

POLITICA TRIGUERA

Ramón Sanz¹

I. INTRODUCCION

Desde hace algunos años existe en el país la percepción bastante generalizada de que el sector agrícola o una parte de él se encuentra bajo una crisis de rentabilidad de la cual es muy difícil salir adelante. Para ilustrar lo anterior habitualmente se muestran diferentes indicadores económicos, que, efectivamente señalan que el dinamismo actual del sector dista mucho de ser lo que fue años atrás. Durante el período 1992/1993 el sector silvoagropecuario creció en aproximadamente un 1%, en contraste con el crecimiento de 6% que registró el resto de la economía del país. Además, dicho crecimiento positivo fue sólo consecuencia de la favorable evolución registrada por los subsectores silvícola y pecuario, puesto que el subsector frutícola experimentó un crecimiento leve y el de cultivos tradicionales disminuyó. Este último subsector ha sido donde se concentra mayoritariamente el deterioro registrado en el nivel de la actividad sectorial lo que se ha visto reflejado en caídas significativas en las superficies sembradas durante las últimas temporadas.

La superficie destinada a cultivos tradicionales ha disminuido desde aproximadamente 1.100.000 hás. hasta 860.000 hás. entre las temporadas 1988/89 y 1992/93.

No obstante la reducción en la superficie de cultivos tradicionales debe destacarse que la disminución en forma importante se explica por las menores siembras de trigo que representa cerca de 50% de la superficie total de cereales del país.

La mayoría de estos cultivos son transables, es decir, son productos que son exportables o importables y por lo tanto, su precio en el mercado nacional estará dado por la manera en que los precios internacionales estén siendo transmitidos al mercado interno y por el nivel de tipo de cambio real. En vista de la permanencia de las políticas sectoriales en el último tiempo, la evolución seguida por la superficie de estos cultivos se explica, efectivamente por la evolución registrada por los precios internacionales y por el nivel del tipo de cambio real.

En el caso particular del trigo, la existencia de una banda de precios ha asegurado transmitir el comportamiento de los precios internacionales hacia el mercado nacional y determinar anualmente un costo mínimo de importación. Al mismo tiempo la existencia de un poder comprador ha procurado que bajo escenarios deficitarios sea dicho precio el precio de equilibrio entre la oferta y

¹. Vicepresidente Ejecutivo de COTRISA, Moneda 1040, 8º Piso, Santiago.

demanda doméstica. Debido a la metodología de elaboración de la banda la transmisión de precio experimenta ciertos rezagos y es así que los precios que se observan en el mercado interno en un momento dado pueden estar más relacionados con los precios internacionales de dos o tres años, que con los precios corrientes. En todo caso por estas razones no es de extrañar que el precio piso de la banda haya caído desde la temporada 1990/91 hasta la de 1994/95 en un 9% (en US\$), mientras que el techo ha tenido un comportamiento más errático.

El problema descrito ha tenido un importante impacto sectorial debido a la concentración de la producción de los cultivos tradicionales en determinadas regiones del país, que se han dedicado por largo tiempo al cultivo del trigo y donde existirían menores alternativas de producción de rubros alternativos.

Para enfrentar lo anterior, el propio sector privado está percibiendo la urgencia de la necesidad de transformación del sector agrícola, lo que ha coincidido con el diagnóstico que las propias autoridades han realizado en múltiples ocasiones.

Dentro de esta realidad se han planteado en diversas oportunidades diferentes alternativas que permitan atenuar la fuerza del ajuste que debe realizarse. Sin embargo, muchas de estas proposiciones han traído a discusión la posibilidad de revisar aspectos de la política sectorial, particularmente la existente para el trigo, a la vez que estudiar la eventual expansión de las bandas de precios hacia otros rubros.

Debido a que la política existente para el caso del trigo es una política relativamente madura dentro del sector, ya que incorpora una serie de aspectos económicos que buscan asegurar un adecuado desarrollo, no sólo para el sector agrícola, sino para todo el país se hace necesario analizar la situación actual de la política y cuál debiera ser su futuro.

II. DESCRIPCION DE LA POLITICA

La política sectorial aplicada para el trigo consta de dos instrumentos básicos que aunque operan de manera conjunta, tienen fines absolutamente diferentes. Nos referimos a la Banda de Precios y al poder comprador, actualmente COTRISA.

A. Banda de Precios.

El mercado internacional del trigo se caracteriza por ser un mercado excedentario, dominado por los excedentes de producción doméstica que enfrentan los grandes productores mundiales.

Los incrementos en la productividad que se han registrado como parte del avance científico tecnológico, las políticas de fomento de la producción de

los principales productores mundiales y el bajo crecimiento experimentado por la demanda del producto han llevado a que los precios internacionales del trigo enfrenten una tendencia de largo plazo decreciente, aún cuando se presenten variaciones en torno a ella.

El mercado mundial del trigo está fuertemente influenciado por Estados Unidos, que es el principal productor y exportador mundial de trigo y cereales forrajeros, y el segundo exportador de arroz. Sin embargo, pese a sus favorables condiciones naturales, este país mantiene programas oficiales de sustentación de precios domésticos e ingresos de los agricultores. Como consecuencia de los aumentos de producción que han generado estos subsidios, y para mantener los beneficios entregados a los agricultores se han creado además programas especiales de incentivos a las exportaciones.

El resultado de las políticas aplicadas en Estados Unidos, según información publicada por la Revista "Choices" (1er. trimestre 1994), de la Asociación de Economistas Agrarios de Estados Unidos, es que el 40% del valor de la producción de trigo en el país del Norte son transferencias que los consumidores y los contribuyentes americanos hacen a los productores nacionales.

Adicionalmente la Unión Europea (Ex-C.E.E.) mantiene importante programas de apoyo a la producción y a las exportaciones de trigo con políticas similares a las aplicadas por Estados Unidos.

El resultado de estas políticas es la existencia de un mercado mundial de trigo altamente distorsionado, que ha experimentado aumentos importantes en los volúmenes producidos y donde los precios a que se transa el producto tienen escasa relación con sus costos de producción. Además, las características de baja elasticidad ingreso de la demanda (porcentaje de aumento en la cantidad demandada ante aumentos porcentuales en el ingreso de las personas) determinan que a medida que los países se desarrollan el crecimiento de la demanda por trigo sea menor. La suma de estos dos factores permite explicar la tendencia decreciente que se observa en los precios internacionales del trigo.

Adicionalmente, las políticas descritas generan otros problemas en el corto plazo que también afectan la producción de trigo en el resto del mundo. El mercado internacional es un mercado residual que representa una proporción marginal de la producción doméstica de los principales exportadores. Esto significa que variaciones pequeñas en las cosechas obtenidas en estos países determinan cambios mayores en los volúmenes comercializados en el exterior.

La demanda de trigo, por su parte, se caracteriza por presentar una baja elasticidad precio de la demanda, lo que significa que reducciones proporcionales de un cierto nivel en los precios del producto significan incrementos proporcionales menores en la cantidad consumida. Dicho de otra forma la cantidad que los consumidores demandan en un momento tiene escasa relación con el precio del producto.

La unión de estos dos factores, de oferta y demanda a corto plazo, traen como consecuencia una alta variabilidad en los precios del cereal dentro de los diferentes años.

Esta última situación implica negativas consecuencias en aquellos países en que el cereal es un producto transable y mas grave aún es la situación que enfrentan los países del Hemisferio Sur, debido al impacto que provoca en los precios la salida de la nueva cosecha del Hemisferio Norte. El período que transcurre desde que se toma la decisión de siembra, hasta la cosecha, junto a la ubicación geográfica en que los productores se encuentran, determinan que la decisión de siembra deba tomarse en un ambiente de alta incertidumbre.

Sin embargo el alto riesgo que se enfrenta ante una decisión de producción dado en este caso por la alta variabilidad en los precios de la cosecha justifican en parte la intervención del estado en una acción que debe considerarse como subsidiaria. En efecto, existen diferentes formas de reducir el riesgo, cada una enfrentando distintos costos. En este sentido se podría afirmar que existen diversas maneras de "transar" el riesgo y por lo mismo, de darle alguna certidumbre a un proceso incierto. La posibilidad de diversificar la producción, la utilización de seguros de producción y el uso de mercados de futuro son ejemplo de ello.

De esta manera la intervención para disminuir el grado de incertidumbre de los agricultores es válida cuando la economía parece no tener mecanismos destinados a transar efectivamente el riesgo. A este respecto existen estudios que han analizado la factibilidad de utilización de algunos de ellos y donde se concluye que en la actualidad no son directamente aplicables a la realidad chilena.

Por estos motivos si no se crean mecanismos que permitan reducir la impredecibilidad de precios que enfrentan los agricultores se produciría un perjuicio en la asignación de recursos dentro de la economía. Es necesario tener siempre presente que la permanencia de una política sectorial como la existente está sujeta a la mantención de las condiciones que le dieron origen. Desde este punto de vista la política de banda de precios es "un segundo óptimo" pues la opción que mas bienestar le daría al país sería una de libertad de importación lo que será posible y práctico cuando los mercados internacionales dejen de ser distorsionados y condicionados por las políticas de subsidios de los grandes países productores.

Considerando todo lo anterior se da origen a la política de Banda de Precios actualmente vigente. Como es de conocimiento público la banda de precios se anuncia antes del inicio de la época de siembras en el país, tomando como referencia la evolución de los precios FOB del Golfo de los últimos 60 meses (trigo Hard Red Winter N° 2). Una vez ordenados los precios se eliminan los 15 precios más altos y los 15 precios más bajos quedando así conformado el techo y piso de la banda que los determinan el precio N° 45 y el N° 16 de la serie, expresados en dólares.

Es necesario a nuestro juicio analizar cuáles son los objetivos y efectos de la Banda de Precios así como aclarar algunas críticas y propuestas de cambio de la misma que se han conocido en el último tiempo.

Con el mecanismo descrito se confirma el objeto único de la Banda de Precios el que es reducir la impredecibilidad de precios que enfrenta el productor nacional al momento de tomar la decisión de sembrar, para garantizar que se haga una adecuada asignación de los recursos productivos dentro de la economía del país. Hay que hacer hincapié y destacar que la impredecibilidad que se desea corregir es la que aporta el comportamiento del mercado internacional y en consecuencia esta no existe cuando el país se autoabastece de cereal. Esta es la razón por la cual en un escenario de país autosuficiente en la producción de trigo la Banda pierde importancia. En efecto no se importa trigo y por lo tanto la Banda no regiría.

Adicionalmente no es un objetivo de la Banda de Precios cuidar del nivel de los precios que existirán durante la siguiente temporada; de si éstos son altos o bajos, como tampoco de otorgar para el productor nacional de trigo una rentabilidad determinada. En consecuencia no es de la esencia de la política vigente aspirar a un determinado nivel de autoabastecimiento interno, aún cuando se desearía naturalmente que los productores nacionales pudiesen producir volúmenes hasta ligeramente inferiores a la demanda conocida. Desde el estricto punto de vista económico se podría sostener que para el país es igual que el trigo que se consume sea de origen nacional o importado. Lo que importa es que refleje su verdadero costo de oportunidad. La política de Banda de Precios se limita a señalar la evolución de ellos y su transmisión al mercado interno.

Un punto importante de destacar es que, con esta política, Chile se ha visto beneficiado de los subsidios que entregan los países mas desarrollados; debido a que el precio internacional que se toma como referencia para la estimación de la banda, es un precio subsidiado que no tiene relación con los costos de producción del cereal en sus países de origen. Del mismo modo con la Banda se garantiza que la tendencia de estos precios sea transmitida al mercado interno.

No obstante lo anterior, se suele pensar que es un error de la política tomar el precio internacional como referencia, puesto que se está haciendo competir a los productores chilenos con las políticas de gasto social de los países desarrollados y con la riqueza de sus consumidores. Es parte de los gastos del Estado en dichos países entregar subsidios directos a los ingresos de los agricultores, y de los consumidores pagar mas caro por sus productos. Sin embargo aquí debe hacerse una distinción especial. Cuando los precios tomados como referencia tienen carácter de largo plazo, como ha sido el caso de las existentes para el trigo y otros productos agrícolas, los precios que rigen en el mercado internacional efectivamente representan el costo de oportunidad de transar el producto en él. Los países que deseen exportar sus productos

deberán hacerlo a esos precios, y quienes deseen importar podrán abastecerse a los precios allí vigentes. Por lo tanto dichos precios son los que deben ser tomados como referencia para permitir una adecuada asignación de recursos en el mercado interno, lo que es el propósito de la política sectorial vigente. Ahora, que dichos precios estén siendo subsidiados por los países desarrollados es sólo una decisión de política interna de ellos.

La política a seguir deberá ser diferente en el caso que los precios internacionales de un producto transable, en un momento particular, se ubiquen fuera de lo que ha sido su comportamiento habitual, por ejemplo, como consecuencia de políticas coyunturales aplicadas por determinados países frente a eventuales sobreexcedentes o sobrestocks. Dichas políticas no se esperan que se mantengan en el largo plazo y por lo tanto sus precios que se observan en el mercado internacional no reflejan el verdadero costo de oportunidad. Para garantizar la adecuada asignación es recomendable una política que ayude a superar el problema puntual, que como dijimos es coyuntural así se justifica el caso de las políticas anti dumping, los valores aduaneros mínimos, sobretasa arancelaria o derecho compensatorio.

La mantención de una política de banda de precios que transmite al mercado interno la tendencia que se observa en el mercado internacional, cobra especial importancia desde el punto de vista social en los países en vías de desarrollo. Los más pobres de estos países gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos por lo que la mantención de una política que aisle al consumidor de los precios internacionales sería pagada en mayor proporción por los de menores recursos del país.

Respecto a este punto cabe mencionar que algunos sectores del país expresan resistencia a una política de este tipo. Se menciona habitualmente que la política de Banda de Precios está haciendo que el país consuma trigo más caro que lo que sería en una situación sin banda de precios. A este respecto habría que aclarar que dicha hipótesis es válida sólo si los precios internacionales estuvieran siempre por debajo del piso de la banda, lo cual no ha sido siempre así. Ha habido momentos en que el costo de importación ha superado el techo de la banda y un gran número de oportunidades donde no se han aplicado sobretasas arancelarias debido a que el costo de importación se ha ubicado entre piso y techo de la misma.

Sin embargo se puede estimar que el rezago de cinco años que se mantiene para el cálculo de la banda hace que su adaptación a las condiciones corrientes de los precios internacionales sea lenta y que, en el caso de que la tendencia de precios sea descendente, sean los consumidores los que deban asumir dicho rezago. Situación contraria ocurre cuando los precios se encuentran por sobre el techo de la banda.

Estos problemas no son deficiencias de fondo de la política sino que más bien sugieren el mejoramiento de ésta. Se pueden estudiar diversas alternativas que permitan reducir el rezago que existe entre el piso y techo

fijado para cualquier año y los precios que rigen en el mercado internacional. En este sentido el darle mayor ponderación a los precios mas recientes podrían estudiarse. Igualmente podría calcularse lo que pasaría si se incorporara los precios a futuros que se adelantan en un año a la realidad.

Finalmente, debe mencionarse que existen diversos estudios de evaluación de la política de Banda de Precios, donde se destacan como beneficios de la misma la incorporación de nueva tecnología, los aumentos de productividad y otros; factores que permite afirmar que como producto de la política, a un mismo nivel de precios se produce actualmente mas trigo que lo que se produciría si la política no hubiese existido. Estudios realizados por el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica permiten afirmar que la política ha sido beneficioso para el país en su conjunto.

B. Poder Comprador

El mercado nacional del trigo enfrenta otro problema que viene dado por la estructura de comercialización existente.

Existen diversas evidencias de que los principales compradores de trigo del país, la industria molinera, tienden a actuar como un OLIGOPSONIO en el momento de la cosecha. La dispersión y falta de organización que existe entre los productores de trigo en el país junto a una mucho mayor concentración y capacidad de gestión de los compradores hace que en muchas oportunidades se note la falta de transparencia en el mercado doméstico del cereal. Esto podría producir y en la práctica así ha sido que se atenta contra los objetivos de la banda de disminuir el riesgo de precios.

El tamaño de las distorsiones exigió al Gobierno de la época en 1981/82 otorgar el apoyo a la creación y funcionamiento de un ente privado que colaborara a la existencia de un mercado interno mas racional. Esta experiencia termina en 1986 cuando se produce la quiebra de esa organización. Como consecuencia de ello el gobierno decide la creación de un ente público que con participación del sector privado y en forma transitoria enfrente el hecho coyuntural de manejar los volúmenes de producción que se suponían iban a ser largamente excedentarios. Nace COTRISA la que adquiere en la temporada 1986/87 el 15% de la producción nacional, esto es alrededor de 3.000.000 de U.E. de trigo, consiguiendo con ello sortear una comercialización que podría haber sido desastrosa. La operación de COTRISA hasta 1990 se ve fuertemente influenciada por las decisiones políticas del gobierno de otorgar precios por encima de las estimaciones técnicas sugeridas por COTRISA.

A partir de 1990 el nuevo gobierno entrega a COTRISA una responsabilidad estable y pasa a ser parte de la política triguera que se anuncia por primera vez el 1º de Abril de 1990.

COTRISA anuncia a inicios de la temporada los precios (en dólares) que pagará por el cereal debido a que el problema de incertidumbre que enfrenta el

productor al tomar la decisión de siembra está igualmente relacionado con el problema de la comercialización interna. Los precios señalados por COTRISA son los que se estima como los mínimos que debieran existir durante la temporada en un mercado competitivo bajo el escenario de existencia de la Banda de Precios. De esta manera se mantiene el libre juego del mercado interno el que se sitúa entre la señal de precios de COTRISA, informado en su Tabla de Precios de Compra, y el valor real del costo alternativo de importación. Las demandas reales que se aprecian en el mercado por los diferentes lotes de cosecha estarán libremente determinados por las necesidades que los compradores tengan en forma particular. Todas estas acciones permiten colaborar a la existencia de un mercado de competencia racional entre los molinos y un escenario de estabilidad y oportuno conocimiento en los productores.

De este modo el objetivo de COTRISA es absolutamente comercial y su funcionamiento es conocido de antemano por los productores. Se relaciona con la Banda de Precios como consecuencia de que Chile es deficitario y por lo tanto el precio de equilibrio del mercado interno que orienta su acción estará dado por el costo de importación o por el piso de la banda en el caso de que éste lo represente.

Sin embargo en el último tiempo se ha criticado que COTRISA fije su precio en dólares y ha habido sugerencias de que los precios de compra se realicen en Unidades de Fomento. Aquí es necesario señalar que no es objetivo del poder comprador el eliminar el riesgo cambiario que enfrentan los agentes económicos del sector. Hacerlo sería discriminatorio en contra de otros sectores transables, incluso dentro del mismo sector agrícola como es el caso del subsector frutal donde este asume el riesgo cambiario como parte del riesgo propio de la actividad.

De manera similar a lo señalado con la Banda de Precios el objetivo de COTRISA no es garantizar niveles de producción, de importaciones ni de rentabilidad de la producción nacional de trigo, sino simplemente procurar que los precios internacionales se transmitan al mercado interno y como ya se dijo otorgar a los productores un rango de decisión comercial teniendo la seguridad de que en COTRISA encontrarán una opción preconocida de precios de venta de sus producciones.

Es necesario recordar que el éxito que ha tenido la política triguera se debe en gran medida a los criterios eminentemente técnicos que han orientado su acción, sin caer en la tentación de considerar otros elementos para la determinación de su acción.

III. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA POLITICA TRIGUERA

En general cobra importancia la opinión existente, en algunos sectores en cuanto a que no sería justo mantener la Banda de Precios ante la presencia de mercados externos tan distorsionados que deprimen artificialmente los

precios de sus productos y que provocan serios problemas a importantes zonas productivas del país.

Frente a esta afirmación cabe preguntarse: ¿qué sucederá si los países mantienen las políticas de subsidios y continúan deprimiendo los precios internacionales tal como se ha observado en el precio del trigo?, ¿Se permitirá que los agricultores de extensas zonas del país simplemente quiebren? ¿qué ocurrirá con estas zonas productivas que tienen pocas alternativas de producción?

Tal como se señaló anteriormente, si se mantienen las condiciones de estabilidad de largo plazo los precios, siguen siendo válido que el costo de oportunidad del país de abastecerse de estos productos viene dado por el costo de importación y por lo tanto esos son los precios que deben orientar las decisiones de producción doméstica. Los beneficios sociales que ha entregado la política triguera se deben precisamente a que se ha mantenido con un propósito fundamentalmente sectorial corrigiendo las distorsiones existentes en los mercados que impiden una adecuada asignación de recursos productivos. El criterio eminentemente técnico que ha orientado la fijación de las Bandas de Precios y la gestión del poder comprador son la base de dicho éxito.

A nuestro juicio y por lo anterior el problema de deterioro de rentabilidades a que se enfrentan actualmente determinados productos agropecuarios escapa de la acción que debe ejercer la política sectorial. Si se estima y se desea ayudar económicamente a quienes laboran en el agro habrá que estudiar otras políticas de transferencia de ingresos buscando aquellas que sean equitativas de manera de beneficiar a los productores mas pobres sin alterar los precios relativos del producto. A nuestro entender es completamente válido estudiar estas políticas pero dentro de las políticas de gasto social del estado. Estas tienen la ventaja de ser explícitas en cuanto a que se conocen claramente el monto transferido y quienes son los beneficiarios.

La coyuntura actual porque atraviesa el sector obliga a ser extremadamente cautelosos con las políticas que se utilizan. Se debe incentivar que el sector privado asuma efectivamente su rol destinado a la aplicación de nuevas tecnologías de producción, crear o consolidar su participación en la comercialización enfrentando de manera mas equitativa y equilibrada a quienes son sus compradores habituales, hacer uso de las ventajas que representa la aplicación de los reglamentos para la comercialización del trigo que evalúa técnicamente y lo refleja económicamente en las condiciones de las producciones individuales. De esta manera se podrá evitar el riesgo de una mezcla de objetivos que terminen desnaturalizando el papel que le corresponde a las Bandas de Precio y al poder comprador. Si se consigue lo antes señalado se podrá seguir manteniendo el rol subsidiario del Estado teniendo los agentes privados la responsabilidad de que continúe el desarrollo económico del país.