

INT-0256

CEPAL (0256)

Documento de Trabajo



ANALISIS DE DOS TIPOS DE POLITICAS DE PRECIOS
AGRICOLAS EN CHILE.*

Serie II: Documentos Especiales N°3

Area: Políticas agrícolas

*/ Para la elaboración de este documento el Proyecto Regional RLA/77/006 del PNUD-FAO-CEPAL/ILPES de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural (PROCADES) contó con los servicios de consultoría del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA). Se reproduce para uso exclusivo en las actividades docentes del PROCADES.

100

100

100

INTRODUCCION

El documento oficial del PROCADFS establece, en carácter de actividad prioritaria, la contribución del Proyecto en la selección, producción y distribución de material docente para apoyar las actividades nacionales de capacitación en áreas relacionadas con la planificación, programación y proyectos agrícolas y de desarrollo rural.

Durante su primer año de funcionamiento, PROCADFS inició la elaboración de material docente, concentrando sus esfuerzos en la selección de referencias bibliográficas y en la preparación de textos y notas de apoyo académico. Para fines de divulgación los documentos de trabajo elaborados en PROCADFS han sido organizados en tres series de publicaciones:

La primera, denominada "bibliografías" concentra las contribuciones del Proyecto en este campo. Cada publicación incorpora un número limitado de fichas con comentarios descriptivos y analíticos sobre el contenido de los textos seleccionados. Complementariamente incluye una lista con simples referencias bibliográficas. Llámase la atención sobre el alcance parcial y limitado de los aportes de PROCADFS en el campo de las bibliografías: ellos son el fruto de trabajos de actualización y selección consultando básicamente la documentación existente en algunos centros de investigación radicados en Santiago y en las bibliotecas de las instituciones participantes del Proyecto.

La segunda, titulada "documentos especiales" contiene textos y notas de apoyo académico para ciertas cátedras normalmente incluidas en los cursos intensivos sobre desarrollo, planificación y proyectos agropecuarios y de desarrollo rural. Para la preparación de los documentos relativos a las series

I y II, el Proyecto ha contado con la colaboración de diversos servicios de consultoría que se especifican en cada publicación.

La tercera serie, "lecturas seleccionadas" divulga artículos escogidos de autores diversos y su presentación en forma de texto responde al único propósito de facilitar su difusión y lectura en el diario acontecer de las actividades docentes.

Por constituir una actividad inherente a la fase preparatoria de los cursos regionales y nacionales es intención de PROCADES continuar sus esfuerzos para organizar y transferir material docente a las entidades responsables por las acciones de capacitación. Para alcanzar los propósitos expuestos PROCADES expresa su interés por recibir tanto informaciones sobre actividades docentes realizadas a nivel nacional, provincial, como también la documentación académica utilizada, en la convicción de que su estudio, sistematización y posterior difusión dentro de la región abrirá mayores espacios para el intercambio de nuevas ideas y experiencias en materias relativas a la capacitación en planificación, programación, proyectos agropecuarios y de desarrollo rural integrado.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
I ASPECTOS GENERALES DE LAS POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS	4
1. El rol de los precios	4
2. La formación de los precios agrícolas	6
3. Políticas agrarias y de precios	10
4. Alcances y limitaciones de la política de precios	14
5. Modalidades utilizadas por las políticas de pre - cios	16
II ASPECTOS HISTORICOS DE LA POLITICA DE PRECIOS EN CHILE	23
III LA POLITICA DE PRECIOS EN EL PERIODO 1965-1970	28
1. Criterios para el diseño de la política	29
2. La política de intervención	30
3. Mecanismos de fijación	30
4. La estructura de precios	32
IV LA POLITICA DE PRECIOS EN EL PERIODO 1974-1980	34
1. Política de precios de la Junta de Gobierno	35
2. Etapas en la implementación de la política de precios	37
V ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LAS POLITICAS DE PRECIOS	42
1. Análisis global	43
a) Nivel de precios agrícolas	44
b) Estructura de precios	49
2. Nivel específico	51

a) Efectos a nivel de productor	51
(i) Precios reales de los productos agrícolas	52
(ii) Estabilidad de los precios	58
b) Efecto a nivel de intermediario	60
(i) Precios agropecuarios al por mayor y precios de los alimentos al consumidor	61
(ii) Variación estacional de los precios	61
c) Efectos a nivel del consumidor	63

INTRODUCCION

Las políticas constituyen los patrones que el Estado o las instituciones capaces de ejercer influencia sobre un medio, tienen como guía para adoptar las decisiones que la coyuntura requiere en la conducción y regulación de sus procesos de desarrollo, y para orientar a quienes deben relacionarse con el o ellas.

Para el caso agrícola, la mayor parte de los autores coinciden en referirse a la política agrícola como al conjunto de medidas por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político, ejercen influencia sobre la agricultura (Abel, 1958; Cochrane, 1974; Mellor, 1972; Schickele, 1962).

Al referirse más específicamente a la política de precios agrícolas, tales autores concuerdan tanto en otorgar al Estado un rol central, como en atribuir a dichas políticas un carácter de apoyo al sector agrícola. Tales conceptos son aplicables a la mayor parte de los países, ya sean avanzados o en desarrollo. En la mayoría de los países, los gobiernos practican de alguna manera políticas de apoyo para sus sectores agrícolas. En el planteamiento e implementación de las políticas, es el gobierno quien tiene un rol central. Sin embargo, algunas organizaciones de productores y en ciertos casos monopolios o monopsonios, que no son de propiedad del Estado, pueden ejercer una influencia amplia e incluso permanente en el mercado agrícola.

Sin embargo, y especialmente al tratarse de políticas de precios, puede darse la situación inversa. En este caso la política consiste justamente en que el gobierno no debe ejercer ningún tipo de intervención, dejando la determinación del precio al mercado y a quienes sean capaces de influir en él. En este caso, el gobierno no desea privilegiar a ningún sector en especial y busca que sea el mercado quien indique a los agentes económicos, ya sean productores o consumidores, qué y cuánto producir y consumir. Los signos indicativos del mercado son los precios, por lo cual se desea que estos representen

cabalmente las preferencias de los consumidores y las posibilidades de producción de los productores. Para que esto ocurra, el Estado sólo debe velar para que las fuerzas del mercado se desarrollen plenamente y sin interferencias. Por razones obvias, no se encuentran autores que se refieran a este tipo de política de precios agrícolas. En cambio, existe una amplia literatura acerca de cómo se forman los precios en general, y los agrícolas en particular, y acerca de las desventajas que tiene la intervención del Estado (Friedman, 1976; Johnson, 1974).

Ambas modalidades de política se han dado en Chile en períodos que no superan dos décadas. En el período 1965-70, se da un buen ejemplo de una política de precios diseñada por el Estado para regular el comportamiento de los agentes privados y ordenar el aparato público, para lograr objetivos delineados a través de un plan. En cambio, en el período 1974-80, se observa una política en que el Estado busca que sea el mercado quien guíe las decisiones de los agentes económicos.

Estos enfoques determinan dos tipos de precios diferentes. Precio de mercado, si éste surge del libre accionar de la oferta y la demanda y precio político en el caso que sea el Estado quien lo fije.

Ambos períodos representan un contraste claro en cuanto al papel del gobierno en la orientación del desarrollo económico. Los resultados logrados en el sector agrícola, son ciertamente distintos, pero no diametralmente opuestos. Incluso varios argumentos y algunos objetivos, metas y logros se confunden.

En el presente documento se pretende describir en términos positivos, las características de ambas modalidades de política, y desarrollar algunos elementos de aporte a su evaluación. Dado el carácter del documento, se evitarán los aspectos normativos o valóricos, que no sería posible soslayar al

efectuarse una evaluación integral. A pesar de ello, siempre es bueno tener presente que los fines de toda política conllevan un contenido ideológico implícito o explícito.

Con el objeto de realizar dicho análisis, en el primer capítulo del documento se señalan algunos aspectos generales sobre precios y políticas de precios. En el segundo, se hace una breve reseña histórica acerca de como el Estado ha influido en los precios agrícolas antes de 1965. Posteriormente, los capítulos cuarto y quinto se dedican a presentar los principales aspectos de las políticas de precios implementados entre 1965-70 y entre 1973-80. En el último capítulo se hace una breve evaluación de algunos de los aspectos más importantes de ambos tipos de política.

I ASPECTOS GENERALES DE LAS POLITICAS DE PRECIOS AGRICOLAS.

Los precios agrícolas, son uno de los temas de mayor interés en el análisis de la economía agraria. Ellos son los grandes reguladores de la actividad económica, especialmente en aquellos casos en que aquella actividad se desarrolla con una mínima participación del Estado.

1. El rol de los precios.

El sistema de precios influye directamente en el nivel de remuneraciones que obtienen los diversos factores que intervienen en el proceso productivo agrícola y sirve a su vez de guía para la asignación económicamente eficiente de los recursos existentes en la economía. De esta manera, directa o indirectamente actúa sobre el nivel de ganancia de los productores, el volumen de producción y consumo de los bienes, el nivel de adopción tecnológica y de intensidad de uso de los recursos, etc. Bajo ciertas circunstancias, sus efectos no se observan en el corto plazo, pero en el mediano y largo plazo siempre se hacen notar.

Desde otra perspectiva, los precios también definen la distribución del ingreso entre los distintos sectores sociales.

El precio de mercado es el nexo informativo entre productor y consumidor. Las variaciones de los precios relativos originados por cambios en la demanda indican al productor cuales son las necesidades y preferencias de los consumidores.

Por ello, economistas neoclásicos, como Friedman, consideran que en una economía de libre mercado, en la estructura del sistema de precios relativos está implícito el sistema de normas de una sociedad (Friedman, 1976). "Ellos revelan los valores y preferencias de la sociedad y a su vez organizan la actividad productiva a través de las interacciones de dos series de precios,

la de los productos y la de los recursos productivos". Los precios de los productos, en relación a sus costos, determinan la distribución de los recursos entre las diferentes industrias y los precios relativos de los factores determinan, a su vez, la coordinación de estos dentro de cada industria. Los precios sirven, por tanto, como indicadores de los lugares donde se desean con más intensidad los recursos y además crean el incentivo para que los individuos sigan estos indicadores y, de una manera directa o indirecta, contribuyen a resolver en forma eficiente los problemas fundamentales del quehacer económico.

Mellor (1972), al referirse a los precios agrícolas, precisa "que el nivel relativo de ellos ejerce influencia sobre la asignación de los recursos productivos y por ende, sobre el nivel y la estructura de la producción agrícola. Por su parte, las relaciones de precios afectan el grado de beneficio económico relativo y los incentivos económicos. A su vez, el grado de beneficio económico relativo es función de la productividad física de los recursos en diversos usos, así como de la relación entre los precios de los insumos y los productos".

Por consiguiente, en esta perspectiva cuanto menos se intervenga en los precios, mejor funcionará el sistema económico. El problema es que los precios sólo podrían cumplir eficientemente esta función si se dan todos los supuestos de la competencia perfecta, y esto es especialmente difícil en la agricultura de un país subdesarrollado.

Según Coscia (1977), por estos motivos en la agricultura es necesario para muchos productos un cierto grado de intervención estatal, el que se fundamenta en razones tales como:

a) la estructura de mercado en algunos de los niveles de los canales comerciales puede no estar suficientemente atomizada como para asegurar un grado adecuado de competencia.

b) por la misma naturaleza del proceso productivo agropecuario, con frecuencia el mecanismo del mercado no se presenta como el medio idóneo de regulación. La presencia de variaciones cíclicas, estacionales y coyunturales, en muchos casos distorsionan o desestabilizan los equilibrios del mercado.

c) la política de ingresos que siga el Estado con respecto al sector agropecuario puede requerir la modificación del nivel de los precios de mercado, et cetera.

Por otra parte en este sector, el rol de distribuidor social de ingresos de los precios adquiere mayor relevancia, dada la gran variedad de sistemas de tenencia y clases sociales que se desenvuelven en el sector, y a que la localización geográfica de las empresas y su grado de capitalización restringen el tipo de producción que realizan.

En concreto, la intervención del Estado en los precios agropecuarios, es una práctica muy frecuente, aún en aquellos países cuya política económica tiene un fuerte contenido liberal.

2. La formación de los precios agrícolas.

En el modelo de economía de libre intercambio, los precios se determinan por las cantidades ofrecidas y demandadas en el mercado, en un proceso de ajuste constante. En la economía real, este proceso de ajuste es muchas veces trabado por la actitud de los agentes económicos. En el mercado agrícola, las características de la oferta y la demanda son complejas e influyen poderosamente en la formación de los precios. Por ello, el esquema neoclásico representa sólo una primera aproximación a la comprensión del problema.

La oferta de productos agrícolas suele formarse por tres componentes: oferta interna anual, stock e importaciones. En términos generales, y

particularmente en nuestro país, la oferta interna constituye el componente de mayor peso. 1/

La oferta interna es de baja elasticidad frente a los precios, siendo bastante estable en términos agregados con respecto a alteraciones en los mismos, especialmente en el corto y mediano plazo.

Uno de los problemas fundamentales de la oferta, es el desfase que existe entre la decisión de producir y el momento de vender. Los agricultores no conocen el precio a que venderán, y una vez sembrado no tienen ninguna flexibilidad para cambiar su decisión. Sólo existen teorías acerca del comportamiento de los productores, las que han dado origen a algunos modelos econométricos de estimación. 2/ Sin embargo, éstos sólo han tenido un relativo éxito a nivel agregado, pero a nivel de diferentes grupos no han alcanzado ningún grado de eficiencia.

En todo caso, la sensibilidad en la respuesta suele ser diferente en diversos grupos sociales y en distintos productos. Así, determinadas ramas de la producción, aves y cerdos por ejemplo, y determinados tipos de empresas, como las más capitalizadas, reaccionan con más facilidad a los precios que otros grupos como los pequeños y medianos productores no capitalizados.

La oferta proveniente de stock depende de los precios internos y de los precios esperados, en relación a los costos por mantener las existencias.

.....

1/ En el caso nacional sólo existen algunas excepciones con rubros como el plátano, la piña, el café, el algodón, el cacao y otros que por razones ecológicas no se producen en Chile.

2/ Los modelos más conocidos son aquellos que consideran que el agricultor decide en base a sus precios pasados y aquellos que consideran que decide en base a un precio esperado.

También de la capacidad física y financiera de la infraestructura de acopio y almacenamiento.

La oferta que proviene de importaciones se determina en el intercambio internacional por la relación entre precios del país y del exterior, y los costos de transporte y aranceles.

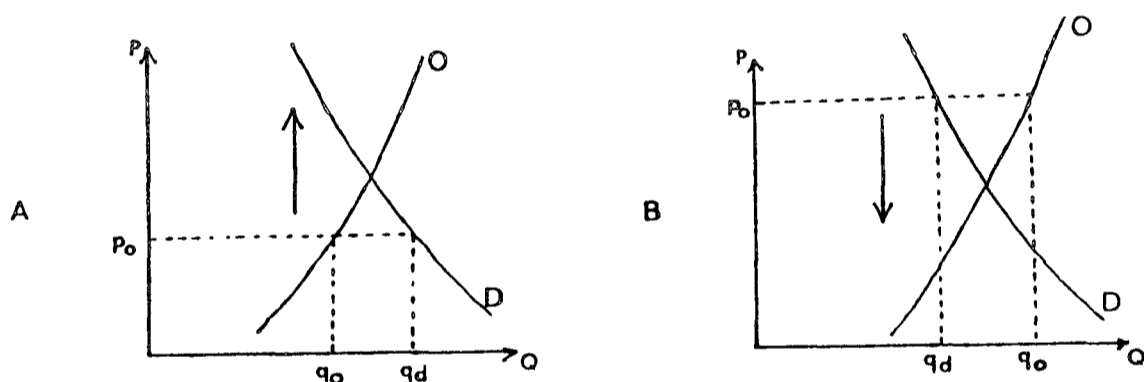
Ciertamente los tres componentes se mueven interrelacionadamente, siendo de mayor importancia el componente interno. Se puede concluir que en la relación de dependencia precio-cantidad, en la economía agrícola los precios tienen muy poca influencia sobre las cantidades, mientras que éstas alteran bastante los precios.

Por otra parte, la demanda por productos agrícolas está regulada por los ingresos, las preferencias y los precios tanto del bien en cuestión, como de otros bienes, ya sean sustitutos o complementarios. La relación más importante está dada entre el precio y la cantidad demandada que se estima a través de su elasticidad. La elasticidad varía de acuerdo al producto demandado, pero en la mayor parte de los productos alimenticios ésta tiende a ser baja. Así por ejemplo, Abel indica una serie de reglas acerca de como se mueve la elasticidad, entre las que cabe indicar que cuanto más alto es el valor nutritivo de un producto por unidad monetaria, más reducida es la elasticidad demandada; cuanto más difícil es obtener la sustitución de un alimento, menos es la elasticidad de demanda por el mismo; cuanto más reducidas son las posibilidades de uso que tiene un producto alimenticio, más reducida -ceteris paribus- es la elasticidad de la demanda; cuanto menos sea el peso del precio de un producto alimenticio en relación a los ingresos del círculo de probables compradores, tanto menor será -en condiciones por demás iguales- la elasticidad de la demanda; cuanto más baja es la etapa de elaboración de los productos agrícolas, tanto menos es su elasticidad de demanda, etc. (Abel, 1958).

De lo anterior se concluye, al igual que en la oferta, que en la relación precio-cantidad, el precio de los productos agrícolas depende más de la cantidad, que la cantidad del precio.

Por lo señalado respecto de la oferta y la demanda, es claro que el equilibrio se ajusta en el corto plazo por la vía de los precios y no por la vía de las cantidades. Los precios se mueven hacia arriba o hacia abajo, permaneciendo relativamente constantes las cantidades.

GRAFICO N° 1



En el caso A del Gráfico N°1, si la cantidad demandada es mayor que la ofrecida, existe un exceso de demanda que se ajustará, tendiendo a subir el precio. En el caso B existe un exceso de oferta que buscará ajustarse a través de una disminución del precio.

De este modo, al menos en el corto plazo, los precios en la economía de la agricultura no pueden ser considerados en forma aislada en su rolde

incentivadores de la producción, tal como pueden serlo en otros sectores.

Por ello, debe tenerse especial cuidado en las sensibles reacciones de los precios ante cambios en la oferta y demanda, las que pueden provocar serios trastornos en los ingresos de los productores y consumidores, y en las decisiones de los primeros en el mediano plazo.

Por los motivos anteriores, parece ser concluyente por una parte - que el esquema neoclásico no logra resolver este problema, al menos en el corto plazo, requiriéndose comúnmente la intervención del Estado para lograr ajustes intermedios que no perjudiquen fuertemente ni a productores, ni consumidores. Por otra parte, es claro que los precios pueden tener un rol importante como herramienta de planificación en el mediano y largo plazo, pero siempre que vayan incluidos dentro de un esquema coherente de medidas de política.

3. Políticas agrarias y de precios.

La mayor parte de los países tienen alguna forma de política específica para el sector agrícola. Esta situación se presenta tanto en los países avanzados, como en aquellos sub desarrollados. En los primeros, el objetivo generalmente es establecer un desarrollo equilibrado entre los diversos sectores. En los segundos, se busca promover el desarrollo agrícola, porque esto normalmente aparece como un requerimiento previo, o simultáneo al desarrollo de toda la economía.

Los propósitos de las políticas pueden ser de tipo general o específico. Entre los de tipo general, los más comunes son el aumento de los ingresos agrícolas, la reducción en las fluctuaciones de la producción y los precios y la protección a los consumidores. Entre los ejemplos de propósitos más específicos, pueden indicarse los incentivos a determinados rubros o grupos de productores y el incremento del ingreso de ciertas localidades deprimidas.

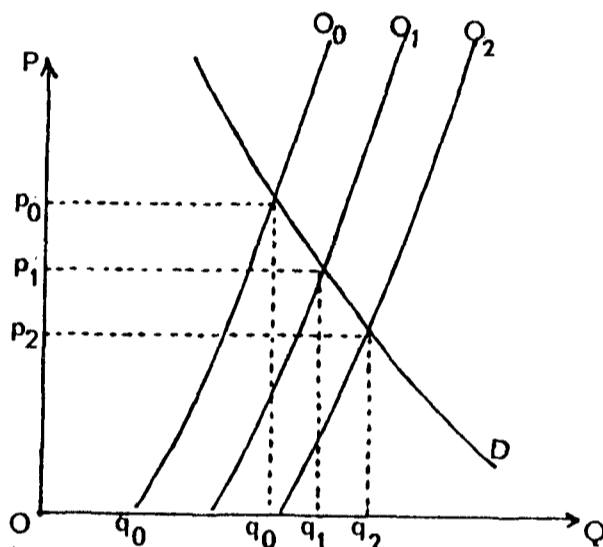
En muchos países la elevación de los ingresos agrícolas es un propósito de interés. Este objetivo deriva del hecho de que el crecimiento relativo de los ingresos del sector agrícola es menor que el del sector industrial. En ello influyen tres características que, con mayor o menor grado de intensidad, se dan en la mayoría de los países (Metcalf, 1974). Ellas son:

- a. La demanda de productos agrícolas es frecuentemente inelástica con respecto a los precios y al ingreso.
- b. Hoy existe una alta tasa de progreso tecnológico, la que en la industria se adopta con rapidez, pero en la agricultura con lentitud.
- c. La estructura de la industria se acerca más que la agricultura al concepto clásico de respuesta de la empresa en la competencia perfecta, en el sentido de reubicar sus recursos cuando los beneficios de la producción de su bien disminuyen. Históricamente, los recursos del campo, en especial la mano de obra, no han tenido la suficiente movilidad para reubicarse en los sectores de mayor productividad.

Al actuar estos tres rasgos conjuntamente, se produce una brecha cada vez más amplia entre los ingresos agrícolas e industriales. El sector industrial desplaza continuamente su curva de oferta a la derecha, debido a la rápida tasa de cambio tecnológico. Dada la estructura de la industria, este mejoramiento de la productividad se transforma en aumentos de ingreso, sin afectar en gran medida los precios, por la movilidad de sus recursos. En cambio, en el sector agrícola el desplazamiento es más lento y no se transforma completamente en aumento de ingreso. Una tasa rápida de cambio tecnológico no garantiza un desplazamiento de la oferta, ya que los agricultores deben previamente adoptar el cambio. Los primeros en innovar mejoran sus ingresos hasta el momento que desplazan la oferta a la derecha. En el gráfico N°2 desde O_0 a O_1 . Esta nueva oferta agrícola combinada con una demanda inelástica con respecto al precio y al ingreso, conducen a una reducción del precio de P_0 a P_1 . Esta reducción presiona para que los agricultores rezagados

adopten la innovación, con lo cual se desplazará aún más la oferta y disminuirá aún más el precio hasta P_2 .

GRAFICO N°2

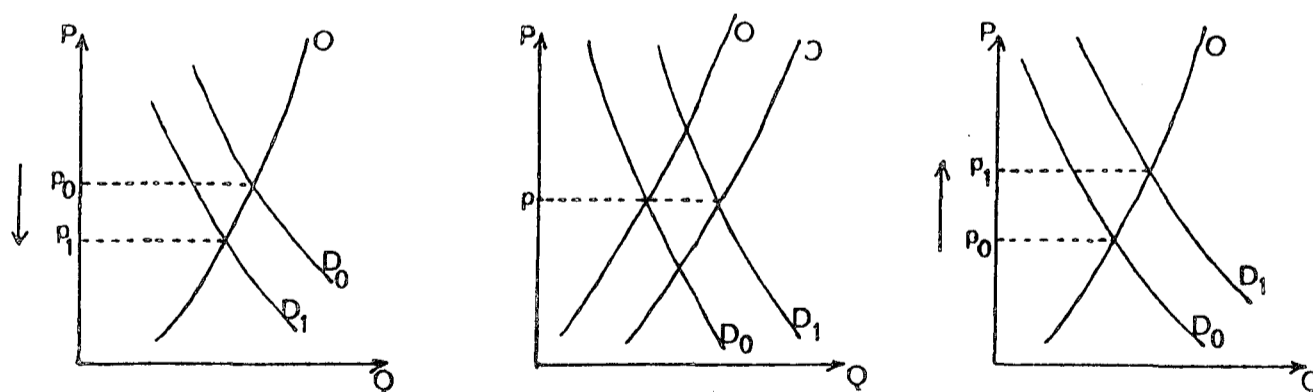


Esta reducción de los ingresos desde $O P_0 \times O q_0$ hasta $O P_2 \times O q_2$, debería llevar a una liberación de recursos del sector hacia otros más rentables, restableciéndose el equilibrio inicial. Sin embargo, esto no ocurre con la velocidad requerida debido a la poca movilidad de los recursos productivos de la agricultura. En particular, el carácter fijo de la tierra y las características específicas de la mano de obra agrícola. Para alcanzar una mayor igualdad entre los ingresos de las personas que trabajan en la agricultura y en la industria, sería necesario acelerar considerablemente el desplazamiento de la mano de obra de la agricultura y darle cabida en la industria. Debido a que este reajuste no puede darse con la suficiente rapidez, se han ideado algunos métodos para incrementar los ingresos agrícolas.

Otro factor de importancia que normalmente se proponen solucionar las políticas agropecuarias son las grandes fluctuaciones de los precios agrícolas. Las razones son similares a las mencionadas anteriormente. La inelasticidad, tanto de la oferta como de la demanda, implica que cambios en los volúmenes de producción provocados por condiciones climáticas, depresiones económicas que afecten el ingreso de los consumidores u otras razones, romperán las condiciones de equilibrio notablemente.

En el Gráfico N°3 se observan tres situaciones estudiadas por Cochran (1974) para la historia agrícola de Estados Unidos. En el primer caso, durante la crisis de los treinta, la demanda se retrae y bajan fuertemente los precios. En esta ocasión los productores solicitan precios mínimos. El segundo caso, de fines de la década de los treinta, es una situación feliz en que aumentan simultáneamente oferta y demanda. El tercer caso, durante la década de los cuarenta, representa una explosión de la demanda, con una oferta que se mantiene, provocando una fuerte alza de los precios. En este caso los consumidores solicitan precios máximos.

GRAFICO N°3



Para los agricultores diversificados y capitalizados, las fluctuaciones de precios no adquieren gravedad, porque pueden prorratar los riesgos de pérdida económica entre diversos períodos y productos. Sin embargo, para los pequeños agricultores que carecen de recursos para resistir períodos largos de precios bajos, el asunto puede ser grave y muchas veces implica serias descapitalizaciones imposibles de recuperar. Por los motivos anteriores, para los países subdesarrollados es un objetivo de importancia a lograr a través de la política agraria.

Sin embargo, para los países subdesarrollados el problema es mucho más complejo, ya que son varios los objetivos importantes de la política agraria y en especial de la política de precios agrícolas: incentivar el aumento de la producción, mejorar su eficiencia, relocalizar los productos en los sectores más aptos o más adecuados de acuerdo a la estrategia productiva, entregar a los consumidores volúmenes adecuados de alimentos a bajo precio, mantener ingresos adecuados para los campesinos, etc. Estos objetivos son difíciles de lograr simultáneamente y generalmente requieren no sólo de una adecuada política de precios, sino de un grupo de medidas coordinadas e insertas dentro de un plan más general, en que además de precios y otras medidas de política económica se incluyan cambios institucionales y estructurales.

4. Alcances y limitaciones de la política de precios.

La política de precios agrícolas es generalmente planteada a nivel de Gobierno y se concreta en un conjunto de medidas, que influye en el sector a través de un doble enfoque. Por una parte, va dirigida a modificar la distribución del ingreso entre los sectores agrícolas y no agrícolas de la economía, y por otra a lograr una mejor asignación de recursos dentro de la agricultura, estimulando cambios en la producción. De este modo, el nivel de producción agropecuario y su composición, la capacidad de ahorro e inversión de los empresarios, el ingreso de los trabajadores y la rentabilidad de las

explotaciones agrícolas, con diversos grados de intensidad, se ven de alguna manera comprometidos con la orientación de la política de precios agrícolas.

Por tal motivo, al referirse a la política de precios agrícolas es importante considerar los aspectos que definen su orientación. Los más importantes son, el nivel de precios agropecuarios y la estructura de precios relativos.

El nivel de precios agropecuarios en relación al de otras actividades y factores determina la rentabilidad relativa del sector. Por tal motivo, las decisiones que se tomen a este respecto son de gran importancia y deben tener coherencia con las medidas de política tributaria y crediticia, a fin de obtener en conjunto un adecuado financiamiento para enfrentar los gastos de explotación, y las remuneraciones de la mano de obra, del capital, de la tierra y del empresario. Si el nivel de precios es insuficiente, debe buscarse a través de otros canales el financiamiento necesario para el desarrollo del sector. En cambio, si es más que suficiente quedará un excedente disponible para ahorro, inversión o consumo suntuario.

Si se utiliza como factor de incentivo el aumento en el nivel de precios, debe acompañarse con otras medidas que garanticen el uso más adecuado de los excedentes y cuiden de que no afecte más allá de lo conveniente el nivel de precios al consumidor, la estabilidad monetaria y el crecimiento de otros sectores.

Por su parte, la estructura de precios orienta la estructura de la producción. Esta situación se da con más fuerza entre aquellos productos que compiten por el uso de los mismos recursos. Por este motivo, en la agricultura ningún precio es totalmente independiente del resto. Entre los casos más notorios de relaciones de precio se encuentran la carne bovina y la leche, y la carne ovina y la lana.

Sin embargo, el efecto de las políticas de precios agrícolas puede estar limitado por diversos factores, especialmente si las medidas políticas de precio no se manejan dentro de un conjunto de medidas muy coherentes y que apunten a objetivos comunes o concordantes.

Como se analizó anteriormente, las medidas de política de precios en el sector agrícola no tienen la amplitud de respuesta que pueda observarse en otros sectores, debido a las características que presentan las funciones de oferta y demanda de productos agrícolas. Fenómenos similares provocan que en definitiva las políticas de precios no induzcan respuestas uniformes en los distintos grupos de agentes económicos, sino que existen grados diferentes y en algunas situaciones la respuesta es nula.

Mellor (1972) indica que "la efectividad de los precios en cuanto a causar cambios en el patrón de producción depende, en primer lugar, de la medida en que los cambios de los precios efectivamente cambien el grado de beneficio económico relativo de las diferentes empresas, y esto depende de la naturaleza física, técnica y económica de los recursos prevalecientes. En segundo lugar, si hay nuevas relaciones de grado de beneficio económico, la respuesta que obtengan por parte de los agricultores depende de las actitudes prevalecientes. Los individuos dentro de una cultura difieren claramente entre sí por su grado de respuesta a los cambios en grado de beneficio económico". Así, si los precios funcionan dentro de un medio ambiente tecnológico y cultural estático, es razonable esperar que la política de precios no tenga respuestas efectivas. En cambio, la política de precios puede tener un efecto importante dentro de un proceso de modernización de la agricultura.

5. Modalidades utilizadas por las políticas de precios.

Los gobiernos pueden tomar diversas opciones para intervenir en el sector agrícola a través de los precios de sus productos.

Su acción puede ir desde intervenir directamente, con la fijación de todos los precios, hasta tomar la decisión de no intervenir de ninguna manera en los precios de los productos. Entre estos dos extremos pueden darse diversas variantes de intervención directa o indirecta.

La decisión de no actuar es una opción que deja la determinación del precio a quienes pueden controlar el mercado. Esta opción da origen a un precio de mercado que, en el caso de darse los requisitos de competencia perfecta, representaría el punto de consenso entre oferentes y demandantes, con todas las características del equilibrio paretiano. El precio de mercado será más eficiente como precio de equilibrio en la medida que el mercado esté bien informado, que las fuerzas que actúan sobre él se presenten atomizadas y exista una adecuada movilidad de los factores productivos.

Si el mercado cuenta con los mecanismos necesarios para que opere un conocimiento completo y expedito de las necesidades de la demanda y de los precios que los compradores están dispuestos a pagar, y de las disponibilidades de la oferta y los precios a que los vendedores están dispuestos a vender en un momento dado, se puede decir que se trata de un mercado bien informado o "transparente". De este modo, existirá sólo un precio de equilibrio que satisfará a oferentes y demandantes. En el mercado agrícola esta posibilidad es de difícil cumplimiento.

Por otra parte, cuando los diversos agentes económicos que operan en el mercado a través de la oferta y la demanda no pueden de por sí modificar las condiciones del mercado, ni influir en el precio de equilibrio, se dice que éste se encuentra atomizado y cumple con uno de los requisitos fundamentales para que opere una competencia perfecta. Esta situación se presenta con frecuencia en la oferta de productos agrícolas, ya que es prácticamente imposible que la actitud de un productor aislado pueda modificar las condiciones del mercado. En la demanda final de alimentos se observa una situación similar, pero en las etapas intermedias con frecuencia unas pocas empre

sas manejan un alto porcentaje del mercado, especialmente en aquellos rubros que requieren de un procesamiento industrial importante. Esta circunstancia en muchos casos distorsiona el precio de mercado.

En el sector agrícola, sin embargo, la restricción de mayor peso para cumplir con los requisitos de la competencia perfecta surge de la rigidez de los factores productivos agrícolas. La especialización, las restricciones ecológicas, la tradición, la inmovilidad del factor suelo y aguas, etc., impiden una libre entrada y salida de productores que busquen mejores alternativas.

Dadas estas dificultades en el mercado agrícola, el Estado frecuentemente debe intervenir para restablecer los constantes rompimientos de equilibrio que se presentan en los diferentes mercados de los productos agrícolas, o prever esta situación a través de una política de precios inserta en un plan para el sector.

Si el Gobierno sigue la opción de intervenir directamente, puede seguir diversos caminos, actuando en forma complementaria o correctora, o interviniendo en sustitución del mercado. Puede fijar precios únicos de transacción para algunos o todos los precios agrícolas; puede fijar precios máximos o mínimos; o bandas con topes máximos y mínimos donde se mueva el precio, con el propósito de limitar las fluctuaciones. Las fijaciones pueden ser realizadas al nivel de los productores, de los consumidores o de ambos según sea el caso.

Normalmente los precios máximos se fijan al nivel del consumidor, con el objeto de evitar algunos excesos ocasionales, en cambio los precios mínimos se fijan al productor para defenderlo de los riesgos del mercado y garantizarle una remuneración.

Ambos precios consisten en disposiciones legales por las cuales no se pueden formalizar operaciones de compra-venta por encima o por debajo de un precio determinado. De este modo, se limitan hacia arriba o hacia abajo las fluctuaciones que podrían generarse mediante el libre movimiento de la oferta y la demanda. En el mediano y largo plazo ejercen un efecto regulador de la producción, ya que evitan los aumentos o disminuciones excesivos de las superficies en producción y por consiguiente sus posteriores efectos negativos sobre los precios futuros.

La base para la determinación de los precios mínimos y máximos suele ser diferente. Así, los precios mínimos al productor se calculan en base a costos de producción. En cambio, los máximos al consumidor normalmente se fijan en base a promedios de precios reales de períodos anteriores.

Otra alternativa que puede utilizar el Estado son los "precios de sustentación" que consisten en fijar un precio que éste está dispuesto a pagar por un determinado producto. En la práctica actúa como un complemento del precio mínimo, ya que le otorga garantía de efectividad y cumplimiento. Para su aplicación concreta el Estado debe contar con una institución comercializadora y la infraestructura necesaria para afrontar la tarea.

Comúnmente las fijaciones de precios se realizan sólo para algunos productos importantes, que sirven de guía al productor para tomar sus decisiones de producción, ya que se requieren de amplios aparatos institucionales con capacidad jurídica, administrativa, operativa y financiera para controlar los precios y muchas veces regular la oferta y/o la demanda, interviniendo directamente, ya sea comprando o vendiendo en el mercado nacional o extranjero.

Sin embargo, también puede darse que el Estado intervenga en sustitución del mercado, fijando un precio único al cual compra toda la producción en forma monopólica. Esta situación se da en algunos países con algunos productos estratégicos.

En todos los casos de fijaciones siempre es necesario tener presente la relación entre los mercados externos e internos. Generalmente es preciso separar ambos mercados y sus precios, a través de la vía arancelaria o prohibiendo la libre exportación o importación de los bienes con precio fijo.

Las fijaciones de precios pueden tomar diversas modalidades. Las situaciones más comunes son fijaciones según base geográfica y según base cronológica.

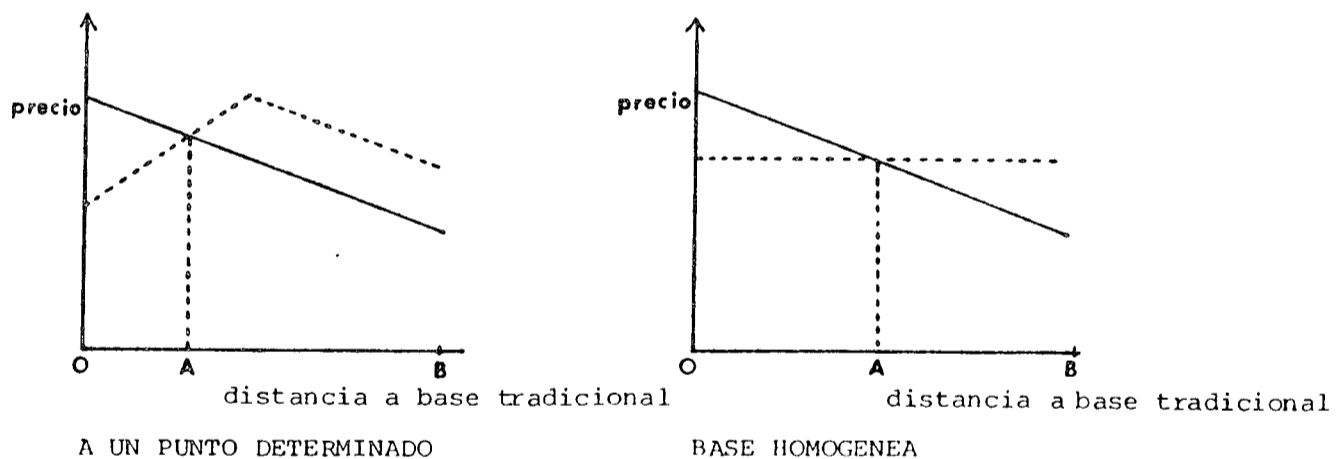
Si se desea modificar las relaciones de precios entre diversas localidades de un país, ya sea para estimular o desestimular producciones o dar acceso al consumidor a ciertos bienes a bajo precio, es posible utilizar bases geográficas para la fijación de precios. Un caso corriente se presenta cuando las zonas de mejor aptitud agrícola para producir rubros estratégicos se encuentran lejos de los centros de consumo, o cuando se tienen proyectos de desarrollo regional con prioridad para ciertas zonas. En tales casos se fija el precio tendiendo a homogeneizarlo. Se puede llegar al extremo de fijar un precio homogéneo y en tal caso favorecer a las regiones más alejadas, con notable perjuicio de las zonas cercanas a los centros de consumo (ver Gráfico N°4). Sin embargo, estas decisiones deben tomarse cuidadosamente, considerando muy especialmente las alternativas productivas de las distintas zonas.

La implantación de escalas mensuales de precios es otra medida que puede ser usada para incentivar el desarrollo de algunos rubros en ciertas regiones, cuando las épocas de cosecha son diferentes. Sin embargo, lo más común es que se utilice esta modalidad como una manera de estimular el almacenamiento y disminuir los riesgos de este servicio, garantizándole una rentabilidad adecuada. Los productos agrícolas por lo general son cosechados una vez al año y consumidos a lo largo de éste. Por tal motivo, la oferta se equilibra en precios muy distintos a lo largo del año, ya que la demanda es relativamente fija. Una adecuada conservación, incentivada por una política de

precios, puede conseguir que el producto logre precios adecuados para los productores, o que los comercializadores se apropien de parte del excedente al consumidor de aquellos que están dispuestos a pagar un precio más alto por el bien. Si existe una gran estabilidad entre las producciones de año a año, esta situación se dará sola, aceptando la variación estacional de los precios. Pero comúnmente se producen fluctuaciones que impiden que las variaciones estacionales sean similares entre un año y otro, y que ellos por sí incentiven el almacenamiento .

GRAFICO N°4

CAMBIO EN LA BASE DE FIJACION DEL PRECIO



FUENTE: González, J. et al (1975).

Otro aspecto importante en las fijaciones de precios la constituyen las relaciones que se generan entre ellos. En efecto, la estructura de precios, especialmente entre aquellos que compiten o se complementan en el uso de los recursos, es un aspecto importante en las decisiones que toman los productores. La política de precios puede alterar la relación existente, con el propósito de buscar otra que incentive la producción de rubros que tengan un particular interés nacional. Un caso típico es la relación entre el precio de la leche y de la carne de vacuno. Una relación muy amplia a favor de este último incentivará la producción de carne, se ampliará el período de amamantamiento de los terneros y se disminuirá el período de ordeña de las vacas con el propósito de beneficiarlas; de este modo, la producción y calidad de la carne mejorará, pero la de la leche disminuirá. En cambio una situación inversa hará que los productores desteten precozmente a los terneros, alarguen el período de ordeña y beneficien sólo vacas muy viejas, disminuyendo la producción y calidad de la carne, pero con un crecimiento rápido de la producción de leche.

Si el Gobierno opta por no actuar directamente en la fijación de precios, a fin de no perturbar directamente el mercado, o por no tener la capacidad jurídica u operativa necesaria, puede recurrir a una intervención indirecta. En este caso los mecanismos más corrientes son: la aplicación de subsidios o impuestos a los precios de los productos, insumos o servicios necesarios en la producción; las restricciones o prohibiciones a las importaciones de algunos productos agrícolas; utilización de tasas de cambio diferenciales; tarifas arancelarias móviles, ya sea para importaciones como para exportaciones; compras del Estado en forma de reservas; compras oficiales para el consumo de instituciones del Estado; ampliación de la capacidad de almacenaje, etc.

II ASPECTOS HISTORICOS DE LA POLITICA DE PRECIOS EN CHILE.

Ya durante la Colonia es posible observar cierta participación del Gobierno para orientar el precio de los productos agrícolas. Borde y Góngora señalaban que en el siglo XVII el Cabildo de Santiago determinaba prohibiciones temporales de matanza de ganado con una política de altos precios, ya que con ello evitaba la excesiva abundancia, (Borde y Góngora, 1956). Medidas específicas como estas se observan en diversos períodos de la historia de Chile. Sin embargo, es difícil identificar conjuntos de ellas, que pueden llamarse con propiedad políticas agrarias.

Durante el siglo pasado y los inicios del presente, los empresarios agrícolas se vieron favorecidos por diversas circunstancias. Las tasas impositivas fueron bajas, la mano de obra barata ^{1/} y los créditos fueron subsidiados por la inflación, por lo cual los precios de los productos no tuvieron una importancia fundamental en la rentabilidad de la agricultura. Sólo al entrar al siglo XX se presentan problemas por disminución de los créditos, baja en los rendimientos por mal uso de suelos y un descenso mundial de los precios agrícolas.

Sin embargo, sólo en 1933, durante el segundo período de Arturo Alessandri, el gobierno decide utilizar la fijación de precios mínimos al productor, como una manera de mejorar los beneficios económicos de éste y garantizar su producto. El primer precio fijado fue el del trigo, para el cual se fijó un precio oficial único bonificándose de acuerdo a la calidad. Este tipo de política se acompañó con la fijación de cuotas de exportación y un moderado control de precios, que continuó hasta casi fines de la década de los treinta.

En la década siguiente, durante los gobiernos radicales que controlaron el poder hasta 1952, los objetivos de la política de precios cambiaron.
.....

^{1/} El pago de la mano de obra se realizaba en su mayor parte con el derecho a uso de un pedazo de tierra.

En este caso se fijaron precios máximos al por mayor y menor de los principales alimentos, con el objeto de defender a los consumidores urbanos contra las frecuentes alzas de precios y la escasez que empezaba a percibirse en algunos productos. Cabe hacer notar, que a inicios de la década del 40 las exportaciones agrícolas pasaron a ser menores que las importaciones. Esta modalidad fue ampliada a todos los principales productos agropecuarios, a lo que se agregó un control cuantitativo del comercio exterior y la fijación de tipos de cambio múltiple, con lo cual los precios internos quedaron aislados de los existentes en los mercados externos.

El manejo de la política fue realizado por los Ministerios de Economía y de Agricultura, no siempre en forma coordinada. Se crearon diversos organismos especializados para controlar los precios y regular las relaciones del comercio exterior. Los organismos más importantes fueron: El Comisariato General de Subsistencias y Precios y la Junta de Exportación Agrícola. El primero se preocupó fundamentalmente de la fiscalización de los precios, dependiendo de la Presidencia de la República a partir de 1943 y pasando en 1947 a formar parte del Ministerio de Economía y Comercio. Por su parte, la Junta de Exportación Agrícola, se encargó de determinar los contingentes de exportación de los productos agropecuarios.

Durante el período en referencia, el centro de preocupación del Gobierno fue el sector industrial. El Estado se involucró directamente en inversiones de gran envergadura, que aumentaron fuertemente las necesidades presupuestarias fiscales, las que imposible de financiar a través de la vía tributaria, dada la fuerte evasión existente, debieron realizarse en base a emisiones masivas. El sector agrícola, en cierto modo, se vió afectado por los controles de precios de los productos agrícolas. Sin embargo, siguió siendo favorecido por fuertes subsidios en el crédito, los insumos y una situación tributaria de privilegio. De esta manera, el sector mantuvo su margen de utilidad, pero no contó con ningún estímulo que lo provocara a mejorar su productividad.

Entre 1952 y 1958 se realizaron algunos ajustes a esta política dentro de un intento por frenar la inflación que alcanzó un ritmo considerable. El precio del trigo siguió siendo fijado por el gobierno. Hasta 1952 éste se determinaba de acuerdo a los costos de producción 1/. Sin embargo, a partir de 1953 y hasta 1955 se fijó usando como base el precio promedio del quinquenio 1934/1938. A este precio se le aplicó la variación que experimentaba año a año el Índice del Nivel General de Precios, ajustados al último año en base a un Índice Combinado que ponderaba por igual al Índice del Nivel General de Precios y al Índice de Precios de Insumos del Trigo.

En este mismo período se fijaron bonificaciones a los fertilizantes. Estas se iniciaron en 1952 con porcentajes de alrededor del 50%, los que fueron disminuyendo hasta llegar en 1956 sólo a un 10%. Asimismo, en 1953 se estableció el Salario Mínimo Agrícola 2/, que favoreció a los casi trescientos mil imponentes del sector. Fue fijado a partir de septiembre de 1953 en un nivel cercano a un tercio del sueldo vital, con diferentes montos a lo largo del país 3/, y estableciendo que a lo menos un 25% del referido salario se pagase en dinero efectivo.

Hasta 1955 los controles de precios fueron rígidos, pero a partir de ese año se comienza a liberalizar el mercado, eliminándose los precios máximos para carne y leche.

En 1956 se cambió la base para la fijación del precio del trigo, - utilizándose el promedio de los precios reales del último decenio. El arroz

.....

1/ Este sistema se criticó por suponer una serie de cálculos y estimaciones sobre las que existía poca información y homogeneidad.

2/ DFL. 244 de agosto de 1953.

3/ Sus montos variaban desde \$22 en Ñuble, a \$198 en Magallanes.

y las oleaginosas siguieron un sistema similar. El año siguiente se eliminaron las bonificaciones a los fertilizantes por falta de recursos fiscales, situación que continuó hasta 1960.

Un nuevo intento de controlar la inflación se inicia en 1959, sobre la base de desarrollar una política de libre competencia. Se establece un tipo de cambio único, se disminuyen las restricciones para importar y se eliminan algunos controles del crédito. A pesar de ello, el precio del trigo continuó intervenido, pero se sustituyó el sistema de precios máximos por el de precios mínimos de sustentación. Sin embargo, éste se mantuvo en un nivel severamente bajo, debido a las medidas de estabilización emprendidas. Esta situación que en principio se estimó transitoria, pasó a ser permanente, ya que en 1960, a raíz del terremoto de mayo de dicho año, se determinó la congelación de los precios de los artículos de primera necesidad, prolongándose la medida hasta 1961.

Como una manera de mejorar las remuneraciones de los productores, en 1960 se decidió restablecer las bonificaciones a los fertilizantes. Estas se realizaron en base a un sistema de discriminación regional, que favoreció a los agricultores del sur del país. El salitre tuvo una bonificación fija de 23 escudos por tonelada, la que correspondió a un 33%, del precio de 1960. Este porcentaje fué posteriormente disminuyendo frente a sucesivas alzas del fertilizante. Los abonos fosfatados en general contaron entre 1960 y 1965 con descuentos de un 25% para aquellos utilizados desde Curicó al Norte, subiendo estos descuentos a 35% entre Talca y Linares y a 50% desde Maule al Sur.

El año 1962, el gobierno cambió su política de fijación del dólar, devaluando el escudo. La medida provocó fuertes aumentos en los precios de los alimentos, materias primas, repuestos y combustible de origen importado. Estos presionaron al resto de los precios, propagándose así rápidamente el efecto en la economía, y desatándose nuevamente la inflación.

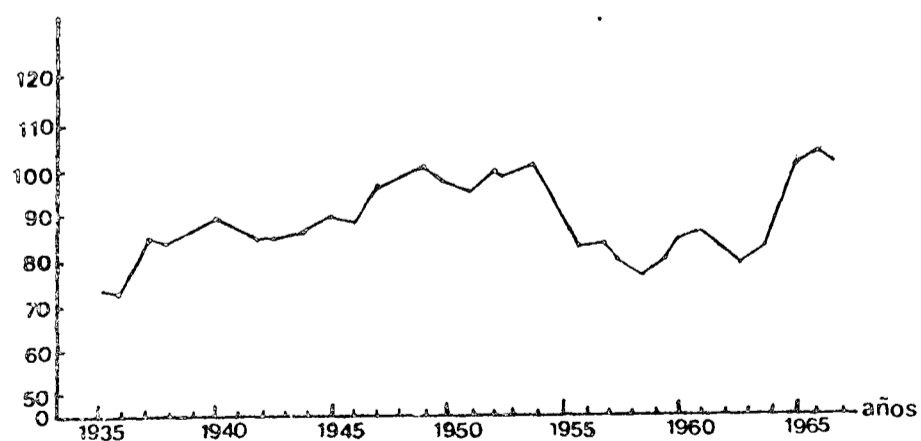
Los precios agrícolas crecieron a un ritmo menor que el del resto de los bienes, con lo cual los términos de intercambio sectoriales fueron negativos para el sector.

A partir de 1964 se realiza un nuevo intento por estabilizar los precios. La característica de esta nueva iniciativa fue la de buscar detener la inflación a través de un proceso gradual de implantación de un programa económico combinado con diversas reformas estructurales. Dentro de este programa se contempló un Plan de Desarrollo Agropecuario, que incluyó una reforma en la estructura de la tenencia de la tierra y del sector público agrícola y diversas medidas de política, entre las cuales se incluye una política de precios, la cual será revisada con algún detalle más adelante.

En el gráfico N°5 se observa el movimiento que tuvieron entre 1935 y 1965 los precios agrícolas, en base a un índice de precios agropecuarios reales al productor. El índice fue confeccionado por ODEPA en base a informaciones oficiales, y los precios usados corresponden a los recibidos por el productor en el período de comercialización de los productos, los que han sido deflactados por un índice del nivel general de precios. Allí puede verse las grandes fluctuaciones de los precios agropecuarios, los cuales se encuentran más deteriorados en el período 1956 - 1959 y los años 1935, 1936 y 1963. En cambio los años de precios relativos más altos son 1949, 1954, 1965. Ver ODEPA 1968.

GRAFICO N°5

VARIACION DE LOS PRECIOS REALES AGROPECUARIOS AL PRODUCTOR
(Índice 1965 = 100)



FUENTE: ODEPA (1968).

III LA POLITICA DE PRECIOS EN EL PERIODO 1965 - 1970.

El quinquenio 1965 - 70 es un período en que el Estado actúa directamente, intentando orientar el desarrollo de la agricultura y la economía en general hacia objetivos que contemplan un crecimiento acelerado y un mejoramiento en la redistribución del ingreso.

El Estado en este período interviene en diversos sectores y niveles con diferentes medidas y reformas. En el sector agrícola se emprenden importantes cambios. Entre ellos destacan transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en el aparato institucional agrícola del Gobierno, en la organización del campesinado y la implementación de diversas políticas económicas, entre las cuales la política de precios agrícola tuvo un rol de consideración.

Los propósitos declarados para la política agraria a implementar, son en grandes líneas el incremento, reestructuración e intensificación de la producción agrícola y el aumento y redistribución del ingreso generado por el sector. (ODEPA, 1968)

Para el logro de dichos propósitos, la política de precios debe cumplir un rol de importancia dentro del contexto del plan general. De acuerdo a las necesidades de dicho plan, se requiere que el ingreso del sector y su tasa de ahorro aumenten en forma constante y provoquen un aumento de las inversiones, las que a su vez deben ser rentables para motivar un efecto multiplicador importante. Para lograr esto, el plan propone elevar el nivel real de los precios agrícolas, disminuir los costos de producción por unidad producida y reducir los márgenes de comercialización a través de un mejoramiento de la eficiencia del sector comercial.

El deseo del gobierno es desarrollar una política agrícola eficaz, ya que su diagnóstico revela que en el pasado, el precio no ha sido un factor

de importancia en las decisiones que toman los productores. Para que la política de precios no tenga limitaciones en su eficiencia, se toman diversas providencias como son: la política de precios debe estar incluida dentro de un conjunto de medidas de desarrollo agropecuario, coherentes entre sí; deberá tener permanencia en el tiempo para dar seguridad a los agentes económicos; se dará amplia difusión a la política; se dará mayor estabilidad a los precios; se desarrollará una política de estabilización monetaria y se iniciará el anuncio anticipado de los precios al momento de la siembra sólo cuando se logre la referida estabilidad.

1. Criterios para el diseño de la política.

Los criterios fundamentales utilizados para el diseño de la política de precios de este período fueron:

- Fuerte participación del Estado, tanto para orientar la producción como para proteger a productores y consumidores de los efectos que se producen en los precios, ante las fluctuaciones de la oferta de productos. Las políticas de precios y de comercialización buscaron aminorar las variaciones anuales y estacionales para lograr una mayor seguridad en los ingresos de los productores.

- Se intentó aumentar el nivel real promedio de los precios agrícolas.

- Se buscó dissociar los precios internos de los externos, a fin de que el mercado nacional no sufra de los vaivenes de los precios internacionales. Sin embargo, los precios internacionales de largo plazo fueron considerados en la búsqueda de una estructura interna adecuada.

- Para un cierto grupo de productos, se postuló en el mediano y largo plazo una leve disminución de los precios relativos, lo que debería implicar una redistribución de parte de los mayores ingresos que provendrían de aumentos en la productividad.

2. La política de intervención.

El grado de intervención que el gobierno deseaba mantener sobre los diferentes productos no debería ser más alto que el observado en el pasado. Así, se plantea la fijación de precios mínimos al productor para el trigo, el arroz y la leche, manteniendo el Estado poderes compradores para el trigo con un precio de sustentación similar al mínimo fijado. La cebada cervecera, la maravilla, el raps y la remolacha también tuvieron precios determinados por el gobierno. Para el vino se fijaron precios máximos al productor, mayorista y consumidor. Para el maíz, papas, porotos y lana se mantuvieron precios libres, pero el Estado usó la vía de los precios de sustentación a través de poderes compradores para evitar que el precio disminuyera más allá de esos niveles. Los precios de la carne de vacuno, tanto en pie como en vara, se mantuvieron libres, pero el Estado por intermedio de la Empresa de Comercio Agrícola intervino en el mercado, importando carne con el propósito de abastecerlo y asegurar que los precios no saliesen de los márgenes previstos. Este mismo tipo de intervención también se realizó en el mercado del maíz y de la papa cuando fue necesario.

Los demás productos continuaron con libertad de precio, pero ciertamente se vieron fuertemente influenciados por aquellos intervenidos directamente.

3. Mecanismos de fijación.

Para determinar los precios de los diversos productos, la política del período fue la de utilizar como precio patrón al trigo, definiéndose el resto de los productos como una relación con respecto a éste. Sólo hicieron excepción a este sistema las carnes de ave y cerdo, y la remolacha.

De esta manera, tuvieron gran importancia en este tipo de política tanto el nivel a que se fijó el precio del trigo, como la estructura de precios definida en torno a éste.

El nivel fijado para el trigo determina en buenas cuentas el nivel de los precios agrícolas en general. De manera que este precio tiene enorme importancia para la rentabilidad del sector en relación al resto de la economía.

En la práctica, el nivel de precios de los productos agrícolas era decidido por el Comité Económico de Ministros. Se suponía que este Comité debía tener en cuenta la sugerencia del Plan de Desarrollo Agropecuario, que proponía aumentar el nivel real de los precios de los productos agropecuarios en un 5% entre 1966 y 1971, medido respecto al índice del nivel general de precios. Este planteamiento, considerando la estructura de precios determinada por el plan de desarrollo agropecuario, suponía un aumento de un 10% para el precio del trigo entre 1965 y 1971. Sin embargo, el precio a fijar se determinaba año a año en base a un estudio realizado por la Oficina de Planificación Agrícola, perteneciente al Ministerio de Agricultura, la Empresa de Comercio Agrícola y la Dirección de Industria y Comercio ^{1/}, quienes consideraron los precios promedios de años anteriores, los costos de producción y los precios internacionales. Según este estudio, el Ministerio de Economía fijaría el precio en base a un Decreto, previo acuerdo del Comité Económico de Ministros. Como veremos en el capítulo V, el objetivo de aumentar el precio real no se cumplió.

El resto de los precios fijados se realizaban conforme a una estructura de precios propuesta por el Plan de Desarrollo Agropecuario, sobre la cual el Ministerio de Agricultura tenía mayor autonomía, ya que la única

.....

^{1/} La Empresa de Comercio Agrícola era la encargada de intervenir a través de la instalación de poderes compradores del Estado. Actúa con precios de sustentación. La Dirección de Industria y Comercio era la institución responsable de los controles de precios.

restricción era que el conjunto de las fijaciones no sobrepasara la meta promedio anual aceptada por el Ministerio de Economía. Así, cuando el Ministerio de Agricultura decidía incentivar un producto a través del precio, podía hacerlo pero debía balancear esta situación a través de la disminución relativa de otro.

4. La estructura de precios.

Luego de establecido el nivel promedio de los precios agrícolas, la determinación de cada uno se hacía a partir de una relación que se estimaba óptima con respecto al precio del trigo, que era el producto patrón. Esta relación se estudiaba cada año, teniendo en cuenta los precios efectivos del último período, su relación con el del trigo y el cumplimiento de las metas de producción y precios. En el grado de cumplimiento de estas metas se consideraban diversos factores, entre los que cabe mencionar los precios de años anteriores, la evolución de las áreas sembradas y sus rendimientos, la evolución de la demanda externa e interna, los costos de producción y los precios internacionales.

En el Cuadro N°1 se muestra la estructura de precios postulada por el Plan de Desarrollo Agropecuario, que consideró en su elaboración criterios tales como:

- precios relativamente superiores para aquellos rubros en que se planteaban metas de crecimiento más altas en el corto plazo.
- precios superiores para los rubros que requerían de mayor capitalización.
- precios mayores para aquellos que se estimaban de una elasticidad precio más alta.
- precios menores para aquellos en que se dieran las condiciones inversas a las anteriores.

La estructura planeada daba un mayor énfasis a los rubros pecuarios, los cuales también requerían de un alto esfuerzo de capitalización. Dentro de esta línea la carne de vacuno era la que se privilegiaba más. El objeto era aumentar su producción y disminuir importaciones.

Se planteaba mantener la relación entre el precio del trigo y el arroz, o la maravilla y el raps.

Por su parte, para papas, porotos, lentejas, remolacha, huevos y carnes se postulaba una disminución en relación al trigo, pero su mantención en términos reales.

En cambio para maíz, cebada, avena, carne de ovino, porcino y aves se planteaba una disminución de sus precios relativos, la cual se esperaba compensar con un aumento de los rendimientos.

El Plan planteaba la necesidad de mantener algunas relaciones de precios. Entre ellos estaba la relación maíz-trigo, en que se deseaba que el primero tuviera un precio de 90-95% del segundo, y la relación carne vacuno-leche la cual debería ser de 5 : 1. Para la carne de vacuno -carne de ave se postulaba una relación de 1 : 1. En el capítulo V veremos como se dieron estas relaciones en la realidad.

IV EL PERIODO 1974 - 80.

La política de precios durante el período 1974 - 80 se desenvuelve dentro del marco señalado por la política económica liberalizante impuesta por el gobierno que asume a raíz del golpe del 11 de septiembre de 1973. La política económica pretende que el desarrollo agrícola se realice en forma totalmente libre. En efecto, se postula que "la libertad de mercado, la libertad de inversión, la seguridad en la tenencia de la tierra, unida a una política de precios sana y a una adecuada política de tributación, permitirán fomentar la actividad agrícola y aumentar la productividad del campo. Se evitará en este caso dictar leyes o reglamentos que producen todo tipo de distorsiones en la producción y las imposiciones del Estado paternalista serán reemplazadas por el libre mercado. Quien no se atenga a ello, deberá hacer abandono de la actividad, siendo sustituido por agricultores más eficientes" (Ministerio de Agricultura, 1974).

Las políticas agrícolas de mayor importancia fueron agrupadas en las que dicen relación a tenencia de la tierra y las políticas económicas.

La política de tenencia de la tierra se centra en la llamada regularización del sector reformado, que a fines de 1973 representaba más del 50% de la superficie agrícola del país y absorbía una gran cantidad de recursos financieros del Estado. Para este propósito, se procedió con la máxima velocidad a asignar la tierra reformada en propiedad individual. La asignación se hizo en la mayoría de los casos a través de Unidades Agrícolas Familiares, Sociedades Agrícolas en los predios del secano costero, o en devolución a los antiguos propietarios. Por otra parte, se derogaron todos los artículos expropiatorios de la ley de Reforma Agraria, a fin de garantizar la tenencia de la tierra del sector privado, y se fueron modificando las disposiciones legales que prohibían las divisiones de predios, a fin de crear condiciones para un desarrollo del mercado de la tierra agrícola totalmente abierto.

Por su parte, las políticas económicas para el sector agrícola - también se insertan en las orientaciones contenidas en la política económica general definida por la Junta de Gobierno. La política económica general apunta, según palabras de la Oficina de Planificación Nacional, a la implementación de "un sistema de planificación global y descentralizado que tienda a asegurar el correcto funcionamiento del mercado". Para poner en marcha este sistema, se propuso que el Estado use políticas indirectas e incentivos que permitan orientar el adecuado uso de los recursos y una distribución equitativa del ingreso. Sin embargo, a medida que se fue implantando el modelo, la orientación del Estado se hizo paulatinamente menor, buscándose que el mercado a través de los precios oriente a los diversos agentes económicos acerca de lo más adecuado a consumir o producir.

Los objetivos de las políticas de largo plazo para el sector agrícola, según lo plantea ODEPLAN, son: maximizar la producción para asegurar un mayor bienestar de la población y el desarrollo del país; mantener la integridad territorial a través del desarrollo de actividades silvoagropecuarias en las zonas limítrofes y contribuir a la erradicación de la extrema pobreza en sectores rurales del país.

En el corto y mediano plazo se pretende lograr un aumento en la producción interna, compatible con la economía social de mercado y tender a un mejoramiento de la rentabilidad económica y social, tanto del sector como de la economía en su conjunto.

1. Política de Precios de la Junta de Gobierno.

En el modelo económico implantado a partir de 1974, los precios tienen un rol de gran importancia. Estos deben ser los signos que orienten a los agentes económicos en la asignación de los recursos productivos del país. Por tal motivo, los precios deben reflejar de la manera más fiel las necesidades del mercado. Si el mercado no tiene más influencia que la ejercida por

compradores y vendedores, el precio debe resumir la situación de exceso de demanda o de oferta. De esta manera, el precio orientará a los productores hacia qué producir, por interés de los propios consumidores. Bajo este argumento, se combate cualquier política de precios controlados o fijados a niveles que "normalmente son por debajo del punto de equilibrio". Esto último es, a opinión del Gobierno, la tónica del decenio anterior, especialmente durante el período 1970-73. Se sostiene incluso que la intervención del Estado, especialmente en el precio de productos, insumos, salarios, tasa de cambio y tasa de interés bancario, ha sido la culpable del reducido crecimiento de la producción agrícola.

Por los motivos anteriores, la política de precios del período no busca intencionados puntos de equilibrio, ni pretende asegurar rentabilidades; sino por el contrario, lleva implícita variaciones regionales, estacionales y de calidad para los diversos productos.

Las variaciones regionales deberían reflejar adecuadamente los costos de transporte de los productos hasta los centros de consumo, para lograr un equilibrio entre lo que producen las diferentes regiones y las demandas de los centros consumidores y aprovechar así las ventajas comparativas de las diversas zonas.

De la misma forma, las variaciones estacionales deberían reflejar los costos de almacenamiento, las mermas inevitables, los riesgos y los costos financieros de la operación, con el propósito de incentivar la intervención de particulares en la comercialización.

Las variaciones de calidad, por su parte, deberían determinar diferenciales de precio que estimulen a los agricultores más eficientes.

Sin embargo, lo fundamental del sistema de precios es que debe funcionar con un régimen de comercio exterior abierto. De este modo, los niveles

y estructura de precios internos deberían guardar una estrecha relación con los precios internacionales promedios.

La intención del gobierno fue que en el más breve plazo se ajustara el nivel de precios al nivel de equilibrio del mercado. No obstante, determinó un período de transición debido a las dificultades que implicaba implementar en un corto plazo todas las medidas que el modelo implicaba.

2. Etapas en la implementación de la política de precios.

Se pueden distinguir tres etapas en la implementación de la política. Una primera etapa en que el Estado aseguró precio y poder de compra a un cierto número de productos estratégicos. Una segunda etapa en que el Estado garantizó rangos en que pueden moverse los precios conforme a las fluctuaciones del mercado internacional y una última etapa en que dejó la fijación de los precios al libre juego de la oferta y la demanda.

Durante la primera etapa se inició una tendencia sostenida que consistió en dejar la mayor cantidad de precios determinados a la oferta y la demanda. A pesar de ello, se mantuvo sobre los principales productos cierta intervención estatal. Así, durante el período de transición se pretendió garantizar los ingresos de los agricultores mediante un poder comprador ilimitado para el trigo y el maíz, en base a precios de sustentación que servirían de referencia a los productores para tomar las decisiones sobre estos y otros productos complementarios o sustitutos de los primeros. De esta manera, el Estado pretende actuar por presencia, como un agente regulador del mercado de aves, cerdos, huevos y otros. El precio para el trigo se fijó, durante esta etapa, de acuerdo al precio internacional del cereal, anunciando un precio provisorio al momento de la siembra y uno definitivo, durante la cosecha. Así por ejemplo, para el año agrícola 1974-75 se anunció un precio para el trigo de 24 mil escudos, pero finalmente se fijó en 30 mil. Junto con el trigo y el maíz, también se optó por fijar precios mínimos de sustentación

para arroz, remolacha, oleaginosas y transitoriamente leche.

Por otra parte, en este mismo período se dió libertad de exportación para productos como carnes de aves, cerdos y ovinos, lana, porotos, papas y otros, a fin de que en el mediano plazo los precios internos alcanzaran los niveles internacionales. Con el mismo propósito, se dió libertad de importación a los alimentos. De esta manera, se pretendía que los precios internos oscilaran entre el precio FOB y el precio CIF, más el arancel aduanero. El arancel máximo en 1977 fué de 60%, el que luego se fué bajando hasta una tasa de 10% para todos los bienes, a excepción de la leche y los automóviles.

Conjuntamente con implementarse esta política para los productos, se planteó un esquema similar para los insumos agropecuarios. Se eliminaron los subsidios y protecciones arancelarias y se permitió la libre importación de insumos, con tasas arancelarias al mismo nivel que el resto de los bienes.

Como complemento de todo lo anterior, se amplió el sistema de noticias de precios y de oferta en los mercados, para mantener adecuadamente informados a los productores, con la intención de lograr de ellos decisiones más coherentes a la política.

Durante el año 1977, el gobierno estableció la política de bandas de precios, para tres productos considerados estratégicos: trigo, raps y remolacha.

Las bandas de precios fueron diseñadas en estrecha relación con los precios internacionales. El propósito del Gobierno fue evitar las repercusiones en el mercado interno de las fuertes fluctuaciones de los precios internacionales y proporcionar a los productores agrícolas un marco de referencia sobre los precios, para la toma de sus decisiones de producción. Las bandas de precios estuvieron delimitadas por dos niveles extremos de precios. Entre estos límites los precios internos debían moverse de acuerdo al libre mercado

y las exportaciones. De este modo, en la banda se distingue un nivel superior o "techo", un nivel inferior o "piso" y un punto medio. Por lo tanto, las discusiones se centraban en la fijación del punto medio y en la amplitud de la banda.

Para el caso del trigo, el punto medio con que se inicia este sistema es el promedio de la escala diaria que rigió entre el 9 y el 31 de diciembre de 1976. Este corresponde a 166.25 US/TON. para la temporada 1977-78, con una amplitud de \pm 10% para el piso y el techo.

Al determinarse este precio medio también se proyectó el similar para los años siguientes. Este correspondería a un 94% del costo de importación, con aranceles normales, del trigo Hard Winter N°2 del mercado de exportación norteamericano, calculado en base al precio internacional promedio de los meses de enero a marzo del año 1978 y 1979 respectivamente.

El caso del raps y de la remolacha son similares, tomándose como base el costo de importación del raps y el azúcar con aranceles normales.

La amplitud de la banda se fijó en un 10% para la temporada 1977-78, pero se proyectó aumentar a 15 y 20% para las temporadas 1978-79 y 1979-80 respectivamente.

Por otra parte, se consideró una variación acumulativa de 1.5% mensual hasta el mes de abril para cubrir los costos de almacenaje e incentivar el acopio.

Para implementar la banda de precios, se usaron los mecanismos arancelarios para los casos en que el precio internacional fuera inferior al piso y la prohibición de exportación para el caso que éste, por el contrario, superara el techo. Complementariamente, la Empresa de Comercio Agrícola mantendría poderes compradores para trigo y raps. En ambos rubros se opera con pre

cios base Alameda, con un descuento de hasta un 15% del costo de importación, manteniendo el precio dentro de la banda y vendiendo luego el producto a un valor equivalente al costo de importación.

Junto con desarrollarse el sistema de bandas para los tres rubros estratégicos ya mencionados, otros rubros tan importantes como la maravilla, el maíz y el arroz pasaron al régimen de libre competencia, sin sustentación estatal a través de poderes compradores y manteniendo su libertad para importarlos y exportarlos.

En otros rubros como en cebollas y papas, el Estado mantiene una actitud expectante. Se decide intervenir sólo si estos productos alcanzan precios sostenidos al consumidor anormalmente altos. Estos se fijaron en US \$ 60 por kilo de papas y en US \$ 50 por kilo de cebollas. Estas situaciones no se dieron, por lo cual, no fué necesaria la intervención del Estado importando estos productos. Sin embargo, se mantiene en vigencia la libre importación y exportación de estos alimentos.

La política seguida en esta etapa se complementó con una nueva ampliación del sistema de información de precios, que incorporó precios internacionales y antecedentes sobre precios y volúmenes de importación.

Esta política de precios agrícolas fue en primera instancia de plena satisfacción para los agricultores, ya que al decir de una declaración de la Sociedad Nacional de Agricultura "cumple una aspiración largo tiempo representada por la institución, en orden a que se establecieran con claridad, precisión y una adecuada antelación a las siembras las políticas agrícolas". Sin embargo, también advertían que esta política debía ir acompañada de una política cambiaria estable y de una política antidumping. Asimismo, debería cuidarse de caer en la tentación de estar siempre en el borde inferior de la banda. ^{1/}

.....

^{1/} Declaración de la SNA frente a políticas de precios agrícolas. 1° de abril de 1977.

El sistema de bandas de precios se implementó durante dos períodos, pero no cumplió el tercero que se tenía programado. En julio de 1979 el sistema de bandas se eliminó y en declaración de los Ministros de Agricultura y Economía, Fomento y Reconstrucción se indicó que: "el Estado se retira definitivamente de la comercialización de todos los productos agrícolas, asumiendo, por tanto, desde este momento, esta responsabilidad en forma total, el sector productor ya que se ha llegado a la convicción de la inconveniencia de la regulación de precios por parte de mecanismos del Estado."

En todo caso, se hace una excepción en el caso de la leche, la cual mantiene un arancel más alto que el resto de los productos. Esto determina que los precios internos sean más altos que los internacionales, pero se justifica en términos de las políticas de subsidios de precios que mantienen los gobiernos europeos.

La libertad de precios agrícolas se ha mantenido sin variaciones a partir de dicha declaración, aún cuando diversos grupos de agricultores han manifestado su disconformidad con dicha política. Esta situación se da en forma más notoria con aquellos productores de rubros tradicionales que no tienen posibilidad de competir en el mercado interno.

V ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LAS POLITICAS DE PRECIOS

Realizar la evaluación de una política resulta una tarea compleja, si se considera los diversos efectos que ella puede originar, los que además, normalmente son difícilmente aislables de otras causales. La tarea resulta aún mas compleja cuando se evalúan dos modalidades de política, ya que unido a los problemas propios de dicha evaluación, habría que estudiarlas bajo algún marco que difícilmente podría soslayar un esquema ideológico y los contextos socio económicos en que se desarrollaron. Además, habría que ponderar los objetivos de las políticas con algún patrón común, e incluir supuestos sobre el comportamiento y preferencias de los agentes económicos.

Dadas estas limitaciones y considerando el carácter de este documento, se evitará emitir juicios generales sobre estas dos modalidades de políticas de precios. En cambio, se mostrará para ambos tipos de políticas, algunos de los efectos de mayor importancia.

En algunos casos los efectos son similares y en otros contrapuestos. A nuestro juicio, esto no debe ser interpretado como que en algunas situaciones las políticas son buenas y en otras malas. La bondad o perversidad de la política mirada a través de un efecto aislado, generalmente no es lo más importante. Mucho más significativo es el efecto conjunto, en relación a los objetivos que ella se ha planteado, o el marco analítico definido por el investigador.

La importancia de mostrar algunos de los efectos de las dos modalidades de política, es más bien de orden descriptivo y didáctico y permitirá observar que el impacto de una misma política puede ser muy diverso en distintos sectores.

Dado la complejidad de los efectos de las políticas de precios, se usarán los mecanismos mas clásicos para su análisis, agregando otros que parecen

ser de tanta o mayor importancia que los que se utilizan corrientemente. Por esta razón se privilegiará en el análisis el rol de los precios como asignador de recursos, distribuidor de ingresos, y herramienta de planificación. En primer lugar, se tratará de verificar el rol de los precios como asignadores de recursos, tanto entre sectores como dentro de la agricultura. El efecto distribución del ingreso será analizado conforme al impacto que las políticas de precios han tenido en los diversos grupos que intervienen en el proceso de producción, distribución y consumo de los rubros agrícolas. Este sistema, aunque parcial desde un punto de vista teórico, es de mayor simplicidad, y permite visualizar más claramente los desajustes que las políticas pueden causar en diversos niveles. ^{1/}

Con el objeto de ordenar el análisis, éste se realizará en dos niveles: Un nivel global, en que se verán los impactos en el sector agrícola y su relación con el resto de la economía, y un nivel específico, que verá la situación a nivel del productor, del intermediario y del consumidor.

1. Análisis Global.

La manera más común de analizar las políticas de precios agrícolas es ver la evolución de estos en su conjunto y para los principales productos. Esto permite observar los cambios en el poder adquisitivo de los productos agrícolas, realizar comparaciones con la marcha de los precios de otros sectores y establecer los cambios que se producen en las relaciones de precios entre los productos más importantes.

.....

^{1/} Los impactos en la distribución funcional del ingreso son de muy difícil medición debido a que la teoría de la distribución del ingreso aún no cuenta con un instrumental sencillo y potente para hacerlo. Ver Johnson M.G. The theory of income distribution. 1974.

En un nivel global, debiera también tenerse presente el efecto que las políticas específicas pueden tener en otras de nivel macroeconómico, como la política fiscal y la política monetaria. Este alcance cobra especial interés en el período 1964-70 en que el Estado mantuvo subsidios directos a la agricultura, a través de los precios de los fertilizantes y rebajas en el transporte ferroviario. Este tipo de análisis no se efectuará en el presente documento, dado que requeriría de un modelo cuya complejidad va más allá de los propósitos de éste. 1/ Sin embargo, a modo de ejemplo puede indicarse que en dicho período el Gobierno se propuso gastar anualmente en bonificaciones para fertilizantes y fletes ferroviarios cifras que superaban los 15 millones de dólares.

a) Nivel de precios agrícolas.

Para el análisis del nivel de precios agropecuarios se ha usado el Sub-índice de Precios Agropecuarios, que forma parte del Índice de Precios por Mayor. Este es el único índice de tipo oficial referido al sector, preparado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Debido a que no se llevan estadísticas referentes al nivel de precios al productor, este índice se usa como sustituto, aún cuando su validez es relativa, ya que si bien permite evaluar las relaciones entre distintos sectores de la economía, no refleja la situación real de ingresos a nivel de productores.

Con el propósito de ver la evolución real de los precios agropecuarios, en el Cuadro N°1 se muestra la evolución del Índice de Precios de Productos Agropecuarios por Mayor y el Índice del Nivel General de Precios, para

.....

1/ Un modelo de esta naturaleza debería medir el impacto del costo del subsidio, versus los beneficios logrados a través de una mayor producción y con sumo con un menor precio y el impacto del mayor gasto fiscal en el nivel de precios.

CUADRO N° 1

EVOLUCION DE LOS PRECIOS AGROPECUARIOS Y DEL NIVEL
GENERAL DE PRECIOS EN DOS PERIODOS
(1965 y 1975 = 100)

Años	Indice Precios Agrop. por mayor	Indice Nivel Gral. de Precios 1)	Indice Real de Precios Agrop. Por Mayor
Período 1965-70			
1965	100.0	100.0	100.0
1966	125.7	122.9	102.3
1967	145.6	146.1	99.6
1968	181.0	188.9	95.8
1969	255.5	254.0	100.6
1970	347.6	343.1	101.3
Período 1975-80			
1975	100.0	100.0	100.0
1976	345.1	317.7	108.6
1977	620.2	597.8	103.7
1978	835.3	848.1	98.5
1979	1.267.7	1.217.5	104.1
1980	1.714.5	1.680.7	102.0

FUENTE: Elaborado con datos oficiales del INE.

1) El Índice General de Precios ha sido calculado ponderando dos veces el Índice de Precios al por mayor y una vez el Índice de Precios al Consumidor.

los períodos 1965-70 y 1975-80. En este caso se ha usado como deflactor el Índice del Nivel General de Precios, como una aproximación que representa el uso que el agricultor efectúa del ingreso obtenido por sus productos. En dicho Cuadro puede observarse que durante ambos períodos el nivel de precios de los productos agrícolas se ha movido con un ritmo bastante similar al que lleva el Índice del Nivel General de Precios. Sin embargo, en el primer período el precio de los productos agrícolas mantiene un nivel levemente inferior al período 1975-80, especialmente durante el año 1968 en que llega al nivel más bajo.

En el cuadro mencionado puede observarse que uno de los objetivos de la política de precios agrícolas en el período de intervención del Estado no logra cumplirse. Se recordará que se pretendió mejorar el nivel de precios agrícolas, con respecto al resto de los sectores. 1/ Sin embargo, el aumento de los precios agrícolas logrado a través de las fijaciones, fue superado con largueza por el aumento de los precios de otros bienes, dado el aceleramiento de la inflación iniciado ya en 1967. El fuerte control de los precios de los alimentos, realizado para impedir una mayor alza del índice de precios al consumidor, impidió que estos aumentaran, aún cuando en dicho año se presentó una sequía que disminuyó notoriamente la producción. En este sentido, la política de precios libres parece haber permitido mantener los precios de los productos agrícolas a un nivel algo superior, presentándose en 1976 un nivel más alto, ya que la producción de alimentos para consumo interno mantuvo un nivel deteriorado y no se han efectuado importaciones relevantes. Esta afirmación sólo refleja una relación de intercambio intersectorial global, y no debe interpretarse como una mayor rentabilidad privada para el sector, ya que como se verá posteriormente, los costos de producción en la agricultura han tenido un incremento notable durante el período 1975-80.

.....

1/ Ver Capítulo III.

De estos antecedentes también se puede concluir en términos generales que la evolución de los precios agrícolas no ha constituido un estímulo importante en la mantención del proceso inflacionario. El hecho de que el nivel general de los precios agrícolas se haya movido en ambos períodos en términos similares al resto de los precios, indica que tanto sobre la base de los controles de precios (1965-70) como de la apertura del comercio internacional, de los controles monetarios y la restricción del ingreso (1975-80) se pueden conseguir los mismos objetivos. Sin embargo, para tener una visión más rigurosa de este fenómeno había que realizar una evaluación más estricta de la evolución de cada precio en particular, teniendo en cuenta su ponderación en el gasto familiar.

En el Cuadro N°2, se muestran algunos Índices de Precios al por Mayor, todos deflactados por el Índice del Nivel General de Precios. Ellos permiten observar los cambios en los niveles de precios relativos del sector agrícola en relación al sector industrial y al nivel de precios de productos importados. Las tendencias indican que en ambos períodos los precios industriales han crecido con mayor rapidez que los precios agrícolas. Esta, que es una tendencia histórica provocada por las características propias de la agricultura ^{1/} que no pudo ser revertida durante el período 1965-70, a pesar de existir el interés explícito de lograrlo.

En el mismo cuadro se muestra un índice de precios de productos importados, como una manera aproximada de ver los cambios ocurridos en el mercado internacional. Puede observarse que dicho índice se ha mantenido relativamente bajo, pero fluctuante. Este índice tiene un alto componente agropecuario, y su bajo nivel es un incentivo para proveerse en el extranjero de los productos agrícolas que el país necesita y es un motivo de presión para que el precio interno no suba. Durante el período 1965-70, el volumen de productos agrícolas

.....

^{1/} Ver Capítulo I.

CUADRO N° 2

RELACIONES DE INDICES DE PRECIOS ENTRE SECTORES

Años	Agropecuario INGP	Industrial INGP	Prod. Importados INGP
Período 1965-70			
1965	100.0	100.0	100.0
1966	102.3	101.8	91.9
1967	99.6	105.2	91.6
1968	95.8	106.6	98.4
1969	100.6	107.5	100.5
1970	101.3	109.2	100.0
Período 1975-80			
1975	100.0	100.0	100.0
1976	108.6	99.3	94.9
1977	103.7	98.9	100.8
1978	98.5	106.4	95.8
1979	104.1	109.9	94.6
1980	102.0	112.5	94.4

FUENTE : Elaborado por GIA en base a antecedentes del INE.

importados era regulado por el Estado, lo que permitió controlar el mercado interno hasta un nivel que no deteriorara el ingreso de los productores. En el período 1975-80, las importaciones son efectuadas por el sector privado, lo cual lleva a que el precio del mercado interno tiende a asemejarse al del mercado internacional. Este tipo de política hace más fluctuantes los precios, como se observará posteriormente, y coloca al productor dentro de una mayor incertidumbre.

b) Estructura de Precios.

La relación que mantienen entre sí los precios de los diferentes productos es de importancia, especialmente en el caso de aquellos que compiten por recursos similares. En la agricultura esta situación es generalizada, ya que con ciertas restricciones, el recurso tierra, la mano de obra, el agua y el capital circulante son utilizables en la mayor parte de los rubros agropecuarios. No obstante, es particularmente importante para algunos rubros específicos, como se hizo referencia con algunos ejemplos anteriormente.

Durante el período 1965-70, la política de precios buscó una estructura ideal que era perfectamente coherente con las metas de producción propuestas. En el período 1974-80 la situación es diferente y la relación de precios se va estructurando de acuerdo a los movimientos que el mercado vaya teniendo. Por tanto, esta estructura es mucho más dinámica y no refleja las aspiraciones de un plan nacional, sino más bien la estructura de precios del mercado mundial.

En el Cuadro N°3 se muestran los cambios en la estructura de precios de algunos productos durante 1965-70 y la meta fijada en 1966 para lograr en el mediano plazo, 1971, y en el largo plazo, 1980. Puede observarse que existe una leve tendencia hacia las metas. Sin embargo, el ritmo de avance es algo lento y no permite lograr completamente los objetivos de la política. Las nuevas relaciones que se buscan entre trigo, papas, maíz y carne de bovino, aves y leche muestran un cierto grado de éxito, especialmente en los casos pecuarios.

CUADRO N° 3

RELACIONES DE PRECIOS AL PRODUCTOR

(Base trigo y carne bovina)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Meta Plan 1971	Meta Plan 1980
Trigo	100	100	100	100	100	100	100	100
Maíz	101	99	102	102	113	108	90	80
Papa	93	88	74	67	55	64	45	45
Poroto	344	330	266	164	378	521	260	260
Raps	184	187	164	175	178	175	180	180
Remolacha	21	24	24	24	24	23	22	21
Carne Bovino	100	100	100	100	100	100	100	100
Carne Ave	177	174	163	157	137	126	125	100
Leche	18	23	25	25	23	21	23	21

FUENTE: Elaborado en base a antecedentes oficiales de INE

Unidades Usadas: Productos Agrícolas: \$ por qq.

Carnes : \$ por 100 kg. en pié

Leche : \$ por 100 lts.

La relación carne de bovino-leche se desea mantener en un nivel de 5:1, lo cual sólo se pierde en 1967 y 1968, en que la leche subió a un ritmo mayor que la carne. La relación carne bovino-ave, que parte de un nivel de 1:1,8, se desea bajar ostensiblemente para llegar en el largo plazo a la paridad. La meta para el mediano plazo es de 1:1,25, la cual se logra en 1970. En cambio, el precio del maíz mantiene durante todo el período una relación pareja con el trigo, aún cuando la meta es que llegue en 1971 con un precio un 10% inferior a éste.

Por su parte, la papa, que parte con una relación de 1: 0,9 con el trigo, y tiene por meta llegar a una relación 1: 0.45, alcanza en 1970 sólo a 1: 0.6, con una tendencia poco estable.

2. Nivel específico.

En este nivel de análisis interesa ver el impacto que la política de precios ha tenido en los diferentes grupos sociales que intervienen en la producción, distribución y consumo de los productos agropecuarios.

El objetivo es observar si los efectos de las política son o no similares en los diversos grupos comprometidos.

a. Efectos a nivel de productor.

A nivel del productor los precios manifiestan su efecto en diversos sentidos. Desde el punto de vista económico se suele dar mayor énfasis a los precios como indicadores de asignación de recursos, pero desde el punto de vista de los productores individuales el precio se considera más bien como uno de los determinantes de sus ingresos. Aún cuando existen argumentos teóricos para separar la política de precios para la asignación de recursos, de la política de ingresos para lograr equidad distributiva, estos dos aspectos en la política van íntimamente ligados. Más aún, en Chile el aspecto redistributivo parece ser el más importante, ya que no siempre se cumple el supuesto de que los cambios en los precios afectan directamente el ingreso de los productores y como

respuesta, éstos reasignarían sus recursos. Sin embargo, en la agricultura en general y en especial en el caso chileno se dan diversas rigideces que han obstaculizado la clásica respuesta económica de cambios, en la oferta, frente a cambios en los precios. Diversos estudios han demostrado que la variación de los precios es sólo uno de los factores que pueden influir en la oferta (Echeverría, 1972; Oficina de Planificación Agrícola, 1967). Como se ha hecho referencia anteriormente, durante el siglo pasado y la mitad de éste, los precios tenían un papel secundario, ya que el crédito subsidiado, la baja tributación, el bajo costo de la mano de obra y otros factores de similar naturaleza, desligaban casi por completo a los precios de mercado de las decisiones que el productor tomaba respecto a la asignación de sus recursos. Diversos cambios en la política tributaria, de tenencia de la tierra y el crédito han variado esta situación en los últimos veinte años, y los precios han adquirido una mayor relevancia. Este fenómeno debe observarse no sólo considerando el nivel relativo que los precios de los diversos productos tienen, sino también la estabilidad que ellos mantienen.

Como se ha hecho presente en el primer capítulo, uno de los problemas fundamentales de los precios agrícolas es su inestabilidad. Esto afecta tanto a productores, como a consumidores. Pero su efecto es más importante al nivel de los productores no capitalizados, los que no pueden asumir los riesgos de una baja en el precio más allá de sus costos.

(i) Precios Reales de los productos agrícolas.

Al comparar los precios reales que los productos agrícolas han adquirido en los períodos cuyas modalidades de política se analizan, se debe resolver el problema de comparar en base a un patrón común. Si se compara manteniendo el valor de la moneda, deflactando por el Índice de Precios al Consumidor se observa que en el período 1974-79, los precios agropecuarios tienen un nivel muy superior al observado en el período 1965-70. Igual situación resulta de

deflactar usando el Índice de Precios al por Mayor. Este resultado puede mover a equívocos, interpretándose como un mejoramiento en los precios relativos de diversos productos y de los ingresos de los productores. Sin embargo, esta situación proviene de los problemas que tienen los índices oficiales de precios para captar los cambios que estos experimentaron entre 1972 y 1975. (Cortazar, 1977) Por tal motivo, parece ser más adecuado deflactar los precios agrícolas a través de un índice construido sobre la base de los precios de los insumos, que se utilizan en cada producto.

En el Cuadro N°4 se presentan los precios de algunos productos agrícolas al productor 1/, en época de comercialización deflactados a 1974 a través de un índice de insumos que incluyen semillas, mano de obra, tracción, fertilizantes y pesticidas. Puede observarse en dicho cuadro que el precio de los productos tradicionales se ha deteriorado. Comparando ambos períodos se observa que el trigo ha disminuído en promedio un 15%, el maíz un 28%, la papa un 32% y el poroto un 26%. En cambio, rubros más intensivos, como frutales, han aumentado sus precios. A modo de ejemplo, se puede ver que la uva ha aumentado su precio en un 37% y la manzana en un 6%.

Las cifras anteriores merecen a lo menos dos consideraciones de interés.

- Si se observan las cifras de superficie sembrada con productos tradicionales y plantadas con frutales, (ver cuadro N°5) se ve la coherencia con las apreciaciones antes indicadas. Los precios deflactados a través de sus costos reflejan el impacto que sufren los productores en sus ingresos y estos tienden a responder, en el mediano y largo plazo, desplazando sus recursos desde los rubros menos rentables a los más rentables. El resultado de ello ha significado un aumento en la superficie de plantaciones y una disminución en la superficie

.....

1/ Estos se han estimado en base a los precios agropecuarios al por mayor, conforme a la metodología utilizada por la Oficina de Planificación Agrícola.

CUADRO N°4

PRECIOS REALES AL PRODUCTOR DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS EN
DOS PERIODOS

1er. Período	Trigo	Maíz	Papa	Poroto	Uvas	Manzanas
1965	153.6	117.9	88.6	377.1	270.7	200.1
1966	151.0	130.2	96.6	377.7	282.1	148.3
1967	149.1	130.3	76.5	346.3	336.0	224.7
1968	148.9	113.0	78.6	201.6	378.4	235.4
1969	144.1	127.7	54.8	329.8	402.8	278.6
1970	135.3	111.0	53.1	495.7	402.0	298.1
PROMEDIO	147.0	121.7	74.7	354.7	334.0	230.9
2° Período						
1974	85.1	71.6	31.5	141.0	180.3	157.2
1975	99.8	61.3	33.6	283.4	463.5	291.4
1976	143.7	114.8	73.9	519.1	463.8	240.5
1977	160.8	84.9	61.0	276.4	504.5	236.4
1978	136.6	94.4	41.7	155.0	516.8	297.6
1979	124.9	87.5	64.9	203.0	510.3	239.2
PROMEDIO	125.2	87.8	51.1	263.0	456.5	243.7

FUENTE: Elaborado por GIA a partir de datos oficiales de INE y deflactados a 1974 por un índice de insumos.

CUADRO N° 5

CAMBIOS EN LA SUPERFICIE SEMBRADA O PLANTADA DE ALGUNOS

RUBROS AGRICOLAS

(en miles de hectáreas)

Años	Trigo	Maiz	Papa	Poroto	Uvas 1/	Manzanas
1965	727.1	87.6	91.1	58.5	5.5	8.5
1974	591.0	107.4	93.3	93.3	4.2	11.3
1979	628.0	111.6	85.9	85.9	10.9	13.6

FUENTE : Elaborado en base a antecedentes del Instituto Nacional de Estadísticas y Catastro Frutícola de CORFO.

1/ Superficie de huertos industriales.

de rubros tradicionales como el trigo. Sin embargo, este mismo tipo de respuesta no se observa en productos de chacarería como maíz, papas y porotos, que deberían teóricamente disminuir su superficie.

- Si se observa la localización de los diferentes rubros y se tipifica los agricultores de acuerdo a su grado de capitalización y los rubros que explotan, puede notarse que existe una cierta afinidad entre algunos rubros típicos en el autoabastecimiento, que son predominantemente sembrados por pequeños productores, en contraposición con productos extensivos como el trigo, o de exportación como los frutales, que son explotados por empresarios capitalizados.

En el Cuadro N°6 puede observarse como se distribuye la superficie sembrada o plantada de algunos rubros. Puede allí verse que tanto papas, como maíz y porotos son mayoritariamente sembrados por campesinos, en cambio frutales y trigo son explotados en mayor amplitud por agricultores capitalistas. Esta acotación puede aclarar el impacto diferencial que pueden tener las políticas agrarias sobre el ingreso de diferentes agricultores y el tipo de respuesta que ellos tienen frente a cambios en los precios. En efecto, parece notorio que los productores capitalistas responden a los cambios de precios de acuerdo a los postulados neoclásicos, en cambio los productores campesinos actúan con una racionalidad aparentemente diferente. Aún cuando los ingresos por unidad producida tiendan a disminuir, los campesinos no disminuyen sus superficies sembradas, ya sea porque necesitan mantener un ingreso total estable o porque valoran los productos de un modo diferente al precio de venta del mercado.

Como se observó anteriormente los precios pueden cumplir un rol importante como herramienta de planificación, y en tal caso debe tenerse presente lo recientemente expresado. La fijación de un precio puede servir para incentivar o desincentivar, proteger, estabilizar o relocalizar productos, pero sus efectos pueden ser muy diversos entre los productores cuando sus motivaciones

CUADRO N° 6

PARTICIPACION DE DIFERENTES TIPOS DE PRODUCTOS EN LA
SUPERFICIE SEMBRADA O PLANTADA DE ALGUNOS RUBROS AGRICOLAS EN EL AÑO 1976.
(en porcentaje de la superficie total)

Tipo de Agricultores	Trigo	Maíz	Papas	Porotos	Frutales
Campeños	37.2	52.5	72.0	60.1	23.3
Capitalistas	62.8	47.5	28.0	39.9	76.7

FUENTE : Elaborado por GIA en base a antecedentes del V Censo Nacional Agropecuario 1975-76 del Instituto Nacional de Estadísticas.

NOTA: Se definió como campesino a aquellos productores que contratan menos de un trabajador permanente y como capitalista a aquellos que mantienen contratados en forma permanente a uno o mas trabajadores.

y valoraciones son diferentes. De la misma manera, al ser utilizados como herramienta de planificación, los precios agrícolas no pueden pensarse en forma aislada. Ellos deben ser parte de la política de precios para el resto de la economía y deben estar insertos dentro de un programa agropecuario coherente. En tal sentido, la implementación de la política adquiere gran relevancia, ya que debe preverse una cierta flexibilidad, pero mantenerse los objetivos gruesos de la política. En el período 1964-70, los precios agrícolas fueron utilizados como herramienta de planificación, con cierto éxito en los primeros años de implementación. Sin embargo, esta perdió coherencia y efectividad cuando debió supeditarse a los programas de lucha contra la inflación.

(ii) Estabilidad de los precios.

La estabilidad de los precios ha sido objetivo explícito o implícito en diversas políticas. Durante el período 1965-70 la política de precios dió énfasis a este aspecto. Durante el período de libre mercado se entiende como objetivo implícito al llegar al equilibrio, pero en el intertanto se acepta la inestabilidad como una necesidad para el ajuste. La estabilidad de precios es un factor de importancia, tanto para productores como consumidores. Sin embargo, para los primeros ésta es mayor, ya que influye directamente en las expectativas de ellos frente a los futuros ingresos, participando así fuertemente en la decisión de qué y cuánto producir. Para los consumidores en cambio, las fluctuaciones de algunos precios aislados se amortiguan o diluyen dentro de la canasta.

En el cuadro N°7, se observan índice de variación de los precios al por mayor de algunos productos de importancia. Puede verse que en todos los casos los coeficientes de variación son considerablemente más altos en el período de libre mercado. Productos como la papa y el poroto en este período tienen coeficientes de variación de 35% y 47% respectivamente. Ambos productos son de notable importancia entre los pequeños agricultores, quienes difícilmente pueden asumir el riesgo de aumentar su producción a través de aumentos de

CUADRO N°7

ESTABILIDAD EN LOS PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN DOS PERIODOS
(Base 1965 y 1974 = 100)

RUBRO	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Coefficiente de Variación
Trigo	100.0	105.0	102.3	101.3	106.8	105.4	2.3
Maíz	100.0	110.7	109.7	100.3	118.3	111.4	6.0
Papa	100.0	108.3	88.1	88.7	64.2	68.9	18.1
Poroto	100.0	100.1	100.6	58.9	91.9	154.1	27.7
C.de Vacu no	100.0	72.6	75.5	83.3	101.4	107.8	15.1
C.de Ave	100.0	97.7	92.0	88.5	103.6	125.0	11.6
C.de Cer do	100.0	102.8	106.4	104.0	121.8	132.6	10.6
Leche	100.0	123.7	136.4	139.9	143.4	142.0	11.7

RUBRO	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Coefficiente de Variación
Trigo	100.0	132.1	146.7	138.3	120.9	114.0	12.4
Maíz	100.0	112.4	152.1	124.2	141.3	127.7	13.6
Papa	100.0	144.0	278.8	188.9	129.4	240.8	34.9
Poroto	100.0	238.6	388.4	212.3	124.1	159.7	46.7
C.de Vacu no	100.0	62.4	91.5	131.8	133.1	148.2	26.4
C.de Ave	100.0	82.5	109.7	118.7	114.4	120.0	12.1
C.de Cer do	100.0	58.3	104.5	156.4	169.3	192.0	35.5
Leche	100.0	144.8	165.1	208.3	235.3	246.2	28.2

FUENTE: Elaborado en base a datos oficiales de INE, deflactados a Junio de 1980 por Índice de Precios al por Mayor.

superficie o de mejoramientos tecnológicos, dada la fuerte incertidumbre que los afecta.

b) Efectos a nivel de intermediario.

El sector de intermediación puede verse notoriamente afectado según las políticas de precios que se siguen.

Cuando los precios son utilizados como herramienta de planificación, debe tenerse presente que las políticas de precio y de comercialización son absolutamente complementarias, y el Estado debe intervenir de alguna manera en el proceso de comercialización. Cuando el sector intermediario es estatal, puede servir de amortiguador para absorber las fluctuaciones de precios, y evitar que éstas afecten muy seriamente a productores y consumidores. Asimismo, puede lograr, a través de precios e instalación de poderes compradores, estimular o desincentivar determinados productos y productores.

En cambio, si el sector intermediario es privado, tratará de mantener su margen traspasando las fluctuaciones de precios hacia los consumidores finales. Debe tenerse en cuenta que el área privada puede verse estimulada a participar en dicho sector, en la medida en que la política de precios incentive su incorporación. Si se presentan variaciones estacionales importantes en los precios, el área privada estará dispuesto a integrarse al sector intermediario, entregando servicios de almacenamiento. De igual manera, si la política de precios estimula la calidad y presentación de los productos, existirán incentivos para que este sector asuma los servicios de selección y procesamiento.

En Chile no existen estadísticas de precios agrícolas al productor y mucho menos de márgenes de comercialización. Los primeros se estiman en base a los precios al por mayor, suponiendo que los márgenes de comercialización han permanecido constantes desde 1965. Esto hace complejo establecer como han sido afectados los intermediarios por las dos políticas de precios.

Sin embargo, dadas estas limitaciones, nos aproximamos al problema viendo la relación precios al consumidor y precios al por mayor, lo que puede dar una idea del margen de comercialización minorista y de las variaciones estacionales de los precios al por mayor.

(i) Precios agropecuarios al por mayor y precios de los alimentos al consumidor.

El cuadro N°8 muestra los índices de precios agropecuarios al por mayor y los precios de los alimentos al consumidor, ambos divididos por el índice del Nivel General de Precios. Del cuadro se desprende que en ambos períodos los márgenes de comercialización a nivel minorista tienden a estrecharse, ya que los precios de los alimentos al consumidor crecen menos que los precios agropecuarios al por mayor. Esta tendencia se acentúa más en el caso del período de libre mercado. Sin embargo, los antecedentes no son suficientes para concluir que la rentabilidad del sector intermediario se ha deteriorado. Estas tendencias pueden ser un efecto del mejoramiento tecnológico y de infraestructura del comercio minorista (desarrollo de Supermercados o disminución de mermas en el proceso comercial), o un resultado de la competencia; o quizás simplemente que el índice de precios de alimentos, que es parte del índice de precios al consumidor, ha sido más manipulado que el de productos agropecuarios que está incluido en el índice de precios al por mayor.

(ii) Variación estacional de los precios.

Al revisar los efectos de las políticas de precios sobre las variaciones estacionales, se observa que éstas han influido de una manera diversa en

CUADRO N° 8
VARIACION DE PRECIOS AGROPECUARIOS AL POR MAYOR
Y DE PRECIOS DE ALIMENTOS AL CONSUMIDOR.

	Indice Precios Agropecuarios INGP	Indice Precios Alimentos INGP
Período 1965 - 70		
1965	100.0	100.0
1966	102.3	99.7
1967	99.6	95.0
1968	95.8	93.1
1969	100.6	90.6
1970	101.3	90.7
Período 1975 - 80		
1975	100.0	100.0
1976	108.6	98.5
1977	103.7	97.4
1978	98.5	92.5
1979	104.1	84.4
1980	102.0	83.2

FUENTE : Elaborado por GIA en base a antecedentes de INE.

los dos períodos analizados. En el cuadro N°9 se muestra, a modo de ejemplo, la situación de la papa, el maíz y la carne de bovino. En todos los casos, las variaciones a lo largo del año se presentan en forma mucho más marcada en el período de libre mercado, lo que de muestra que los productores tienden a vender en época de cosecha, almacenado lo mínimo, ya sea por temor a las variaciones del mercado o por dificultades financieras. En el período 1965-70, la intervención del Estado sirvió para amortiguar y hacer más regulares las variaciones estacionales. Para el sector intermediario representan un mayor incentivo los cambios más pronunciados, ya que le permiten acopiar en las épocas de cosecha y vender con posterioridad con márgenes mas amplios. El desarrollo de la agroindustria también se ve favorecido con esta situación.

c. Efectos a nivel del consumidor.

Las diferentes modalidades en la política de precios afectan en último término a los consumidores. Durante la época de protección a la industria naciente y en algunos períodos de lucha antiinflacionaria, los precios al consumidor fueron fijados con el propósito de no tener que elevar los salarios e incentivar la inversión y el aumento de la producción. Esta es una manera de utilizar los precios como herramienta de planificación y determinar una redistribución del ingreso favorable a los sectores urbanos. Sin embargo, esta situación puede afectar el nivel de ingresos de los productores y trabajadores del campo, y desincentivar la actividad si no se consideran algunos subsidios al sector. Por otra parte, cuando se fijan los precios mínimos al productor, los consumidores pueden verse afectados y perder parte de su excedente cuando la oferta es muy alta. De esta manera, el nivel de los ingresos relativos reales de los consumidores se ve influenciado por el precio de los productos agrícolas y en especial el de los alimentos, que constituyen una gran proporción de su canasta familiar. 1/

.....

1/ En el caso chileno, éstos constituyen alrededor del 50%.

CUADRO N°9

COMPARACION ENTRE LA VARIACION ESTACIONAL DE ALGUNOS PRECIOS

AGROPECUARIOS EN DOS PERIODOS

MESES	PAPAS		MAIZ		CARNE	BOVINO
	1966 - 1970	1975 - 1979	1966 - 1970	1975 - 1979	1966 - 1970	1975 - 1979
ENE	101.3	75.0	105.8	100.1	98.2	93.8
FEB	97.3	87.4	102.6	101.1	95.1	89.7
MAR	98.9	93.4	99.9	90.3	93.2	94.4
ABR	102.4	96.4	97.0	90.7	91.1	95.7
MAY	101.3	106.9	94.5	94.4	88.8	93.9
JUN	100.3	103.7	94.5	96.3	93.0	92.6
JUL	100.4	104.9	95.7	103.1	101.4	117.9
AGO	100.1	107.8	98.1	109.7	107.2	118.1
SEP	98.6	121.0	100.0	106.1	109.3	101.5
OCT	99.0	119.6	101.1	104.2	110.2	103.8
NOV	99.6	108.8	104.6	104.2	108.4	101.6
DIC	100.8	25.1	106.2	99.8	104.1	97.0
COEFICIENTE DE VARIACION	1.3	14.5	4.0	5.8	7.4	9.0

FUENTE : Elaborado con datos oficiales del Instituto Nac. de Estadística. Precios al por mayor deflactados por el Índice de Precios al por Mayor. Para elaborar el Índice Estacional se utilizó el método de Pearson.

CUADRO N° 10

DISPONIBILIDAD DE CEREALES POR HABITANTE 1/
(En pesos de diciembre de 1979)

Trienio	Producción	Índice 1965/67 = 100	Exportación	Índice 1965/67 = 100	Importación	Índice 1965/67 = 100	Disponibilidad	Índice 1965/67 = 100
1965/1967	1.119,4	100	6,7	100	308,8	100	1.421,5	100
1968/1970	1.091,0	97	8,2	122	247,3	80	1.330,1	94
1974/1976	742,0	66	10,2	152	573,0	186	1.304,8	92
1977/1979	849,1	76	20,7	309	448,1	145	1.276,5	90

FUENTE: Elaborado por GIA sobre la base de las encuestas agropecuarias del INE, Anuarios de Comercio Exterior y Estadísticas de ECA.

1/ Los volúmenes físicos de producción, importación y exportación de los productos que se consideran cereales, fueron valorados a los precios promedio al productor de 1979.

En otras circunstancias, los precios al consumidor se han entendido como una derivación lógica de las políticas de precios hacia los productores y consumidores.

En la época de 1965-70, se establecieron algunos precios máximos al consumidor, pero se esperaba proteger a éste fundamentalmente en base a un aumento de la eficiencia comercial. En el período 1974-80 se entiende que en última instancia se impondrá la llamada soberanía del consumidor y éste pagará más por lo que más necesita y menos por lo que le presta menos utilidad. De este modo, indicará a los productores cuánto y qué producir.

Los efectos de las políticas de precios hacia los consumidores pueden verse así, desde el punto de vista del abastecimiento de productos agrícolas en el mercado, y de la relación observada entre el índice de precios al consumidor y su componente alimentario.

En términos de abastecimiento, se puede visualizar en el cuadro N°10 que existe una tendencia secular a disminuir la disponibilidad per cápita de cereales. En las dos épocas ha bajado la producción nacional y en el período 1965-70, también disminuyeron las importaciones. La política seguida entre 1975 - 80 permite incrementar las importaciones, pero éstas no cubren la disminución de la producción nacional y el crecimiento de la población.

En el Cuadro N°11 se observa que en ambos períodos los precios de los alimentos tienden a crecer en menor proporción que el nivel general de precios al consumidor. Puede observarse, sin embargo, que en el período 1965-70 el nivel de precios de los alimentos se mantuvo por debajo del resto de los precios, aún en los años de mayor inflación. En el período 1975-80 puede, en cambio, observarse que en los períodos con mayor inflación los precios de los alimentos se mantienen más altos, y en la medida que ésta baja, los precios de los alimentos

CUADRO N° 11

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y EL
NIVEL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(1965 y 1975 = 100)

Años	Indice Precios Alimentos	Indice de Precios al Consumidor	Indice Real de Alimentos
Período 1965-70			
1965	100.0	100.0	100.0
1966	122.5	122.9	99.7
1967	140.2	145.2	96.6
1968	175.9	183.8	95.7
1969	230.0	240.2	95.8
1970	311.3	318.2	97.8
Período 1975-80			
1975	100.0	100.0	100.0
1976	312.8	310.9	100.6
1977	582.5	598.8	97.3
1978	784.2	838.8	93.5
1979	1.027.8	1.118.9	91.9
1980	1.398.5	1.512.0	92.5

FUENTE: Elaborado en base a datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística.

disminuyen en una mayor proporción. En definitiva, no parece que las políticas de precios hayan sido un factor importante de aceleración del proceso inflacionario que ha tenido el país.

BIBLIOGRAFIA

1. ABEL, W. Política Agraria. Biblioteca de Ciencias Económicas. Editorial El Atenero. Buenos Aires 1958.
2. CASASEMPERE, M.C. Análisis Global de Algunas Políticas Agropecuarias Crédito, Precios, Comercialización y Tributación (1964 - 1968). Tesis. 1969
3. COCHRANE, W. La Naturaleza del Problema de los Precios Agrícolas. Traducción CIE. 1974.
4. CORTAZAR, R. Índice de Precios al Consumidor y Estructura de Consumo. Notas Técnicas N°3. CIEPLAN. 1977.
5. COSCIA, A. Economía Agraria. Editorial Hemisferio Sur. Buenos Aires. 1977
6. ECHEVERRIA, R. y SOTO, J. Respuesta de los Productores Agrícolas ante Cambios en los Precios. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA). Informe Técnico N°1, 1968.
7. ECHEVERRIA, R. Política de Precios y Redistribución del Ingreso Agrícola. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA). 1972.
8. FRENCH - DAVIS, R. Políticas Económicas en Chile 1952 - 1970. Centro de Estudios de Planificación Nacional. Ediciones Nueva Universidad. 1973.
9. FONTAINE, E. Teoría de los Precios I. Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. 1973.
10. FRIEDMAN, M. Teoría de los Precios. Alianza Editorial. Madrid. 1976.
11. GONZALEZ, J. et al. La Planificación del Desarrollo Agropecuario. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Volumen 2. 1975.

12. HENDERSON, J.M. y QUANDT, R.E. Teoría Microeconómica. Ariel. Barcelona. 1972.
13. JOHNSON, M.G. The Theory of Income Distribution (Gray Mills Publishing Limited). 1974.
14. MELLOR, J. Economía del Desarrollo Agrícola. Nueva York. 1972.
15. METCALF, D. La Economía de la Agricultura. Alianza Editorial. Madrid.
16. OFICINA DE PLANIFICACION AGRICOLA. Plan de Desarrollo Agropecuario. 1965-1980. Ministerio de Agricultura. Santiago. 1967.
17. OFICINA DE PLANIFICACION AGRICOLA. Indicadores Agroeconómicos. Precios de Productos Agropecuarios e Índice de Precios. Publicación N°1. Santiago. 1969.
18. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Políticas de Desarrollo Agrario y Rural. Santiago. 1974.
19. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Política Agropecuaria del Gobierno (Discurso). El Campesino. Noviembre de 1974.
20. MINISTRO DE AGRICULTURA. Política de Precios y Comercialización. Declaración Conjunta a los Ministros de Agricultura y Economía. El Campesino. Abril de 1977.
21. EL CAMPESINO. Precios Mínimos. Chile Agrícola. Mayo de 1975.
22. EL CAMPESINO. Comparación de Precios entre Productos Agropecuarios y Productos Elaborados. Mayo de 1975.
23. SCHICKELE, R. Tratado de Política Agrícola. Fondo de Cultura Económica. México. 1962.

24. SCHULZ, T.W. La Organización Económica de la Agricultura. Fondo de Cultura Económica, México. 1956.
25. SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA. Posición de la SNA frente a la Política de Precios Agrícolas. El Campesino. Abril de 1977.
26. SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA. Despegue de las Actividades Agropecuarias. Memoria de las Actividades de la SNA. El Campesino. Noviembre de 1974.
27. UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE. PROGRAMA DE POST GRADO DE ECONOMIA AGRARIA. Agricultural Overview 1964 - 1974. Santiago. 1976.

