

ESTUDIO

POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS AGRÍCOLAS Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS*

Maximiliano Cox**

El estudio analiza el problema de la estabilidad de mercados en la agricultura, y se enfatiza la necesidad de una política para ese efecto. El trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera se revisan las razones que hacen necesarias acciones de estabilización en la agricultura. En la segunda sección se examinan los efectos de la inestabilidad de precios sobre la asignación de recursos y la equidad dentro del sector agrícola. La tercera sección hace un breve análisis de las condiciones institucionales y macroeconómicas necesarias para hacer efectiva una política de estabilización de los precios agrícolas. Se revisan los tres esquemas estabilizadores más empleados: manejo de stocks, mercados de futuros, políticas de sustentación de precios con poderes compradores garantizados. Se señala que este último parece el más adecuado a la realidad chilena, para el caso de los rubros agrícolas más importantes. Este mecanismo requiere de la intervención del Estado para fijar los precios de sustentación, establecer los poderes compradores y los mecanismos de protección, sean aranceles móviles o cuotas de importación para los rubros deficitarios. No obstante, el autor considera que las tres políticas no son excluyentes una de otra; así, el manejo de stocks podría usarse en rubros excedentarios ocasionales, y el de mercados de futuro en rubros tales como hortalizas y frutas de exportación, pero ello, una vez que se tenga una experiencia más rica en su operatoria.

Se concluye que el sector agrícola requiere de una política estabilizadora en los mercados básicos, especialmente debido a la incertidumbre en que se desenvuelve esa actividad. Sin embargo, las medidas de por sí no son

* Documento presentado el día 3 de abril de 1985 en el Seminario "Perspectivas Agrícolas: Política de Estabilización de Precios", organizado por el Centro de Estudios Públicos.

** Ingeniero Agrónomo, Universidad Católica, Master en Economía Agraria, Universidad de California-Berkeley; Ph. D. (C) London School of Economics; Encargado de estudios de Desarrollo Campesino y coordinador del Proyecto Agrícola del Centro de Estudios del Desarrollo.

suficientes para impedir fuertes deterioros en la posición relativa y absoluta de los grupos más pobres, razón por la cual deben implementarse en forma conjunta políticas que aseguren beneficios igualitarios de las ventajas derivadas de la estabilización.

La estabilidad de mercados e ingresos es una aspiración de todos los sectores económicos. Hay pocas cosas que causen mayor angustia y temor que la incertidumbre y la inestabilidad. Incluso, es corriente escuchar a personas sostener que prefieren un avenimiento ligeramente perjudicial pero cierto a otro incierto que pudiera resultar favorable.

Siendo así las cosas, ¿resulta razonable solicitar relativa estabilidad y certidumbre para un sector productivo sin exigirlo al mismo tiempo para toda la economía?

1 ¿Por Qué es Necesario Estabilizar los Mercados Agrícolas?

A diferencia de todos los otros sectores productivos, la agricultura está sujeta a dos fuentes de inestabilidad e incertidumbre. Por un lado, está la común incertidumbre provocada por la variabilidad de precios que afecta a todas las actividades pero que, como veremos, reviste características especiales en el sector agropecuario. Pero a esta fuente de incertidumbre viene a agregarse otra que sí afecta única y exclusivamente al sector agrícola:

a La Incertidumbre Ecológica

La agricultura es el único sector productivo que utiliza seres vivos como máquinas transformadoras de materias primas e insumos en productos terminados. Ello significa que estas "máquinas" no son entes inertes que pueden ser manejados y controlados directa y totalmente por el empresario sino que interactúan, se adaptan y sufren los avatares de estar expuestos al medio ambiente ecológico. A la vez, por ser seres vivos, su comportamiento está influenciado por una infinidad de factores, de los cuales una mínima parte son controlados por el hombre.

Ello significa que mientras en las demás actividades económicas, una vez definida la técnica de producción, es relativamente fácil poder calcular, a partir de la cantidad de materias primas e insumos incorporados al proceso productivo, el resultado físico de él, este resultado será altamente variable en el caso agrícola. Los factores climáticos impredecibles en el estado actual de la ciencia climatológica a la vez que en gran medida inevitables,¹ la variabilidad de

1 Los métodos de control de heladas, los intentos por provocar lluvias artificiales, los diversos sistemas de riego, los establos y bodegas son algunas de las formas en que los seres humanos han buscado reducir en algo esta fuerte dependencia que, a pesar de ello, aún persiste.

las respuestas de los seres vivos a los estímulos del medio ambiente, y los múltiples factores que interactúan en dicho medio hacen que este proceso de cálculo sea altamente variable. De manera que en la agricultura, a diferencia de lo que ocurre en los otros sectores, el proceso productivo mismo es incierto.

b Incertidumbre Económica

A la incertidumbre productiva se viene a añadir la incertidumbre económica cuando no existen mecanismos de estabilización de precios. Esta inestabilidad tiene efectos más devastadores en el sector agrícola que en los otros sectores productivos por las siguientes razones:

i Duración del proceso productivo: mientras más largo sea el período que media entre el momento de la inversión de los recursos y el resultado productivo, más difícil es la predicción de los precios a que se venderá la producción, ya que con el paso del tiempo la predicción de las múltiples variables que inciden en los precios se hace más difícil y azarosa.

El sector agrícola es el sector productivo que presenta un mayor lapso entre ambos momentos, por lo que el grado de incertidumbre es máximo. A la vez, este lapso es invariable y se reproduce año tras año.

ii Inestabilidad de los mercados agrícolas: los mercados agrícolas en general presentan condiciones de alta inestabilidad, derivada de las características propias que reviste la demanda por estos rubros y de las sustanciales e impredecibles fluctuaciones de oferta provocadas por los riesgos ecológicos ya enunciados. En efecto, estas fluctuaciones en presencia de estructuras de demandas fuertemente inelásticas provocan variaciones de precios mucho más amplias que las que ocurrirían en un mercado más elástico (ver figura N° 1).

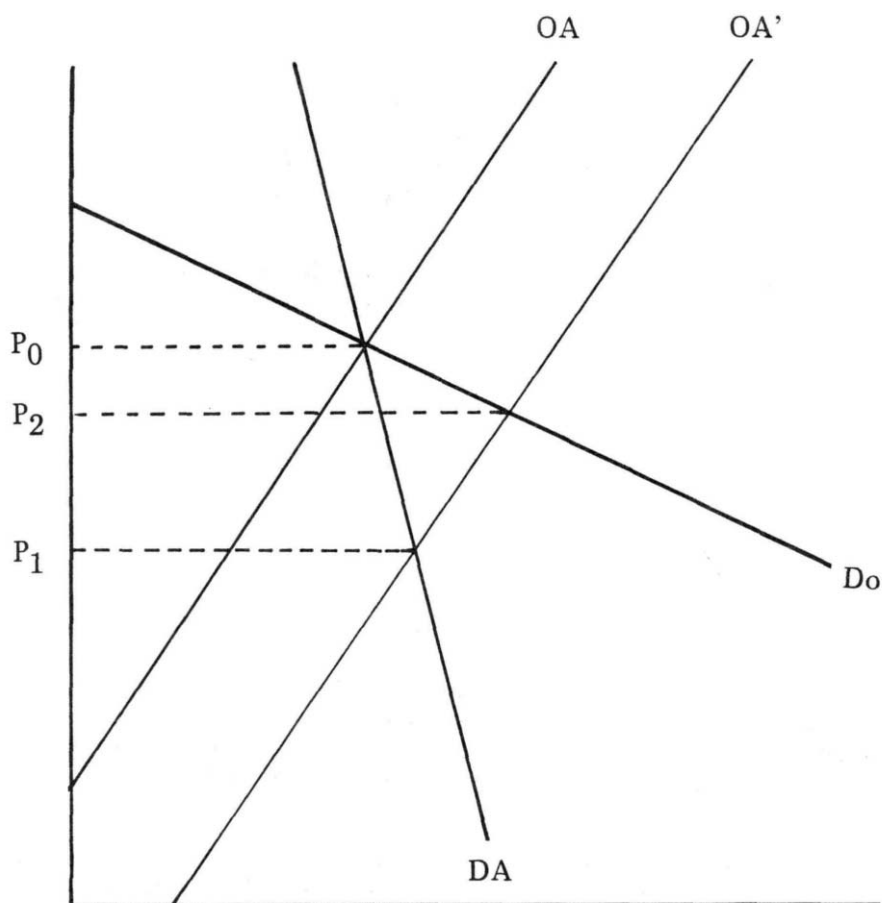
Aquí se aprecia que una misma fluctuación en la oferta entre OA y OA' provoca una variación de precios PoP1 mucho mayor a la PoP2 dada la inelasticidad de la demanda por productos agrícolas.

En los mercados internacionales este problema se agudiza, ya que a estas características propias de los mercados agrícolas se viene a añadir el hecho de que éstos son en general mercados de saldos en que se transa una pequeñísima proporción de la producción mundial, por lo que ligeros cambios de ella generan violentas fluctuaciones en los volúmenes transados y por tanto en los precios.²

La conjunción de ambos tipos de incertidumbre, la productiva-ecológica y la económica, transformaría la agricultura en una activi-

2 El trigo no se transa en los mercados internacionales más de un 20% de la producción total; en arroz, esta proporción cae al 4%.

Figura N° 1



Donde:

DA = Demanda agrícola

Do = Demanda elástica

OA = Oferta agrícola primitiva

(XV = Oferta agrícola de sobreproducción

dad esencialmente no programable asimilándola más bien a un juego de azar que a una actividad productiva; de no existir un esquema estabilizador, ello tendería a enfatizar las motivaciones especulativas por sobre las netamente empresariales y productivas haciendo prácticamente imposible una asignación racional de los recursos en función de un objetivo de crecimiento sectorial de largo plazo.

2 Efectos de la Inestabilidad de los Precios Agrícolas

2.1 Sobre la Eficiencia

En la literatura técnica de Economía Agraria es ya clásico el tratamiento dado a este tema por D. G. de Johnson, de la U. de Chicago, en su célebre libro: *Forward Prices in Agricultura*. Allí se detallan una serie de efectos adversos para la eficiente asignación de recursos derivados justamente de la inestabilidad de precios agrícolas. Ellos se derivan precisamente de la reacción de los productores frente al riesgo y la búsqueda de formas para protegerse de él.

a Efecto Telaraña

Debido al largo desfase entre el momento de la decisión de qué producir y el momento de la obtención del producto, el agricultor debe basar su decisión en precios esperados. Normalmente esta expectativa de precios se forma sobre la base de los precios pasados. De allí que se tienda a generar en la producción agrícola evoluciones cíclicas contrapuestas de producción y precios donde a períodos de altos precios y baja producción, que los generaron, siguen períodos de alta producción y bajos precios. Esto trae aparejado un problema de ineficiencia en la asignación de recursos, ya que se producen, como resultado de estos ciclos, etapas de sobreinversión de recursos en algunos rubros seguidos por períodos de inversión inferior al óptimo que regiría de contar con precios ciertos y preanunciados.

b Utilización Subóptima de Recursos

Después de un período prolongado en que se producen estas variaciones cíclicas de precios que provocan fuertes pérdidas a los productores, se produce una tendencia generalizada a minimizar riesgos reduciendo los niveles de precios esperados y por tanto la producción que se aspira obtener. Ello significa una utilización subóptima de insumos y de recursos. Un claro ejemplo de ello se produjo en Chile entre 1981 y 1983 en que la superficie cultivada cayó de niveles de 1,2 millón de hás. a poco más de 800.000 hás., como resultado de varios años en que las expectativas de precios de los agricultores se vieron frustradas en la práctica.

c Tendencia a "Licuificar" los Recursos

En un contexto de precios, y por tanto rentabilidades, inestables se genera una tendencia a tener niveles y tipos de inversiones más líquidos que lo que requeriría una situación normal. En especial si estas inversiones son específicas para ciertos rubros, ej.: árboles frutales, maquinaria especializada, etc. En general, se crea una tendencia a evitar los costos fijos y buscar su transformación en costos variables y se genera una estructura de costos más versátil pero, por ello, más alta en promedio.

d Composición Diversificada de la Producción

La falta de un esquema estabilizador obliga al productor a diversificar sus riesgos estableciendo una estructura productiva diferenciada de manera que la probabilidad de resultados económicos negativos para toda la explotación sea minimizada. Ello involucra perder los múltiples efectos benéficos de la especialización en términos de especificidad de los recursos naturales, mejor capacitación tecnológica del productor, utilización de insumos específicos, economías de la comercialización o infraestructura, etc.

e Ganancias y Pérdidas de Capital

Una vez desatado el proceso productivo, las variaciones de precios que se produzcan tienen mínimo efecto sobre la asignación de recursos, pues al ser un proceso biológico, no puede ser alterado sustancialmente a voluntad del productor. Por tanto, estas variaciones sólo significarán ganancias o pérdidas de capital que no tienen necesariamente una contrapartida en el lado productivo.

2.2 Efectos Sobre la Equidad

La inestabilidad de precios afectará esencialmente la distribución de ingresos a través de dos mecanismos.

a Asalariados

Por un lado, el efecto depresivo sobre el uso de recursos que ya se analizó significará una disminución en el uso de mano de obra asalariada. En especial, afectará la contratación de mano de obra permanente (ie: el productor buscará transformar costos fijos en variables) y creará una tendencia a reforzar el carácter estacional de las contrataciones en el campo. De tal manera que, en general, se puede afirmar que los sectores de asalariados agrícolas se verán afectados desfavorablemente en sus ingresos por la falta de una política de estabilización de precios agrícolas.

b Pequeños Propietarios

Además, los sectores de pequeña agricultura se verán afectados en forma diversa: los agricultores de subsistencia, aislados de los mercados, no sufrirán en mayor medida los efectos de la inestabilidad ni tampoco se beneficiarán de políticas estabilizadoras.

El mejoramiento de su situación sólo puede basarse en políticas específicamente orientadas a lograr este objetivo. Las políticas de efecto general no los alcanzarán dado su grado de marginación social.

Pero el grado de integración al mercado o de subsistencia no es una función dicotómica sino más bien un continuum que va desde el agricultor que casi no tiene relación con el mercado (pensemos en un poblador de las islas australes) hasta el empresario agrícola con lazos industriales, comerciales, financieros e incluso internacionales pasando por toda la infinita gama de integración que existe en la realidad. Los efectos más devastadores de estas inestabilidades se producen precisamente en aquellos pequeños agricultores que están en las primeras etapas de transición entre la autosubsistencia y la integración al mercado, ya que su capacidad de adaptabilidad a condiciones violentamente cambiantes es mínima sufriendo el total del impacto en los períodos de baja y, dada su condición desmedrada de acceso a los mercados (usualmente se relacionan con los sectores menos competitivos del proceso de comercialización), no logran obtener las mejores condiciones en los períodos de alzas. Lo ocurrido con el sector reformado chileno puede ser en parte reflejo de esta situación.

3 Políticas de Estabilización

3.1 Condicionantes Institucionales³

Es evidente que hay ciertas precondiciones macrosociales y macroeconómicas sin las cuales los efectos benéficos de políticas de estabilización en los mercados agrícolas se manifestarán en mínima forma o tendrán corta duración.

La continua variación de los principales parámetros macroeconómicos de la sociedad e incluso del marco institucional global en que ella se desenvuelve cancelará el efecto tranquilizador y promotor de la inversión productiva que pueda traer una política de estabilización agrícola.

Sin embargo, la inestabilidad de políticas económicas y de instituciones es sólo un reflejo de un problema social más hondo. Tal como señalara T. W. Schultz en su reciente visita a nuestro país, la

3 Estos aspectos fueron incorporados al trabajo después del seminario realizado en el Centro de Estudios Públicos el 3 de abril y como resultado de los comentarios del profesor Rodrigo Mujica y del señor Sergio Romero.

clave para el desarrollo está en la existencia de un consenso mínimo en la sociedad. Sólo a partir de él será posible marchar sin desgaste inútil de energías en una senda relativamente estable hacia el desarrollo. La imposición de esquemas determinados, por muy efectivos que aparezcan en el papel o incluso en las experiencias de otras sociedades, jamás serán percibidas por los agentes económicos como estable y por tanto el desarrollo que pudiere generarse será efímero y fácilmente reversible. A no ser que, por casualidad, coincidiera con las auténticas aspiraciones de la sociedad en cuestión. Pero en ese caso la imposición habrá sido innecesaria y tal vez contraproducente.

Dentro de los elementos claves requeridos para generar un clima de estabilidad y confianza está, en el caso del sector agrícola, lo relativo a la tenencia de la tierra.

El alto grado de dependencia de la agricultura de la tierra significa que la inexistencia de leyes y normas que determinen claramente el derecho de propiedad y sus limitaciones, hace muy precario el proceso de inversión y producción en el agro. Pero, tal como se indicó antes, sólo sobre la base de la legitimación consensual será posible garantizar la permanencia y estabilidad de estas reglas. Ni las más perfectas leyes escritas ni los más poderosos ejércitos podrán dar la solidez requerida para garantizar el proceso de inversión de largo plazo, si este derecho no es aceptado por la gran mayoría de la población.

Parte importante de la legitimación consensual en el caso de la tierra agrícola estará representada por el grado de difusión que ella alcance, su forma de explotación y el grado en que ella realmente se utilice plenamente para la provisión de alimentos al resto de la población. La falta de alguna de estas condicionantes hará peligrar la estabilidad y permanencia de las normas establecidas por la sociedad para regular el derecho de propiedad. Si a esta falta se agregara la utilización de la escasa tierra agrícola como fuente de poder político a través del cual se impidiera la libre expresión de la voluntad mayoritaria del país y se mantuviera un orden político, económico y social percibido en forma generalizada como injusto, se hará prácticamente imposible el sostenimiento de las reglas antes citadas. De allí que en la mantención de la necesaria estabilidad en las reglas del juego para el derecho de propiedad, no poca responsabilidad les cabe a los mismos propietarios del recurso.

Dentro de las variables macroeconómicas que requieren estabilidad, no cabe duda de que la más importante para el sector agrícola es el tipo de cambio. Dado el carácter transable de la mayoría de los rubros agropecuarios (en Chile escapan a esta norma el vino, las papas y, por ahora, la carne de vacuno), el tipo de cambio es el mayor determinante de la rentabilidad agrícola, por lo que pretender equilibrarla sólo mediante la estabilización de los precios agrícolas si el tipo de cambio se hace fluctuar bruscamente es totalmente inútil.

Si bien el tipo de cambio es esencial, hay también otras varia-

bles macroeconómicas que pueden echar por tierra las políticas de estabilización agrícola tales como el manejo y el nivel de la demanda agregada, las políticas crediticias y de tasa de interés principalmente.

Asimismo, un efectivo sistema de informaciones agrícolas puede reducir en gran medida la necesidad de una acción estabilizadora estatal directa. En este sentido, por ejemplo, el establecimiento de un eficaz y oportuno sistema de información de siembras y pronósticos de cosechas ayudaría a estabilizar los mercados hortícolas.

3.2 Políticas Concretas

Dentro de las políticas de estabilización agrícola las más socorridas son:

- El manejo de stocks

- Los mercados de futuros

- Las políticas de sustentación de precios con poderes compradores garantizados.

Aquí no se hará un análisis detallado de estas políticas sino más bien se examinará cuáles de ellas son más adecuadas para la realidad chilena teniendo en cuenta un objetivo de crecimiento sostenido de la producción agrícola en el largo plazo y una distribución equitativa de los beneficios derivados de este crecimiento.

a Manejo de Stocks

El manejo de stocks requiere de fuertes sumas financieras para mantener almacenado un volumen suficiente de mercaderías que permita regular los mercados. En el caso de un país como Chile, que tiene nula influencia en el comercio de productos agrícolas, el resorte al mercado mundial para proveerse de los faltantes presenta una alternativa claramente más económica.

El problema sí que se presenta para el caso que se produzcan excedentes de producción, ya que la entrada esporádica al mercado de exportación de estos rubros no es una operación fácil de efectuar. Un caso al respecto lo presenta el vino y podría generarse en un futuro no muy lejano en algunos granos si se mantienen las actuales políticas de precios y no se produce una reactivación con distribución, en los mercados nacionales. Probablemente para estos rubros, y mientras se ajusta la producción interna, puede ser necesario establecer una política de stocks para reducir el impacto negativo de un colapso del mercado y los altos costos sociales y económicos involucrados en los "ajustes automáticos".⁴

4 Ello, además de los graves efectos sociales que produce, da pie a sobre-reacciones del tipo de las ya analizadas para el caso de "la Telaraña".

b Mercados de Futuros

Se trata de un mecanismo de alta complejidad financiera sobre el cual sólo hay algunas experiencias en mercados de gran volumen que se han ido desarrollando paulatinamente y, en los casos en que se aplican en los países subdesarrollados, se hace en conjunto con el mecanismo de precios de sostén. Se trata de mecanismos altamente proclives a la manipulación especulativa en condiciones como las de Chile en que es muy fácil establecer el monopolio o restricción de la información, "factor de producción", clave en la operación de los mercados de futuro. A la vez, en un país con las diferencias sociales, culturales y de oportunidades de Chile, éste es un típico mecanismo a través del cual los pequeños grupos que poseen el conocimiento, los contactos y relaciones sociales relevantes pueden asegurarse la canalización casi exclusiva de la información de mercado y, por tanto, de las ganancias que se pueden hacer en un proceso de este tipo, pudiendo así establecer una, tal vez sutil pero no por ello menos devastadora, discriminación de mercados en que la retribución al productor no se basa principalmente en los volúmenes y calidades de los productos entregados, sino más bien en la capacidad de los diferentes productores de conocer, entender y manejar la información necesaria para sacarle beneficio a un mecanismo tan complejo como el de los mercados a futuros. Tal vez en años venideros, cuando exista una experiencia más amplia y rica acerca del funcionamiento de estos mercados, podrá ser más factible establecerlos en países como los nuestros, pero no nos parece posible que ello ocurra jamás para los principales rubros agrícolas.

c Sostén de Precios

Volvemos entonces a considerar el mecanismo más tradicional de estabilización de precios y que ha sido utilizado por la mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados, y sobre el cual se conocen suficientemente bien sus virtudes y defectos.

Este mecanismo requiere claramente la intervención del Estado para, en primer lugar, fijar los niveles de precios de sustentación y luego establecer poderes compradores a dichos precios para que ellos sean realmente operativos. Requiere también el establecimiento de mecanismos de protección ya sean aranceles móviles o cuotas de importación para los rubros deficitarios de modo que se iguale el precio del producto importado al precio de sostén fijado.

El problema esencial que presenta este sistema es el del nivel al cual se fija el precio sostén. Desde un punto de vista de óptima asignación de recursos, el nivel debería estar fijado por el precio de tendencia del mercado internacional. Con lo cual la función de los aranceles móviles (o cuotas) sería solamente la de aislar al mercado interno de las fluctuaciones erráticas del mercado internacional, y no de incrementar el nivel medio del precio interno por sobre el in-

ternacional. Una calificación a este principio podría provenir en casos específicos de rubros fuertemente subsidiados en los mercados externos y para los cuales el país tenga recursos con un alto grado de especificidad. En ese caso se podría justificar una protección adicional con el objeto de no dejar vastos recursos de difícil o nulo uso alternativo, ociosos (Ej.: caso de la leche en el sur de Chile).

Es claro que el problema que presentan estos esquemas nace de las presiones por parte de los diferentes grupos involucrados para modificar el nivel del precio de sustentación en su provecho.

Antes que nada, es necesario tener claro que este problema se presentará en todas las circunstancias en que haya la posibilidad de influir en una variable tan fundamental como el precio de los productos alimenticios esenciales.⁵ Sin embargo, hemos visto que no hay alternativas libres de dificultades y esto sólo indica que será necesario tener en cuenta esta dificultad y buscar mecanismos para evitar que los niveles resultantes perjudiquen en forma demasiado severa a los consumidores urbanos o bien a los productores. La mejor garantía de que ello no ocurra se encuentra en la eficaz organización de los grupos afectados a fin de que el libre juego de los grupos de presión, arbitrados por el Estado, sea el que determine un nivel de equilibrio.

Un mecanismo que puede evitar en parte este juego de intereses puede ser el lograr obtener un acuerdo previo sobre el establecimiento de un mecanismo automático de fijación en el cual ambos grupos estimen tener igual probabilidad de salir beneficiados o perjudicados en el futuro.⁶ La fórmula propuesta antes de fijar el nivel sobre la base del precio internacional de tendencia representado, por ejemplo, por el precio promedio de los últimos 5 años, podría cumplir este requisito. El precio de paridad utilizado en EE. UU. parece haber cumplido un papel similar.

Obviamente estas 3 políticas no son excluyentes una de otra. Lo que aquí sostenemos es que los rubros básicos o productos patrones de la agricultura en Chile: trigo, leche, carne bovina, deben contar con un sistema de estabilización de precios probado, eficaz, barato, de amplia cobertura y de acceso lo más igualitario posible. El que aparece más adecuado para nuestra realidad parece ser el de sostén de precios en cualquiera de sus muchas variantes (precios mínimos, bandas, etc.).

Para el resto de los productos podrán plantearse otros esquemas. Tal como se señaló, el de los stocks puede utilizarse para ru-

5 De allí que sea inconsecuente la actitud de los agricultores que condenan "la fijación de precios políticos" y al mismo tiempo reclaman por la fuerte inestabilidad que genera el sistema de precios libres. Cualquier sistema que contemple fijaciones de precios estará necesariamente sujeto a presiones políticas de parte de los agricultores, del gobierno y de los sectores consumidores.

6 En otras palabras, se trata de buscar un mecanismo que genere un Estado semejante a lo que Rawls (1972) llama "el Estado original".

bros excedentarios y, con el correr del tiempo, pudiera ser que incluso los mercados de futuro se aplicarán para algunos rubros (frutas y hortalizas de exportación, tal vez).

4 Efectos Distributivos de una Política de Precios Estables y Remunerativos⁷

La adopción de una política como la propuesta significará de inmediato estabilizar la rentabilidad de los rubros sometidos a este régimen. Ello generará una respuesta en términos de incremento productivo, tenderá a producir una mayor especialización de la producción, se incentivará la adopción de tecnologías que aumenten la productividad de los recursos y permitirá efectuar una asignación de recursos más ajustada y eficiente al liberarse en parte de los "ruidos" introducidos por las estrategias de evasión del riesgo que deben utilizar los productores.

¿Cómo afecta este proceso la distribución de ingresos al interior del sector rural?

Ello dependerá básicamente de la capacidad de respuesta y la rapidez en la adaptación de los diferentes grupos productores que conviven al interior del sector y del patrón de tenencia de tierras que posee un determinado país.⁸ Esta capacidad depende a su vez del grado de igualdad en el acceso a los elementos esenciales para lograr esta respuesta: información, acceso a mercados, a la tecnología moderna (suponiendo que ella está disponible para los diferentes estratos de productores y regiones agroecológicas, lo que ya es un supuesto bastante heroico), al crédito, a los insumos, etc., ie. a todos los factores principales de producción.⁹

En efecto, la restricción al acceso de uno o más de estos elementos esenciales para producir una respuesta productiva significará que ella será menor que la que logrará quien tenga un amplio acceso, con lo cual la ganancia que obtiene este último de la política de precios será sustancialmente mayor que la que obtendrá el productor con menor acceso.

En una agricultura fuertemente segmentada y heterogénea como la chilena, es ilusorio pensar que se dé una relativa igualdad en el acceso a todos los factores ya enumerados, de modo que lo más probable es que una política de estabilización de precios no acompañada por políticas complementarias orientadas a lograr una real "igualdad de oportunidades" en el campo va necesariamente a exacerbar las diferencias al interior del sector productor rural.

De tal manera que en la situación chilena y en buena parte de América latina, la distribución relativa del ingreso al interior del sec-

7 Un tratamiento más extenso del tema se encuentra en M. Cox (1984).

8 Una caracterización de estos sistemas está presentada en Nicholls (1963) y en Cox op. cit.

9 Ver De Janvry & Esphahani (1984).

tor tenderá a deteriorarse al implementarse una política aislada de estabilización de precios.

¿Qué pasa con la posición de los grupos de pequeños agricultores en tal situación?

El primer impacto es claramente positivo ya que la misma producción que estaban generando gracias a la nueva política, ahora recibirá un valor seguro y con toda probabilidad superior al que están recibiendo en promedio en una situación inestable sin un poder comprador establecido y con reglas de juego claras.

En el largo plazo, sin embargo, y con una suficiente restricción al acceso a las nuevas tecnologías de modo que el grupo de productores más dinámico tienda a monopolizar este acceso, los sectores de pequeños propietarios pueden terminar en peores condiciones absolutas que antes de la política. Veamos una situación tal: Un país en que los mejores terrenos agrícolas están en manos de un pequeño sector de empresarios altamente eficientes y conectados con los sectores modernos de la economía, los que tienen acceso directo a las mejores fuentes de tecnología disponible, cuya generación a la vez está especialmente orientada a los sistemas y condiciones de producción de este grupo. Al mismo tiempo, existe una gran masa de pequeños propietarios ubicados en los sectores marginales en términos de suelos, clima y acceso, para los cuales hay muy pocas soluciones tecnológicas disponibles y no existe programa de transferencia tecnológica. Ambos grupos producen un producto no transable (p. ej.: papas). Se introduce un sistema de sostén de precios de las papas. ¿Cuál es la probable evolución? Los sectores dinámicos expandirán su producción de papas y adoptarán tecnologías de cultivo que significarán rebajas en los costos unitarios de producción y fuertes incrementos productivos. Estos generarán una presión a la baja en los precios de las papas. Baja que extraerá el poco excedente que mantenían los sectores productores marginales que no adoptaron la tecnología que o bien no se adaptaba a sus condiciones o no conocieron, al no existir el canal de transferencia. En este caso, el sector de pequeños propietarios ha quedado en una posición inferior a la original; en cambio, el sector dinámico podría haber quedado mejor que antes. Su posición absoluta dependerá de cuan reductora de costos ha sido la nueva tecnología y cuánto se logre deprimir el precio de venta como resultado de la mayor producción.¹⁰

Una variante de esta situación se puede producir a través de los efectos de la política estabilizadora en el mercado de la tierra. Nuevamente, en las condiciones de estructura social y agraria de países como los latinoamericanos, la tierra agrícola pasa a ser una de las alternativas interesantes para inversiones especulativas (esta tendencia se ve realzada en presencia de un proceso inflacionario como el que aqueja a estas economías y sobre todo en ausencia de otras al-

io Este proceso ha sido descrito por W. Cochrane (1958).

ternativas reajustables). El establecimiento de una política de estabilización hace más atractiva aún esta inversión, lo que en general es percibido primero por los sectores más dinámicos, los que tenderán a expandir sus inversiones en tierras comprando a los pequeños propietarios que, por su restringido acceso a los factores esenciales para aumentar la producción, no han captado el total de los beneficios de la política de estabilización.

En Conclusión

Claramente, el sector agrícola requiere de una política de estabilización en los mercados básicos. Ello se basa en el alto grado de incertidumbre en que se desenvuelve la actividad agrícola, el cual es mucho mayor al que presentan otros sectores productivos al agregarse a la común incertidumbre de mercado, la ecológica.

Una irrestricta inestabilidad de mercados en el sector agrícola provoca graves efectos sobre la eficiencia y la distribución de ingresos y riqueza al interior del sector.

En políticas estabilizadoras, parece mejor, dadas las condiciones del país no influyente en los mercados agrícolas y las complejidades e incógnitas que presentan los mercados de futuros, el utilizar mecanismos conocidos de estabilización, los que siempre pueden ser mejorados, en lugar de tratar de seguir experimentando con nuevos esquemas escasamente probados en el mundo subdesarrollado.

A pesar de lo imprescindible de las políticas de estabilización, éstas de por sí no son suficientes para impedir situaciones en que se puedan producir fuertes deterioros en la posición relativa y absoluta de los grupos rurales más pobres.

Se hace necesario en estos casos implementar conjuntamente políticas que aseguren que estos grupos puedan beneficiarse en forma más igualitaria de las ventajas derivadas de la estabilización de precios.

Bibliografía

- Willard Cochrane, *Farm Prices, Myth & Reality*; University of Minnesota Press (1958).
- Maximiliano Cox, *Agricultural Price Policy and Income Distribution* (Mimeo FAO-Cieplan), Santiago, nov. 1984.
- Alain De Janvry & H. Esphahani, *Models for the Formulation & Evaluations of Agricultural Prices Policies*, Mimeo California Agricultural Experiment Stations, Giannini Foundation, University of California, enero 1984.
- Mordecai Ezekiel, "The Cobweb Theorem" en *The Quarterly Journal of Economics*, febrero 1938.
- D. Gale Johnson, *Forward Prices for Agricultures*, University of Chicago Press (1947).
- William H. Nicholls, "Development in Agrarian Economics: The Role of Agricultural Surplus, Populations Pressures & Systems of Land Tenure, en *Journal of Political Economy* LXXI, febrero 1963.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1972.