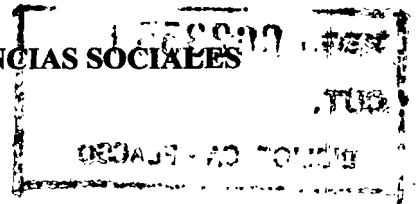




FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO-ECUADOR



PROGRAMA DE MAESTRIA EN ECONOMIA
2003 - 2005

**“IMPACTO DE LAS POLITICAS IMPLEMENTADAS POR LOS TRATADOS
DE LIBRE COMERCIO SOBRE LOS SECTORES PRODUCTIVOS
AGRICOLAS DEL ARROZ, MAIZ, SOYA Y LECHE. EL CASO DE LA
ELIMINACION DE LAS FRANJAS DE PRECIOS”**

AUTOR: JORGE V. CASTRO MEJÍA

FLACSO - Biblioteca

ASESOR: DR. HUGO JÁCOME.

LECTORES: ECO. RUBEN FLORES E ING. PABLO JÁCOME

QUITO, OCTUBRE 2008.

Tabla de contenidos

TABLA DE CONTENIDOS.....	2
RESUMEN.....	4
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	9
III. METODOLOGÍA UTILIZADA.....	11
CAPITULO 1.....	12
EL SECTOR AGROPECUARIO EN EL ECUADOR.....	12
1.1 LA AGRICULTURA: UNA VISIÓN GLOBAL EN EL ESCENARIO MUNDIAL Y ASPECTOS TEÓRICOS IMPORTANTES.....	12
1.2 ANÁLISIS DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS AGRÍCOLAS (UPAS)	23
1.3 LA PRODUCCIÓN DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS AGRÍCOLAS.....	26
1.4 RENDIMIENTOS PRODUCTIVOS ECUADOR-EE.UU.....	43
CAPITULO 2.....	45
EL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS EN EL ECUADOR.....	45
2.1 ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS.....	45
2.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS SAFP.....	70
2.3 LA RAZÓN DE ADOPTAR UN SISTEMA DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS.....	75
2.4 EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS.....	81
2.5 EFECTOS: PROTECCIÓN Y ESTABILIZACIÓN.....	85
CAPITULO 3.....	89
LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO FRENTE A LA ELIMINACION DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS	89
3.1 ANTECEDENTES.....	89
3.2 QUE ESTÁ DETRÁS DE UN TLC.....	90
3.3 EL COMERCIO ECUADOR – ESTADOS UNIDOS.....	95
3.4 ECUADOR Y EE.UU: PAÍSES CON ASIMETRÍAS ABISMALES.....	96
3.5 EFECTOS DE LA ELIMINACIÓN DEL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS.....	98
CAPITULO 4.....	116
POSIBLES AMENAZAS SOBRE EL NIVEL DE EMPLEO.....	116

4.1 UNA VISIÓN SOBRE EL FACTOR HUMANO EN SECTOR AGROPECUARIO.	116
4.2 LAS UNIDADES PRODUCTIVAS	119
4.3 LA DENSIDAD POBLACIONAL EN LAS UPAS	120
4.4 IMPACTO SOBRE EL EMPLEO.....	121
4.5 LA INFLUENCIA DE LOS TLCs SOBRE LAS MUJERES RURALES.	125
<u>CAPITULO 5.....</u>	128
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</u>	128
5.1 CONCLUSIONES.	128
5.2 RECOMENDACIÓN.	130
<u>BIBLIOGRAFIA.....</u>	134
<u>ANEXOS</u>	140

CAPITULO 2

EL SISTEMA ANDINO DE FRANJA DE PRECIOS EN EL ECUADOR.

2.1 Aspectos teóricos sobre la estabilización de precios.

Entre los exponentes más importantes tenemos a los modelos desarrollados por Waugh, Oi y Massell. Estos autores trataron sobre el problema de estabilización de precios. En primer lugar nos enfocaremos en los modelos de Waugh (1944), quien a través de un análisis estático de los cambios en el excedente del consumidor, como una medida de la ganancia, concluyó que si la curva de demanda es decreciente y la inestabilidad es producida por fluctuaciones en la oferta, los consumidores se encontrarán en una mejor posición si los precios no se estabilizan. Es decir la fluctuación en el precio es beneficiosa para el consumidor.

Desarrollando un poco más el modelo, partiremos describiendo los supuestos del modelo: a) que los consumidores enfrentan un precio alto la mitad de las veces y uno bajo la otra mitad, b) las funciones de oferta y demanda son lineales y c) los individuos son tomadores de precios. El anexo No. 2.1.a clarifica el funcionamiento del modelo. El área (A) es el excedente que queda a los consumidores cuando el precio es alto y el área (A+B+C) es el beneficio cuando el precio es bajo. Si el precio se estabiliza en su media, los consumidores siempre ganan el área representada por (A+B). Pero si consideramos que en un año el precio ha fluctuado entre precio alto y precio bajo tendremos, el excedente dado por [(A)+(A+B+C)], es decir (2A+B+C). Si tomamos en cuenta que los precios se estabilizan ellos obtienen un excedente reflejado en el área (2A+2B). Ahora se sabe que (B+C) > 2B, por lo tanto los consumidores prefieren la inestabilidad. Para Waugh las variaciones de precios se debe exclusivamente a cambios en la oferta y las cantidades se ajustan automáticamente a los precios.

El trabajo de Oi (1961) mostró que si la inestabilidad proviene de fluctuaciones en la demanda, los productores se beneficiarán si los precios no se estabilizan. El anexo No. 2.1.b muestra como se mueve este modelo, similar al esquema anterior, el excedente del

productor cuando el precio es bajo es el área (D) y cuando el precio es alto el excedente se refleja por el área (D+E+F). Tomado en cuenta el mismo supuesto de que el precio fluctúa en un año determinado, el beneficio viene dado por $[(D)+(D+E+F)]$ o $(2D+E+F)$. Si los precios se estabilizan en su media, los excedentes serán $(2D+2E)$; el área $(E+F) > 2E$, es decir a los productores no les conviene la estabilización.

Por su parte Massell (1969) integró los trabajos de Waugh y Oi, asumiendo que la fluctuación de los precios puede darse ya sea por desplazamientos de la oferta y de la demanda, es decir la estabilidad de precios beneficia a productores o consumidores dependiendo de la fuente de inestabilidad. La conclusión más importante de este autor es que si se toman a ambos grupos en conjunto, la estabilidad siempre aumenta la utilidad total, de tal manera que los que ganan compensan a los que pierden.

Adicionalmente en este modelo el precio de equilibrio se logra a través de la constitución de un *buffer stock*⁸ y de la presencia de una autoridad que compra y vende

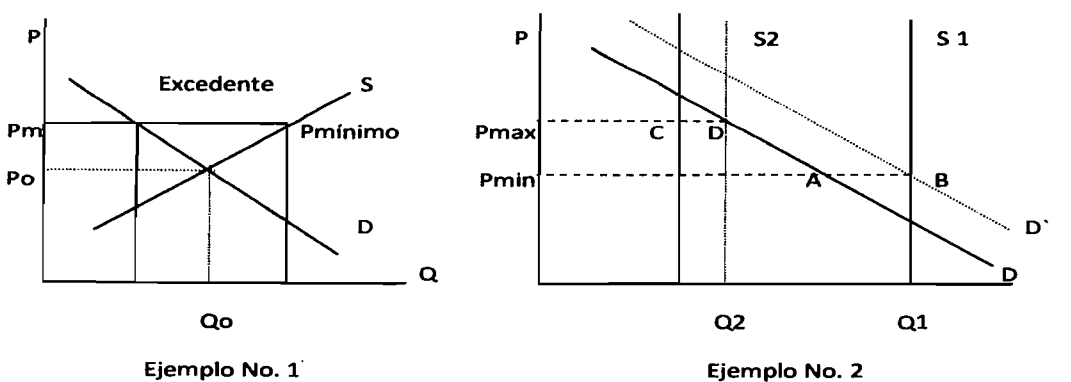
⁸ Los precios de los productos agrícolas tienden a fluctuar más que los bienes manufacturados y de los servicios, esto se debe en gran parte a la volatilidad de la oferta de bienes agrícolas acompañada con el hecho de que la oferta y la demanda tienen precios inelásticos. Por lo tanto un camino para atenuar las fluctuaciones en los precios es crear un esquema de un *buffer stock*. Este es un término económico que se utiliza para referirse al almacenamiento de bienes con el propósito de lograr la estabilización económica. Específicamente las mercancías son compradas y almacenadas cuando hay un excedente en la economía y estas mercancías serán vendidas desde los lugares de almacenamiento cuando haya carestía en la economía. Pero ¿cuál será el organismo encargado de comprar, almacenar y vender las mercancías? Puede ser el Gobierno o un grupo de compañías. El objetivo es que la provisión de mercancías almacenadas actúa como un tope frente a la volatilidad de los precios, se busca definitivamente estabilizar los precios de una canasta de productos. Para entender de mejor manera como funciona este sistema vamos a ver dos ejemplos.

Ejemplo No.1 el Gobierno decide fijar un precio mínimo para cierto producto y que va a estar por encima del precio de equilibrio, lo que garantiza un precio mínimo a los productores, esto sin duda va alentarlos a producir más y ha generar un excedente, este a su vez será almacenado para garantizar que el precio del bien no fluctúe.

Ejemplo No. 2 La oferta está dada por las curvas S1 y S2 que son las ofertas de trigo en dos estaciones diferentes, como se puede apreciar las curvas de oferta son perfectamente inelásticas, el gobierno desea mantener la fluctuación de los precios dentro de una banda, lo que se quiere es que el precio referencial del trigo no supere el precio máximo ni esté por debajo del precio mínimo. S1 representa la oferta de trigo dado una abundante cosecha en el año 1, de no haber intervención en el mercado los precios caerían debajo del precio mínimo, para que eso no suceda el gobierno interviene comprando el trigo (almacena AB)) y hace que el precio de mercado se ubique en el precio mínimo. Mientras que en el año 2 se obtiene una pobre cosecha dada por S2, por lo que el precio de mercado debería superar el precio máximo, para que esto no suceda el gobierno interviene y vende su stock (CD) reduciendo el precio a un precio máximo.

al precio de equilibrio, según sea el caso. Massell utilizando la misma metodología (del excedente del productor y consumidor) como una proxy de la ganancia esperada; concluye la existencia de una ganancia neta positiva derivada de la estabilización de precios. Y que dicha ganancia es mayor cuanto más inestable sean los precios de pre-estabilización. Además al analizar el reparto de las ganancias entre los productores y consumidores, los primeros tendrán una mayor ganancia debido a la más alta variabilidad de la curva de oferta respecto a la demanda. A esto se suma también que esta ganancia va hacer mayor mientras más inelástica sea la curva de oferta respecto a la demanda. La misma intuición funciona para el caso del consumidor, siempre que la demanda sea más fluctuante y más inelástica que la oferta.

Las críticas a los modelos de Waugh, Oi y Massell se sustentan en que asumir que tanto la oferta como la demanda son lineales y solo dependen del precio actual conocido, que las perturbaciones de la oferta y de la demanda también son lineales y que la estabilización es perfecta. Es conocido que la variabilidad de los precios dificulta su conocimiento, por lo que si bien el modelo se aplica a precios variables pero conocidos es más complicado cuando los precios son inciertos e inestables. De la misma manera suponer que las decisiones productivas se hacen en base a información completa es difícil de aceptar, más aún en la agricultura donde existen rezagos entre siembra y cosecha que imposibilitan conocer el precio para tomar una decisión sobre cuanto producir. En cuanto a estabilización perfecta, ésta no es posible debido a que los problemas de falta de información y costos, hacen posible solo estrategias de estabilización parcial⁹ ejemplo de ello son las bandas de precios.



⁹ Esto implica que se supone que solo existen un solo bien olvidándose de los mercados de factores y otros.

También se ignoran los costos administrativos de la estabilización, se asemeja la concepción del excedente del productor y consumidor con el bienestar de los mismos, se define bienestar privado total como la suma de los excedentes productores y consumidores del bien cuyo precio se ha estabilizado, hay neutralidad frente al riesgo y se asume que la estabilidad se logra por medio de un buffer stock.

Modelos más recientes han sofisticado el análisis con la inclusión de la teoría de las expectativas. En el caso de las decisiones sobre la oferta han sido tomadas en base a las expectativas adaptativas, que consideran que el precio esperado del próximo periodo es igual al esperado que existía para este periodo más un error en la predicción en este periodo multiplicado por un factor de ajuste. ($P_t^* = P_{t-1}^* + \gamma(p_{t-1} - P_{t-1}^*)$); donde: * denota el término esperado y γ es una proporcionalidad de ajuste. Si $\gamma=1$ tenemos el modelo de la telaraña.

Estos modelos llegan a concluir que los productores ganarán con la estabilidad dependiendo de las propiedades autoregresivas de los errores, del tamaño de los rezagos y de las pendientes de las curvas de oferta y demanda. Además no se puede decir que existe una conclusión exclusiva para los productores. Mientras que por el lado de los consumidores estos toman sus decisiones en base a lo que dice el mercado, en el momento del consumo y no en base a periodos anteriores, cumpliéndose la tesis de Waugh de que la estabilidad de la oferta empeora el bienestar.

De la misma manera se ha incorporado al análisis modelos de expectativas racionales, los cuales establecen que el precio esperado para el próximo periodo se obtiene por medio del procesamiento de toda la información presente disponible a través de un modelo de predicción. Es decir $P_t^* = E_{t-1}(P_t / \phi_t^m)$; donde: P_t^* es el precio esperado para el año t y $E_{t-1}(P_t / \phi_t^m)$ es el valor esperado para el año t dada toda la información disponible en t-1.

Este modelo se podría interpretar como si los productores pierden con la estabilidad si ella no se produce dada las fluctuaciones de la demanda. Esto se debe a que si los productores pueden anticipar racionalmente los cambios en la demanda, estos ganan

mayores beneficios ajustando sus propias cantidades ofrecidas. De la misma manera los productores ganan siempre con la estabilización si los shocks se debían a la oferta.

Por el lado de los consumidores, estos prefieren la estabilidad siempre y cuando sea la demanda la que oscile y prefieren la inestabilidad si es la oferta la que la produce.

En lo que concierne a la suma de beneficios, el resultado es que la estabilidad es Pareto óptimo, es decir que la suma de lo que ganan unos y pierden otros es mayor que cero.

Para que se cumplan o no las conclusiones de Oi va a depender de la manera en que se formen las expectativas como también de la eficiencia de los mercados con el fin de aprender de los errores de predicción. Si los agricultores fueran racionales en su formación de expectativas se cumplirían las conclusiones de Oi, solo si hubiera un grado de anticipación en los cambios de la demanda. De tal manera que las conclusiones de Oi no se cumplen cuando las expectativas son de carácter adaptativo, mientras que para Waugh, las conclusiones se cumplen tanto si las expectativas son adaptativas como racionales.

En 1976 Turnaski pone énfasis en la estabilización vía anuncio de precios. Este autor supone que las predicciones de la autoridad son racionales y que solo un porcentaje de agricultores utilizan dichas predicciones. Sus conclusiones más relevantes fueron primero que tanto el grupo de productores que usan las predicciones o no ganan con ella; que gana más el productor que utiliza la predicción, que los consumidores pierden y que la ganancia en su conjunta es positiva.

De estos estudios se desprende que quien va a regular las políticas de estabilización tiene que ser prudente, debido a que puede favorecer a unos y perjudicar a otros (productores-consumidores). Los factores que determinan quien pierde y quien gana va a depender de: a) la fuente de los shocks (oferta y demanda), b) la pendiente y forma de las funciones de oferta y demanda, c) la magnitud de los rezagos al tomar las decisiones de producción, d) la forma en que se generan las expectativas (adaptativas o racionales).

Algunos estudios han determinado que la estabilización es Pareto óptima desde una perspectiva del equilibrio parcial. Pero si consideramos un modelo de equilibrio general

la cosa parece ser distinta. Es justamente Paul Samuelson en 1976 quien demostró a través de un modelo de equilibrio general de varios periodos resulta conveniente que los precios oscilen reflejando la escasez relativa de los bienes.¹⁰

Otros autores que ha aportado en este tema de la teoría de la estabilización de precios de bienes alimenticios son los trabajos de Newbery en 1969 y el de Newbery y Stiglitz en 1979. El primer trabajo se basa en enfatizar la importancia de la estabilización de precios internacionales debido a los efectos directos que tiene sobre los productores. También hay que considerar que los bienes agrícolas tienen un peso importante sobre los consumidores, es así que la estabilización de precios lleva consigo un efecto redistributivo ya que los alimentos tienen un peso importante en el consumo por parte de los más pobres, tomando en cuenta que la elasticidad del gasto de este grupo poblacional es alta en consumir alimentos (demanda inelástica). Además Newbery anota que toda política que busca estabilizar los precios va a tener incidencias en el mercado de trabajo y en las diferencias salariales entre el sector urbano y rural, es decir se va a sentir efectos sobre la estructura económica de la sociedad principalmente en el largo plazo.

Las diferentes realidades que tienen los países en desarrollo, es un peso inexorable en la realidad económica, tal es el caso de un elemento puntual como es el acceso al crédito, este es restringido, de ahí que para algunos productores les resulta difícil acceder a él, si a esto se acompaña que en un determinado periodo los ingresos del agricultor fueron bajos como para financiar el próximo periodo, el productor enfrenta un problema que lo van a sobrellevar pero no se sabe a que costo. Estas circunstancias son riesgos latentes para los productores, es decir cuando no hay capacidad de ahorro y existen restricciones al crédito, la inestabilidad de los precios provoca una diversificación en la producción,

¹⁰ A manera de ejemplo diremos si un agricultor tiene dos opciones para su maíz (el uno para el consumo directo y el otro para alimentar al ganado), si existe costos de almacenamiento y si la cosecha está afectada por las inclemencias de la naturaleza, resulta dejar caer el precio del maíz cuando la cosecha es buena, de tal manera que alimentar al ganado será bueno y barato, el mismo (el ganado) que estará en buen estado para el próximo periodo donde la cosecha de maíz no se espera muy abundante. Esto hará que el precio del maíz sea mayor y que se genere un incentivo para que la gente sustituya el maíz por carne, es decir se sustituya el más escaso (maíz) por el más abundante (carne). "Así la oscilación de precios permite que los animales sean usados como una forma económica de transferir alimentos del presente al futuro. Es por ello no hay que perjudicarse respecto de lo deseable que pueda ser el que los precios relativos se fueren estables"(Pérez, F 1985: 128)

se puede producir bienes de más alto riesgo con el propósito de ver recuperada su inversión.

En consecuencia, si no se puede o es muy difícil acceder a mecanismo de seguro y al crédito, no estarán en capacidad de responder a los incentivos que eventualmente podría traer consigo la liberalización de los mercados. Por ello es fundamental diseñar una institucionalidad para mejorar el funcionamiento de los mercados y reducir la inestabilidad de los precios de los alimentos, como pueden ser: reglas de estabilización, raciones o tickets de acceso a comida, y la constitución de fondos de alimentos.(Fernández G 2003: 52)

El trabajo desarrollado por Newbery y Stiglitz (1979) en cambio se centra en los precios de los commodities agrícolas y el supuesto de una oferta media constante, que no es posible aplicar un modelo estándar a la agricultura, tomando en cuenta que las curvas de oferta y demanda no son lineales, y por ende la estabilización de precios en el promedio no es posible, por ello los autores planean trabajar en términos de cantidades. La visión del modelo es que a través de una constitución de un fondo de alimentos es posible transferir una unidad de producción en un periodo en que el precio es bajo a otro periodo caracterizado por un precio mayor, con la finalidad de mantener constante un nivel de producción promedio, con esto se busca disminuir la dispersión de los precios.

Los aspectos más relevantes a los que llegan Newbery y Stiglitz son: que una estabilización moderada en los precios tendrá un efecto negativo sobre el productor excepto si este tiene una alta aversión al riesgo y la curva de demanda es inelástica, es decir se supone un costo adicional semejante a la pérdida de utilidad ligada a la inestabilidad; otro aspecto es que si la elasticidad precio de la demanda es constante, una desestabilización mínima respecto a la estabilización perfecta, dará a lugar a un descenso del ingreso promedio del productor, a menos que este sea adverso al riesgo; y por último que el efecto estabilización sobre el beneficio del productor depende del coeficiente de aversión al riesgo, si este es alto la desestabilización lo coloca en una condición desfavorable.

Para Araujo y Bonjean (1999) quienes retoman los resultados del modelo antes descrito, pero consideran que cualquier mecanismo de estabilización de precios supone un costo

de funcionamiento y que no implica necesariamente la vigencia de un stock regulador ni de la autoridad pública que interviene en el control las cantidades producidas. Para estos autores, la estabilización de precios favorece a los productores siempre que el coeficiente de aversión al riesgo sea elevado. Cuando se trata de bienes agrícolas, la prima de riesgo que tendría que asumir el productor es superior al de otros sectores, dada la incertidumbre existente en el sector. El productor va a dar una respuesta y esta va a depender del grado de aversión al riesgo, de la forma de la función de utilidad, de la elasticidad de la demanda y de la correlación entre precios y cantidades; y si esta es cercana a cero (países tomadores de precios) la oferta se mantiene constante ante el movimiento de los precios; pero si es distinta de cero la correlación (caso de los productores-consumidores) habrá movimientos de las cantidades producidas debido a mayor inestabilidad de los precios. Esto a su vez va generar mayor volatilidad de los ingresos de los productores, ante esto los agricultores van a querer compensar esta volatilidad diversificando la producción.

Cabe indicar que las políticas de estabilización siempre van a buscar beneficiar al consumidor, especialmente a los más necesitados, ya dentro de sus prioridades la primera que deben suplir es la seguridad alimentaria. En los países en vías de desarrollo la inestabilidad en los precios se traducen en más o menos consumo; si a esto sumamos que en la mayor parte de estos países viven campesinos o su componente de población rural es elevado y que al mismo tiempo son productores y consumidores, entonces las políticas que están orientadas a estabilizar los precios van a generar un beneficio neto positivo.

Efectos teóricos del sistema de franja de precios

En esta parte veremos algunos criterios que ponen en duda la efectividad de la franja de precios, pero al mismo tiempo estos criterios van a contribuir a la discusión sobre la importancia de este mecanismo ya que permite atenuar la fluctuación de los precios internacionales.

El Sistema Andino de Franja de Precios SAFP tiene como objetivo mantener la fluctuación de los costos de importación de determinados bienes agropecuarios dentro de una franja de precios, delimitada por un precio piso y por un precio techo, es decir lo

que busca el SAFP es que el precio doméstico de dichos productos fluctúe entre el piso y el techo. La herramienta que permite el logro de este objetivo es el de los aranceles variables.

Este mecanismo es explicado por Quezada (1990) de la siguiente manera: "...las importaciones en tiempos de precios internacionales bajos (por debajo del piso) deben pagar un derecho adicional. Este derecho es mayor cuando el precio de la importación baja. Las importaciones en tiempos de precios internacionales altos (por encima del techo) reciben un derecho adicional negativo, o sea una rebaja de impuestos a cuenta de los aranceles pagados por la importación; la rebaja nunca puede ser superior al arancel". (Barragán, J 2005: 2)

En esta parte veremos como y cuando el SAFP estabiliza los costos de importación, y cuando no. Para esto vamos a analizar los efectos en la estabilización de precios de aplicar tanto los derechos variables, el precio piso y el precio techo.

Los derechos variables o rebajas arancelarias no son tan variables, debido a que la variabilidad arancelaria tiene ciertos límites, ejemplo de ello es que naciones de la Región Andina no pueden aumentar los aranceles de un bien importable de manera indefinida, sin que conlleve represalias de terceros países; es por esto que existen límites cuantitativos cuando se quiere aumentar los aranceles, esto, está definido en el marco de la OMC. De ahí que no es permisible una rebaja arancelaria que exceda el monto inicial del Arancel Externo Común. De darse este caso se interpretaría como un subsidio a las importaciones y claro está, ello no es el caso del SAFP.

Los límites de la variabilidad de los aranceles se traducen en limitar la posibilidad de estabilizar los precios internacionales ya sean, estos demasiado bajos o demasiado altos. En condiciones extremas como el caso de haber una abundancia o escasez de un bien agrícola que cause una caída o subida de los precios internacionales, el SAFP no podría estabilizar los precios a nivel nacional.

Para analizar *el precio piso* vamos a considerar una economía como del Anexo No. 2.2.a donde P_w es el precio internacional, P_p es el precio piso de una franja de precios y, D y S representan la demanda y oferta interna de un bien. Si no hubiera el SAFP,

esta economía habría demandado Q_0 y habría ofrecido Q_1 unidades del bien, importando el exceso de demanda $Q_0 - Q_1$. Pero, con el SAFF, P_w es considerado un precio inusualmente bajo, es decir $P_w < P_p$, entonces se le aplica una sobretasa arancelaria (por encima del Arancel Externo Común) de magnitud $P_p - P_w$. Esta medida hace que el consumidor que quiera importar el bien deba pagar ahora P_p como el precio mínimo por cada unidad del mismo. A un precio P_p el consumidor demandará solo Q_0' unidades del bien, disminuyendo su consumo y por ende las importaciones del bien en la magnitud $Q_0 - Q_0'$. Además se observa que en el caso del productor, si bien el gobierno no da un subsidio directo a éste, es como que si lo hiciera, ya que P_p es el precio mínimo que los consumidores pueden pagar por el bien importado. Visto desde los consumidores esta medida es vista como una restricción, ya que beneficia a los productores, los cuales podrán exigir precios mayores a P_w pero inferiores a P_p si quieren atraer la clientela hacia ellos. Pero siempre exigirán el P_p . A este precio los productores ofrecerán como máximo Q_1' unidades del bien, y esto a su vez se traduce en $Q_1' - Q_1$ unidades adicionales importadas que en todo caso es menor a la situación inicial. En conclusión si se aplica el SAFF para este caso, el precio sube de P_w a P_p tanto para productor como para el consumidor y las importaciones disminuyen de $Q_0 - Q_1$ a $Q_0' - Q_1'$. La franja de precios cumple con su objetivo. Sin embargo, este no es el único caso posible. A continuación expondremos el caso en que la oferta doméstica se desplaza hacia la derecha (debido a mejoras tecnológicas, productores adversos al riesgo que creen percibir una reducción del mismo, incidencia de plagas, etc.)

Este caso, va a mostrar las limitaciones del SAFF en su afán de estabilizar los precios. Ahora vamos a suponer que existen varios escenarios de ofertas domésticos (Ver Anexo No. 2.2.b). Con el SAFF, si la curva de oferta fuera S_0 , los consumidores demandarían Q_0 y los productores ofrecerían Q_1 , debiendo importarse el exceso de demanda $Q_0 - Q_1$. Si la curva de oferta fuera S_1 , se seguiría demandando Q_0 , pero la cantidad ofrecida sería esta vez Q_2 debiendo importarse solo $Q_0 - Q_2$. Hasta aquí el análisis no difiere del expuesto en el caso anterior. Pero si la oferta fuera S_2 , la cantidad ofrecida y demandada internamente sería Q_0 , se concluiría que la economía es autosuficiente y no es necesario importar.

El problema se observa cuando se tienen curvas de ofertas a la derecha de este punto A como es el caso la curva S_3 . En este caso, se podría pensar que se demandaría Q_0 y se

ofrecería Q_4 , exportando el exceso de oferta $Q_4 - Q_0$ al precio P_p . Pero esto no es posible por las características del mecanismo del SAFF, que no garantiza el P_p al productor. Luego, el exceso de oferta $Q_4 - Q_0$ no va a ser absorbido ni por el mecanismo del SAFF ni por el consumidor. Es así que el precio va a tender a bajar hasta igualar la oferta con la demanda con una cantidad transada Q^* a un precio P^* . Es decir el mecanismo del SAFF podría no mantener el precio piso P_p bajo las circunstancias recién descritas. Esta es una de las grandes debilidades de este mecanismo.

Siguiendo con el análisis y observamos la oferta S_4 , la cantidad negociada sería Q_5 al precio P_w . Si la oferta fuera S_5 , uno podría pensar en analogía a los dos ejemplos anteriores, que la cantidad transada sería Q_6 al precio P^{**} . Pero éste no será el caso ya que ahora el productor puede obtener un precio $P_w > P^{**}$ en el mercado internacional. Luego, los consumidores demandarán Q_5 y los productores ofrecerán Q_7 al precio P_w , exportando el exceso de oferta $Q_7 - Q_5$. Es decir la curva de demanda relevante para el productor nacional, cuando se aplica el SAFF, está dada por los puntos AC.

Para analizar *el precio techo (P_t)* consideramos una economía representada en el Anexo No. 2.2.c, el cual muestra al P_w como el precio internacional, P_t es el precio techo del sistema franja de precios y, D y S son las curvas de oferta y demanda domésticas respectivamente.

De no haber el SAFF, la economía habría demandado Q_1 y habría ofrecido Q_0 unidades del bien, destinando para el mercado exterior el excedente de oferta $Q_0 - Q_1$, todo al precio internacional P_w . Pero con la aplicación del SAFF, $P_w > P_t$, justificándose una rebaja arancelaria que proteja a los consumidores de un precio internacional alto. Esta rebaja arancelaria deberá ser de magnitud $P_w - P_t$ por unidad del producto. Cabe indicar que P_t es el precio que le va a importar al consumidor pero no así para el productor el cual considera que el precio relevante para él es P_w .

A manera de conclusión si el precio internacional $P_w > P_t$ entonces el SAFF sólo funciona para el consumidor y no así para el productor.

Aplicabilidad de las políticas de estabilización de precios

Los precios en la economía tienen una doble importancia: 1) influyen sobre los ingresos de los productores y de los consumidores y 2) son mecanismos a través de los cuales los productores reciben señales del mercado para la toma de decisiones.

Las señales que dan los precios no solo es a nivel del precio absoluto de cada producto, sino que también se debe considerar las relaciones con otros precios relevantes. Es decir:

1. P interno vs P frontera o coeficiente de protección nominal. Indica el grado de protección de los productos internos con respecto a los productos externos.
2. P interno vs P insumos o tasa efectiva de protección. Indica el grado de rentabilidad de la producción y entonces los incentivos de las políticas de precios.
3. P interno bien 1 vs P interno bien 2. Considerando que son bienes sustitutivos. Este cociente frente al indicador de precios relativos en los mercados internacionales, da la medida de las distorsiones que se dan en la estructura de los cultivos.
4. P promedio mensual alto (pre cosecha) vs P promedio mensual bajo (cosecha). A esta relación se lo llama el Cociente de precios estacionales. Que refleja los márgenes posibles para los almacenadores de mercancías.
5. Margen en el P espacial o precio de una mercancía en las áreas rurales vs P en los mercados centrales. Si lo comparamos con los costos de transporte de un mercado y el otro. Se puede llegar a establecer el grado de eficiencia de conexión entre los mercados.
6. Cociente de precios procesados. Compara el precio de la mercancía procesada con el de la mercancía bruta.

Los precios agrícolas tienen una determinación específica caracterizada por a) una variabilidad de los rendimientos en la agricultura y b) una variabilidad de de los

mercados de productos agrícolas. Por lo tanto para asegurarle cierta estabilidad a los precios agrícolas, estos demandan una intervención con respecto a otros precios.

“Dadas las características de estacionalidad y de discontinuidad de la producción agrícola, la elasticidad de corto plazo de la oferta es menor que 1 e incluso cercana a cero. Lo que significa que los productores no reaccionan al precio sino que su reacción toma más tiempo que en otros sectores.” (FAO 1995: 80)

Para el caso de analizar la demanda de productos agrícolas, hay que considerar no solo a los consumidores finales sino a los intermediarios que transforman y distribuyen el producto bruto vendido por el agricultor. La oferta se caracteriza por lo regular, por que existe gran cantidad y dispersión de productores, mientras que la demanda se concentra y presenta una estructura menos competitiva (intermediarios comerciales públicos y privados); por tanto para el análisis se toma en cuenta dos curvas de demanda: una a nivel de la unidad de producción y una a nivel de los intermediarios mayoristas.

La importancia de un bien se mide de cuatro maneras diferentes: a) La mercancía es el principal bien salarial y representa una parte significativa del consumo (nivel alto de gasto promedio por parte de los consumidores en dicha mercancía); b) La producción de la mercancía es una fuente significativa del ingreso total. Un cambio significativo en el precio hace que varíe los ingresos del agricultor; c) La mercancía tiene un peso importante en el comercio exterior y d) La mercancía es importante en el presupuesto público ya sea vía ingresos o subvenciones.

La fijación de precios agrícolas no se rige bajo las orientaciones de la teoría pura del libre mercado, debido a que

El mecanismo de formación de precios en el sector industrial, este mecanismo de traduciría en un deterioro estructural de los términos de intercambio agricultura-industria. Una fijación competitiva de los precios tendría efectos negativos sobre el ingreso de los productores. Por ello los gobiernos intervienen en la formación de los precios agrícolas, instrumentando una política de precios. (FAO 1995:83)

Las razones para plantear una política de precios.

1. Que la acción de las fuerzas del mercado tiene efectos indeseables sobre la distribución del ingreso; por lo que la política de precios corregiría estos efectos.
2. Que la estructura de los mercados agrícolas hace que el modelo puro de la economía neoclásica no funcione.
3. Se puede tener un margen de maniobra con relación a los costos de oportunidad internacionales, estos a su vez no son indicadores adecuados de las ventajas comparativas.
4. La presencia de subsidios agrícolas especialmente de las naciones desarrolladas

La política de precios persigue ciertos objetivos que están orientados a cinco esferas económicas: La Distribución del ingreso, incentivos a la producción, estabilización de precios, ingresos fiscales y desarrollo económico.

La política de precios relaciona el nivel absoluto de precios con la estructura de precios relativos, con la predecibilidad de los precios, con la efectividad de las comercializadoras y con la estabilidad estacional a lo largo del tiempo de los precios.

Uno de los problemas que debe enfrentar la política de precios está relacionada a determinar cuál es el precio adecuado para un bien agrícola, dado que es indispensable enviar señales a los productores. La solución a esta pregunta sería fácil si no existiera incertidumbre, si los mercados fueran competitivos y si existiera una mejor distribución del ingreso; de darse estas condiciones el precio sería el resultado del cruce de las curvas de oferta y demanda de bienes agrícolas. Pero la realidad es distinta dado que existen reglas particulares en la formación de precios tanto agrícolas como industriales. “La política agrícola ha debido encontrar otros criterios de fijación de precios, independientes con respecto a la oferta y la demanda (costos de producción y términos de intercambio agricultura-industria) o sucedáneos a la ausencia de un mercado interno competitivo (precios frontera o internacionales)” (FAO 1995: 85)

¿Cuál es el dilema de la política de precios? Para Steeten: “por un lado, se desean precios (...) altos para fomentar la producción agrícola. Por otro, se desean precios bajos para proteger (...) a los compradores de alimentos más pobres” (FAO 1995: 89).

Es decir la política de precios enfrenta una posición contradicción entre lo que desea el productor (precios altos para verse incentivado a producir) y el consumidor (precios bajos para verse incentivado a consumir). ¿Cómo se resuelve este dilema? La respuesta es compleja dado que existen problemas estructurales que se deben tomar en cuenta; estos lo podemos resumir en cinco puntos: a) el modelo de desarrollo actual reduce la capacidad de crecimiento y el nivel de empleo del sector agrícola, b) el mismo modelo de desarrollo ha generado mayores niveles de desigualdad (mayor desigualdad del ingreso), esto provoca que el acceso a la alimentación por parte de la población cada vez más se limite por su deterioro de su capacidad adquisitiva, c) compleja estructura de las inversiones gubernamentales, que va a influenciar en los precios de los productos, insumos y bienes que consumen los agricultores, d) los canales de comercialización, los cuales están condicionados a una fuerte presencia de una cadena de intermediación que a la larga perjudica al productor agrícola y al consumidor final y e) la existencia de restricciones económicas, políticas y técnicas.

Se puede plantear soluciones de diversa índole, una que va desde un aumento de la productividad que haría que se abaraten los precios de los alimentos sin perjudicar al productor, esta respuesta será efectiva en el largo plazo. Otra solución es el aumento de la eficiencia en la comercialización que lleva a que los precios al consumidor se reduzcan sin que se modifique el precio al productor, esta solución es de mediano plazo. También se puede establecer subvenciones que van a romper el vínculo entre los precios al productor y consumidor, solución esta que tiene su aplicabilidad en el corto plazo.

Los efectos de las políticas de precios pueden tener varios aspectos o resultantes interesantes, entre ellos distinguiremos: a) efectos de corto plazo tales como transferencias de ingreso dado un nivel de precios ó cambios nutricionales en grupos poblacionales; b) efectos en el largo plazo que viene dado por los cambios tecnológicos y por mayores perspectivas de crecimiento; c) efectos esperados que tiene que ver con el aumentos de la frontera de producción de un determinado cultivo cuyo precio aumenta y los efectos perversos que hace referencia a la reducción de otros cultivos generadores de empleo y/o divisas; d) los efectos directos como es el aumento de ventas por incremento de precios, y los efectos indirectos o inducidos como aumento del autoconsumo o

consumo interno dado una reducción de las exportaciones; y e) los efectos de los cambios en un mercado sobre los otros mercados, como lo ejemplifica Timmer (1.987):

Una política que reduzca...el precio del arroz, conducirá a una disminución de su producción que, a su vez, se acompañará de una reducción en el uso de insumos y de algún incremento en el esfuerzo productivo en otros cultivos o actividades, incluyendo un mayor deseo de entrar en el mercado de trabajo rural. Inmediatamente se identifican al menos otros tres mercados –de insumos, de productos alternativos (...) y del trabajo- que tiene significativos lazos potenciales con el mercado del arroz y que se ajustarán a un cambio en sus precios. (FAO 1995:91)

Los instrumentos que se utilizan para la estabilización de precios y los ingresos agrícolas, son de índole variada. Una primera aproximación será desde el punto de vista del Estado, éste va a instrumentalizar una política de precios tanto para estabilizar los precios como los ingresos de los productores, política de corto plazo y cuyo objetivo no es modificar las condiciones estructurales del sector agrícola, sino estabilizar las señales que da el mercado, pero sin lugar a dudas sirve para definir el horizonte económico del sector agropecuario.

Como se señaló en párrafos precedentes y que vale recalcar el objetivo de estabilizar los precios se basa en el supuesto que tanto productores como consumidores prefieren la estabilización antes que la fluctuación y que siempre se va a perseguir un doble objetivo cuales son los de estabilizar el ingreso de los productores y la estabilidad del consumidor (capacidad adquisitiva).

El ingreso del productor va a depender fundamentalmente de dos variables: a) Del precio al que se vende el producto (riesgo-precio) y b) De los rendimientos asociados a la producción (riesgo-rendimiento). En la esfera del riesgo-precio es donde va actuar las políticas de estabilización

Se puede decir que existen dos instrumentos que permiten la estabilización de precios. El primero está asociado a la fijación de precios oficiales al productor y al consumidor, lo que va a suponer la existencia de stocks reguladores de las variaciones estacionales y

del manejo tanto de las exportaciones como de las importaciones. Este instrumento es característico en los países en vías en desarrollo. Ahora vale la pregunta por qué fijar el precio; y la razón esta dada por las variaciones estacionales de los mismos, lo que hace que sean inestables tanto la oferta de alimentos como los precios¹¹. Este mecanismo de fijación de precios se basa en que los precios oficiales se respetan gracias al funcionamiento de agencias gubernamentales de comercialización, quienes van a comprar el producto al precio garantizado durante la cosecha, mantener el stock entre cosecha y cosecha, otorgar subvenciones a los consumidores y controlar las importaciones y exportaciones.

El sistema de fijación de precios va a manejar dos conceptos: un precio mínimo al productor y un precio máximo consumidor. El primero va hacer respetado por el organismo gubernamental que se encargará de comprar una parte de la producción; y después este mismo organismo vende sus reservas para frenar el aumento de los precios y hacer respetar el precio máximo a los consumidores. La venta puede ser directamente o a través de canales privados. El sistema de fijación de precios permite lograr una estabilización estacional parcial o total de los precios. En caso de ser parcial, el organismo deja de subir los precios antes de intervenir o si las ventas se hacen a un precio más alto que reflejan un aumento normal de los precios estacionales que permitan cubrir los costos de almacenamiento. Para el caso de ser estabilización total, el gobierno interviene inmediatamente después de la cosecha y mantiene constante el precio, esto hace que no exista incentivos para que los productores almacenen una parte del producto para venderlo más tarde. El gobierno adquiere el producto y luego lo distribuye todo.

Es decir si no hubiere estabilización el precio crecería continuamente a partir de un momento de la cosecha hasta el final; mientras que con estabilización parcial el precio crece a una tasa determinada (reflejando el costo de almacenamiento) hasta t^* cuando interviene el gobierno vendiendo sus reservas para frenar el alza del precio, de ahí en adelante el precio es estable hasta el final del periodo de comercialización de la cosecha. (Ver Anexo No. 2.3).

¹¹ En épocas de la cosecha la oferta puede ser abundante y los precios tienden a la baja, perjudicando de esta manera a los productores, mientras que en el periodo posterior la oferta de alimentos puede ser escasa y los precios tienden aumentar y así perjudicando a los consumidores.

La intervención del gobierno con lleva que surjan costos de dicha intervención, estos dependerán del grado de estabilización y por la diferencia entre el precio de mercado y el precio de intervención del gobierno. Es evidente que los costos son mayores en el caso de una estabilización total que de una estabilización parcial. Además si queremos eliminar los costos de estabilización, esto se puede dar mediante una política de importaciones y exportaciones, por ejemplo: cuando la producción nacional es insuficiente se pueden liberar las importaciones en este caso se estaría frenando la tendencia al aumento de los precios; y de la misma manera cuando la producción es alta se pueden liberar las exportaciones, frenando de esta manera la tendencia a la baja de los precios

El segundo instrumento es en cambio caracterizado por pagos compensatorios para amortiguar las fluctuaciones del ingreso dada las fluctuaciones de los precios internacionales. En cambio esta política de subvenciones es muy utilizado por los países desarrollados.

El objetivo es la creación de un fondo de estabilización para proteger a los productores de la diferencia de un precio deseado (P_o) (que no es un precio vigente en el mercado) y el precio libre de mercado (P_m), esta protección busca que el agricultor tenga un ingreso mínimo, para lo cual el gobierno se compromete a cubrir dicha diferencia. Es decir si $P_m < P_o$, se hace un pago compensatorio al productor ($P_o - P_m$), y si $P_m > P_o$, puede cobrarse un impuesto al productor que vendría a subvencionar al consumidor. Para Silvestri (1.990), este sistema trae tres ventajas “(a) no interviene en los precios de mercado (...); (b) explícita el costo del aporte del Estado (...); (c) reparte entre todos los contribuyentes y no sólo entre los consumidores el costo de defender a la agricultura” (FAO 1995: 106)

Otras variantes de este mecanismo es primeramente cuando se dan excedentes estructurales, por lo que se busca reducir la oferta y esto se lo realiza a través de pagos compensatorios a los agricultores para que reduzcan la superficie para cultivar. También se pueden fomentar los mercados a futuro y los mercados de opciones, estos suponen la existencia de contratos a plazo para los productores agrícolas.

Los contratos a plazo buscan regular la inestabilidad de los precios agrícolas. Estos contratos se sustentan en que existe un contrato que liga a un vendedor y a un comprador, en el cual el primero se compromete a entregar cierta mercancía, con normas de calidad, una fecha y en un lugar determinado, a un precio fijado en el momento del contrato.¹²

Y por último en cuanto a lo que representa un mercado de opciones, este es fruto de que se dan ciertas modificaciones en las cláusulas de los contratos y de esta manera tanto compradores como vendedores tengan un mayor margen de maniobra. Este sistema permite que los vendedores se protejan de los precios bajos y aprovechen los precios altos.

Existen modelos de intervención en la política de precios que a continuación vamos a revisar brevemente. Por un lado tenemos modelos que estimulan la producción y a la exportación mediante el uso de pagos directos, de precios altos y una política arancelaria o de subvención al crédito. Modelos menos exitosos dado por la subordinación de la política sectorial al modelo de desarrollo y a la política macroeconómica y modelo de comercialización y fijación de precios que ha logrado cierta eficiencia y equidad.

Modelos de intervención

Modelo de intervención, mediante pagos directos.

Este modelo lo ha sabido aplicar EE.UU con el objetivo de proteger la rentabilidad y promover la competitividad de la agricultura, de hecho este sector es de suma importancia para el gobierno, y la esfera intervencionista es tanto a nivel interno como externo.

¹² Ejemplo: Si suponemos que en el mes de enero el precio de contado de un X producto es USD 10/Kg y el precio a futuro, en diciembre es de USD 10,25/Kg. Un productor va querer aprovechar la oportunidad de que le están pagando un poco más en diciembre y va a querer vender la cosecha en enero al precio futuro. Pero en el instante de la cosecha, el precio al contado baja a USD 9,50/kg y el precio a futuro baja a USD 9,75/kg. El productor recompra su contrato a plazo a un precio menor del que vendió en enero (USD 10,25/Kg). Es decir obtiene una ganancia de USD 0,50/kg. En efecto el contrato a plazo evita una pérdida pero al mismo tiempo imposibilita lograr una ganancia si los precios suben.

Bajo este concepto diremos que existen tres pilares básicos tales como: a) apoyo a los precios para garantizar un precio mínimo remunerador; b) control de la producción, de tal manera que se pueda otorgar compensaciones fiscales para reducir la superficie cultivada en caso de querer reducir la producción; c) subvenciones cuando el precio de mercado es menor al precio objetivo “target price”, ya que el mercado no garantiza ingresos a los productores.

Este sistema funciona fijando un precio de referencia cuya función principal es disminuir la incertidumbre de la evolución de los precios futuros. Se establece además dos precios que son importantes: a) el precio de prenda “loan rate”, que es un préstamo prendario y que funciona como un precio efectivo para el productor y b) el precio objetivo que permite determinar los pagos compensatorios gubernamentales.

Si los precios de mercado no son adecuados, los productores recurren a préstamos de la agencia de gobierno dejando su producción en garantía. Si los precios de mercado son más altos que el precio prenda, los agricultores pueden pagar sus préstamos a una tasa de interés más baja que la del mercado; y si los precios son bajos puede ceder la garantía (sus cosechas) a la agencia de gobierno. Es decir el préstamo prendario funciona como precio piso, el precio que aseguraría como mínimo un ingreso a los agricultores por la venta de sus cosechas. Por otra parte, el precio objetivo se fija por encima de otros precios y va hacer la base para calcular los pagos compensatorios “Deficiency Payments”, que representa el ingreso mínimo que desea el Estado, que reciba el agricultor. Ahora si el precio del mercado es superior al precio objetivo, el Estado otorga a los agricultores un “Deficiency Payments”, que cubre la diferencia entre el precio de mercado y el target price. (Ver Anexo No. 2.4.a)

Tal han sido los apoyos a los precios por parte de EE.UU que se han generado excedentes productivos, lo que ha provocado que el gobierno subvencione a los exportadores para competir en el exterior e imponer cuotas de importación de productores agrícolas en los cuales son excedentarios.

Modelo de intervención mediante precios altos y aranceles variables.

Esta política está orientada a cumplir con los objetivos del Tratado de Roma, los cuales buscan por un lado asegurar un nivel de vida justo a la población que depende de la

agricultura y por otro asegurar precios razonables a los consumidores mediante la producción alimentaria suficiente. Este modelo ha sido implementado por la Comunidad Económica Europea ejerciendo políticas agrícolas comunes (PAC) que han estado sustentadas en principios como: la unidad de mercados, las preferencias comunitarias y la solidaridad financiera.

El sistema de intervención en los mercados consiste en comprar la producción excedentaria sin límites y así asegurar que los agricultores reciban el precio mínimo garantizado. De la misma manera dentro de las preferencias importantes está la protección contra las importaciones más baratas del resto del mundo, esto haría que los precios internos estén aislados de las influencias del mercado externo.

Se define además un precio de apoyo superior al precio de mercado comprando el excedente invendible que será almacenado. Además se hace referencia a la existencia de tres tipos de precios que son relevantes para comprender el funcionamiento de la política europea de precios y que exponemos a continuación: a) Un precio indicativo: este es un precio teórico que sirve de referencia para el cálculo de otros precios agrícolas, se diría que es el precio promedio que se desea obtener por el productor durante todo el año, es el precio que se desea para los agricultores, es como un precio máximo; b) Un precio de acceso: este precio es ligeramente inferior al precio indicativo y de igual forma es un referente para dejar entrar los productos agrícolas de los países no miembros; y se determina que el precio de venta de un producto importado sea cercano al precio indicativo dados los costos de transporte y de aseguramiento; c) Un precio de intervención: es un precio mínimo que los agricultores europeos están seguros de cobrar incluso si las condiciones de mercado sean desfavorables. (Ver Anexo No. 2.4.b)

El precio de mercado puede fluctuar al interior de esta banda que está definida entre el precio indicativo y el precio de intervención. Si el precio de mercado es igual al precio indicativo, las importaciones se aceptan sin impuestos. Las importaciones van a complementar la oferta interna. Pero cuando los precios internos están amenazados por que los precios internacionales son demasiado bajos, las políticas agrícolas están orientadas a instrumentar un sistema de aranceles variables "variable levy" aplicado a casi todos los productos. El arancel variables esta definido por la diferencia entre el

precio internacional más bajo y el precio acceso. Esta política era aceptable cuando Europa era importadora de alimentos y las políticas agrícolas ejercían un mecanismo de transferencia de ingresos de los consumidores hacia los productores mediante la fijación de precios internos elevados que permitió que se fomente la inversión en el sector agrícola. Luego Europa se vuelve excedentaria y aparecen otro tipo de problemas, para lo cual se desarrolla mecanismos como la compra y almacenamiento de la producción excedentaria, se reduce ligeramente los precios indicativos para desestimular la oferta, se subvenciona las exportaciones pagando a los productores la diferencia entre los precios indicativos y los precios bajos internacionales y un programa de congelamiento de tierras.

Modelo de intervención mediante crédito subvencionado.

Este modelo ha tenido su aplicabilidad en el Brasil, país que ha desarrollado una política alimentaria activa desde los años sesenta mediante controles de precios (precios techo y precios mínimo), restricciones cuantitativas a las exportaciones, liberalización de las importaciones para mantener bajos los precios de los alimentos y mantener una política de crédito sobre todo para la comercialización. Los resultados obtenidos se ha visto reflejado en un aumento de la producción lográndose evitar la escasez de alimentos en el mercado interno. Los instrumentos utilizados es la subvención del crédito para cubrir los costos de producción, de comercialización y la política de precios mínimos.

El papel que ha desempeñado el crédito subvencionado ha sido clave ya que éste es fundamental para el financiamiento productivo. Mientras que para la comercialización es un elemento importante la garantía de los precios, puesto que es un incentivo almacenar la producción después de la cosecha. Este mecanismo induce al sector privado a mantener stocks y la estabilización de precios. Pero en la práctica los efectos han sido diferentes dado que los incentivos al crédito son tan grandes que el precio no cae y la demanda interna tiene que ser satisfecha con importaciones.

La política de precios mínimos se vuelve importante desde 1.980 debido a que el crédito se vuelve escaso y caro por las políticas de ajuste estructural, por lo que la subvención al crédito agrícola disminuye. Esta política de precios mínimos fija precios piso para los principales productos, por debajo de los cuales no desciende el precio de mercado,

provocando un menor riesgo-precio para el agricultor, dando a lugar a que exista una mayor oferta. Es decir

En lugar de que sea el crédito quien compensa por los bajos precios agrícolas, el alza relativa de los precios mínimos ha buscado compensar la disminución del volumen del crédito subvencionado y se ha traducido en un aumento importante de la producción de ciertos productos bases (arroz, maíz y frijol). El gobierno ha tenido que invertir consecuentemente en la comercialización tanto en el almacenamiento como en los intercambios internacionales para regular los mercados. Sobre todo a partir de 1987, las importaciones han sido utilizadas en el marco de un sistema de reservas reguladoras, para estabilizar las evoluciones demasiado erráticas de los mercados (FAO 1995:125)

Se define un precio de referencia que viene a ser el límite superior a la evolución del precio de mercado. Si el precio de mercado es superior durante dos semanas consecutivas, el gobierno empieza a desalmacenar y/o liberar importaciones para que el precio de mercado esté dentro de los límites definidos por el precio de referencia y el precio mínimo.

Modelo de intervención subordinado a un modelo de desarrollo industrializante y a la política macroeconómica.

Este modelo ha sido aplicado como parte de la política agrícola en México, caracterizado por un enfoque bimodal, es decir por un lado subvenciones a los insumos y la inversión de infraestructura sobre todo del sector agrícola comercial que produce alimentos a la población urbana y las exportaciones agrícolas. Y por otro lado el peso que sufrió la agricultura campesina, traducido en un desinterés por este sector a favor de la industria y de la agricultura comercial-exportadora.

La política de precios estaba apoyado en un sistema de precios de garantía, un apoyo de subvenciones a los insumos fundamentalmente semillas mejoradas y fertilizantes, y en controles no arancelarios sobre las exportaciones e importaciones, que hace que los precios internos estén fuera de la influencia de los precios internacionales.

Este modelo en ocasiones ha preferenciado el fomento de la producción (precios remuneradores) y en otras ocasiones ha subvencionado al consumo urbano (precios bajos a los consumidores y productores), cumpliéndose con asegurar un ingreso al productor, pero a un nivel bajo. Además en la fijación de precios se tomaron en cuenta los probables efectos macroeconómicos como son la inflación, subvenciones y el déficit fiscal.

La aplicación de este modelo ha traído efectos no favorables a los agricultores, puesto que el Estado al intervenir en los precios produjo una reducción en términos reales de los precios agrícolas (precios medios rurales) para los productores, permaneciendo estrechamente relacionados con los precios de garantía, haciéndoles perder a estos su carácter de precio piso, para hacerlos pasar como precio techo. Las consecuencias de esta política ha sido: i) un aprovisionamiento por parte del sector urbano de alimentos baratos, ii) mayor desigualdad de la distribución del ingreso entre los sectores y al interior del sector agrícola y iii) un crecimiento dual de los diferentes productos y subsectores. De tal manera que para compensar tales efectos se instrumentó un sistema de subvenciones caracterizado por una compensación a suma cero en varios casos, favoreciendo a productores comerciales y privilegiando a regiones y productores, generando diferencias productivas y sociales en el campo. “La rentabilidad de la producción agrícola ha sido asegurada sólo para aquellos productos que utilizan intensivamente los factores de productos subvencionados por el gobierno, a los que les fue posible compensar los términos de intercambio desfavorables provocados por los precios bajos” (FAO 1995:128)

La conclusión de estas políticas (tanto de precios como de subvenciones) fue que la rentabilidad productiva de granos básicos no ha sido garantizada prioritariamente. Y que el proceso de industrialización se desarrolló a costa del sector agrícola principalmente del sector campesino, volviéndose México un importador neto de productos agrícolas como consecuencia del aumento de la demanda urbana y de la caída de la productividad de algunos cultivos.

Modelo de intervención mediante apoyo a los precios y una comercialización eficiente.

Este caso aplicado en Indonesia ha tenido éxito dado que ha estabilizado la oferta y los precios a los consumidores, ha existido incremento en la producción interna, ha mejorado los ingresos de los pequeños productores y ha mantenido stocks que ha permitido asegurar la seguridad alimentaria.

El sistema funciona mediante una entidad (BULOG¹³) que se encarga de comercializar en el mercado interno tanto la producción nacional como las importaciones, con el objetivo de mantener los precios dentro de una banda (precio piso y precio techo¹⁴). Si el precio se acerca al precio piso, BULOG adquiere la oferta excedentaria; si hay déficit productivo se importa y de esta manera se frena el alza de precios. La mayor parte de las importaciones llega durante los meses de escasez, antes de las cosechas. Además las importaciones son mantenidas fuera del mercado hasta que se necesitan, lo que se busca con esta medida es que el precio se mantenga debajo del precio techo; de esta manera se está protegiendo a la producción local. (Ver Anexo No. 2.4.c)

Con la aplicación de esta política se estabiliza los precios al productor y al consumidor en los niveles deseados, es decir dentro de la banda, que toma en cuenta las variaciones de los precios en el tiempo (precios interestacionales) y en el espacio (precios regionales), además de garantizar la rentabilidad de la producción y el consumo de la población.

Lo que hemos querido hasta aquí, es mostrar tanto teóricamente como empíricamente las políticas de estabilización han tenido su aplicación. En la sección siguiente veremos como estas políticas de estabilización a través de fijar un sistema de bandas de precios, han tenido su aplicabilidad en particular en Ecuador, evaluar su efectividad; y mostrar en el capítulo siguiente comparativamente la situación con banda versus la situación sin banda.

¹³ Es un sistema de intervención del gobierno, mediante el cual BULOG mantiene una presencia en el mercado a través de 2000 cooperativas rurales que funcionan como sus agentes de intervención en los mercados locales.

¹⁴ El precio piso es anunciado antes de la siembra y fijado de tal forma que la relación entre el incremento en el valor del producto y el incremento en el costo de los insumos correspondientes, sea constante. Y el precio techo refleja el poder de compra regional y los costos de comercialización.

2.2 Antecedentes del Sistema Andino de Franja de Precios SAFF

El Sistema Andino de Franja de Precios SAFF es un mecanismo de estabilización de precios internos que lo estableció la Comisión del Acuerdo de Cartagena con la decisión 371, publicada en la gaceta oficial 167 del 7 de diciembre de 1994, con vigencia a partir de febrero de 1995. En el Ecuador esta decisión, se estableció a través del Decreto Ejecutivo 2485A publicado en el Registro Oficial 622 del 30 de enero de 1995. Este sistema permite establecer una defensa para los productores y consumidores nacionales ante la inestabilidad de los precios de los bienes agrícolas, dado que en el mercado internacional los precios de los productos agropecuarios se caracterizan por su fluctuación y sus distorsiones. Por lo regular éstas distorsiones se dan al interior de los países industrializados ya que aplican políticas de apoyo a la producción agrícola, estas ayudas vienen en forma de subsidios, es decir no existe un mercado libre y competitivo. De esta manera no son las ventajas comparativas las que prevalecen, sino las ayudas del Estado las que rigen las políticas del comercio internacional.

El objetivo en sí de el SAFF que rige en Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela es el de estabilizar el costo de importación de determinados productos agropecuarios. Al estabilizar los costos de importación de un producto se busca atenuar, aunque no eliminar, la variabilidad del precio interno para cada producto. Al fijarse los precios piso y techo de las franjas se busca que se permita adoptar mejores decisiones de producción.

Cabe la pregunta ¿cómo funcionan las franjas de precios en el Ecuador? A continuación se presenta un resumen de los elementos más importantes que constituyen el SAFF.

- ✚ El mecanismo de franja de precios rige para un total de 154 productos En primer lugar empezaremos señalando que se habla de dos clases de productos: *Productos marcadores (13) y productos vinculados (141)*¹⁵. A continuación se

¹⁵*Productos Marcadores*: Son aquellos productos agropecuarios cuyos precios internacionales son utilizados para el cálculo de las franjas. Suman un total de 13 y son: carne de cerdo, leche entera de polvo, trigo, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, arroz blanco, soya en grano, aceite de soya, aceite de palma, azúcar crudo, azúcar blanco, y trozos de pollo.

fija los límites de la franja que serán calculados para cada producto y de acuerdo a los siguientes aspectos: i) Para el producto marcador, se toman los precios promedio mensuales de los últimos 60 meses, hasta octubre del año corriente. ii) Se convierten dichos precios a dólares constantes utilizando el inflator de índices de precios al consumidor de los Estados Unidos con base igual a 100 en octubre del año corriente; iii) Los precios FOB en dólares constantes se convierten a términos CIF; iv) Se calcula el Promedio de Precios Históricos CIF¹⁶ computando el promedio aritmético de la serie en dólares constantes CIF; v) Se calcula la desviación típica de la serie en dólares constantes CIF, y se multiplica por un factor de ajuste establecido para cada producto marcador; vi) Luego se obtiene el Precio Piso CIF producto de restar al Promedio de Precios Histórico CIF la cantidad obtenida en el literal v); y vii) Se obtiene el Precio Techo CIF, éste resulta de sumar al Precio Piso CIF la desviación típica de la serie en dólares constantes CIF.

Tanto los precios piso y techo se ajustan anualmente mediante la actualización de las respectivas series de precios, de los fletes y seguros, y del índice inflator.

- ✚ Se establece un *precio referencial* el cual será el promedio quincenal, con base a cotizaciones diarias, semanales o quincenales que se observan en el mercado internacional y constituyen la base gravable para la aplicación de los derechos de importación. Estos precios los publica la Secretaría de la CAN. Existe casos en los que el precio efectivo de importación es significativamente inferior al precio de referencia, en este caso este último deberá ser ajustado.
- ✚ *Los Derechos Variables Adicionales y Rebajas Arancelarias*. Los primeros son tasas adicionales que se aplicarán sobre el Arancel Externo Común (AEC)¹⁶ a

Productos Vinculados: Son productos obtenidos mediante transformación o mezcla de productos marcadores, o que pueden remplazar el uso industrial o en el consumo, a un producto marcador o derivado. La franja incluye a todos los productos sustitutos y vinculados que sean indispensables para evitar las desviaciones en el comercio o desequilibrios en la estructura de protección efectiva. Ejemplo en la franja el azúcar se incluyen productos vinculados como jarabes y la fructuosa, en la franja de la soya está el girasol y el sésamo

La franja correspondiente a cada producto marcador será elaborada a partir de precios internacionales expresados en dólares de los Estados Unidos de América, por tonelada métrica, tomando como referencia ciertos mercados mundiales significativos.” (SICA-BM 2006)

¹⁶ AEC es la tasa arancelaria aplicada de modo uniforme por los miembros de la Comunidad Andina a las importaciones provenientes de terceros países.

los productos marcadores siempre que el precio internacional de referencia CIF se ubique por debajo del precio piso CIF.

Mientras que la rebaja arancelaria es una tasa que se aplicará a los productos marcadores siempre que el precio de referencia CIF esté por encima del precio techo CIF

Si el precio de referencia es igual al precio piso o techo, o se ubica dentro de la franja, no se aplicará ninguna rebaja o sobretasa arancelaria. A continuación especificamos en el siguiente cuadro las reglas de determinación de los derechos variables adicionales en el SAFP.

CUADRO No. 2.1

Reglas de determinación de los derechos variables adicionales en el SAFT:
Productos Marcadores y Vinculados

Nivel de precio de referencia(PR)*	Formula para el derecho adicional (DVA) y la rebaja arancelaria (Rebaja)**
Productos Marcadores	
PR Superior al Precio Techo (PT): PR>PT	Rebaja = (PR-PT) x (1+AEC)/PR
Dentro de la franja: PP<PR<PT	No hay rebaja ni derechos adicionales
PR Inferior al Precio Piso (PP): PR<PP	DVA = (PP-PR) x (1+AEC)/PR
Productos Vinculados	
Relación entre el AEC del marcador y el AEC del vinculado	Formula para el derecho adicional del vinculado (DVA)
AEC vinculado =AEC marcador 	DVA vinculado =DVA marcador
AEC vinculado mayor que AEC marcador AEC(v)>AEC(m)	DVA v = Máximo valor entre DVA m x AEC m /AEC v y DVA m - (AEC v -AEC m)
AEC vinculado menor que AEC marcador AEC(v)<AEC(m)	DVA v = Mínimo valor entre DVA m x AEC m /AEC v y Dva m - (AEC v -AEC m)

AEC: Arancel Externo Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina

* Precio de Referencia (PR) = Promedio quincenal de las cotizaciones observadas en el mercado internacional de referencia

** El numerador corresponde a Rebaja y DVA expresados en USD por tonelada métrica. Al dividir por PR quedan expresados en términos ad-valorem.

FUENTE y ELABORACION: Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Es indisputable que “el mecanismo a través del cual se logra la estabilización es por el aumento o la rebaja del arancel total (AT), a través de un derecho variable adicional

CUADRO No. 2.1

Reglas de determinación de los derechos variables adicionales en el SAEP:
Productos Marcadores y Vinculados

Nivel de precio de referencia(PR)*	Formula para el derecho adicional (DVA) y la rebaja arancelaria (Rebaja)**
Productos Marcadores	
PR Superior al Precio Techo (PT): PR>PT	$Rebaja = (PR-PT) \times (1+AEC)/PR$
Dentro de la franja: PP<PR<PT	No hay rebaja ni derechos adicionales
PR Inferior al Precio Piso (PP): PR<PP	$DVA = (PP-PR) \times (1+AEC)/PR$
Productos Vinculados	
Relación entre el AEC del marcador y el AEC del vinculado	Formula para el derecho adicional del vinculado (DVA)
AEC vinculado =AEC marcador	$DVA vinculado =DVA marcador $
AEC vinculado mayor que AEC marcador AEC(v)>AEC(m)	$DVA v = \text{Máximo valor entre } DVA m \times AEC m /AEC v $ y $DVA m - (AEC v -AEC m)$
AEC vinculado menor que AEC marcador AEC(v)<AEC(m)	$DVA v = \text{Mínimo valor entre } DVA m \times AEC m /AEC v $ y $DVA m - (AEC v -AEC m)$

Al C: Arancel Externo Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina

* Precio de Referencia (PR) = Promedio quincenal de las cotizaciones observadas en el mercado internacional de referencia

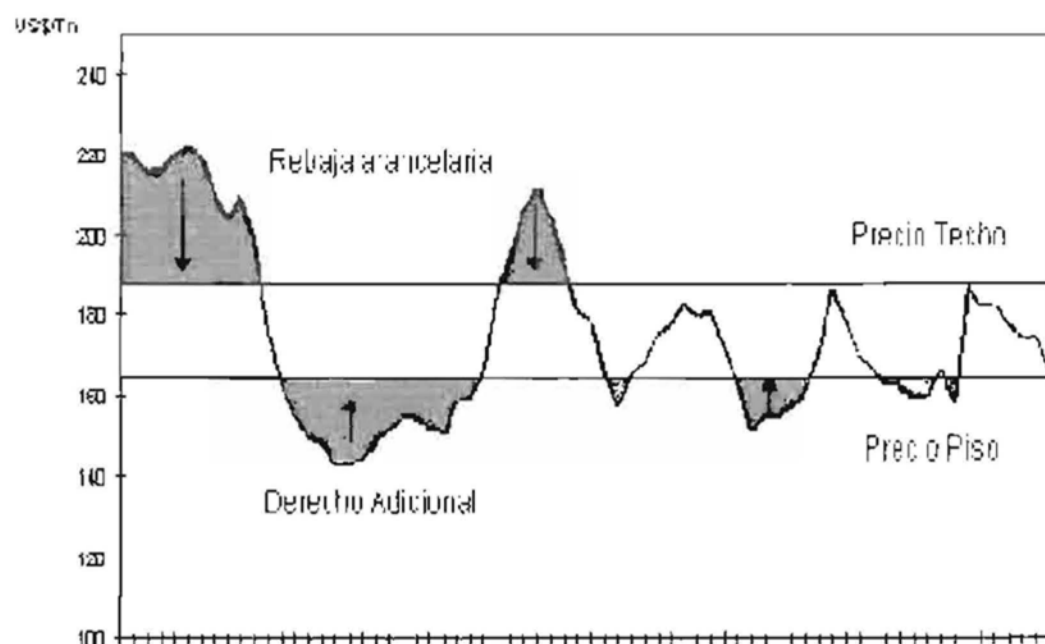
** El numerador corresponde a Rebaja y DVA expresados en USD por tonelada métrica. Al dividirse por PR quedan expresados en términos ad-valorem.

FUENTE: y ELABORACION: Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Es indisputable que "el mecanismo a través del cual se logra la estabilización es por el aumento o la rebaja del arancel total (AT), a través de un derecho variable adicional

(DVA) aplicado al arancel externo común (AEC)¹⁷.... reiterando que cuando el precio internacional o precio de referencia quincenal (PRQ) se halla por debajo del precio piso se impone un derecho adicional y cuando el PRQ está por encima del precio techo de la franja el derecho se convierte en una rebaja arancelaria" (Fernández G 2003: 4). Gráficamente el SAFFP se representa de la siguiente manera.

Grafico No. 2.1



Fuente: Comunidad Andina de Naciones (CAN).

¹⁷ $AT = AEC + DVA$, donde AEC permanece constante y DVA varía en función de la dinámica del precio internacional. De modo, AT también cambia según se modifiquen los precios internacionales. (Fernández G 2003: 4)

2.3 La razón de adoptar un Sistema de Estabilización de Precios.

Los Subsidios.

Los países Andinos decidieron adoptar el SAEP con el objetivo de corregir o atenuar las distorsiones de los precios internacionales provocadas por los países desarrollados que han tenido una política proteccionista frente a su sector agropecuario, a través de los subsidios otorgados a sus sectores productivos y que van a alterar las condiciones de acceso al mercado de los productos agrícolas provenientes de las economías en desarrollo.

La agricultura vista desde una normativa de los organismos internacionales contemplaba inicialmente una subvención a las exportaciones. (normativa del antiguo GATT) Luego en la Ronda de Uruguay (1994) se establecieron patrones sobre reducción arancelaria, eliminaciones cuantitativas, disminución de subsidios a las exportaciones, y se consolidaron todos los derechos aduaneros para la totalidad de las partidas agrícolas. Pero las naciones industrializadas si bien han disminuido las subvenciones a las exportaciones, no lo han hecho en cuanto a eliminar los subsidios a la producción local; esto indica el manejo político de las negociaciones de los acuerdos comerciales. La propia OMC manifiesta en cuanto al comercio agropecuario “que la liberalización comercial de productos agropecuarios podría elevar los precios mundiales de los productos alimenticios y afectar a los países más pobres”. De ahí que las negociaciones de la Ronda de Uruguay concluyeron en que se tomaría las medidas que puedan hacer frente a las fluctuaciones de los precios agrícolas; y que se incorporara nuevas disciplinas a la agricultura con la finalidad de establecer un sistema comercial adecuado

La organización que regula el comercio internacional y donde se negocia la reducción de los obstáculos y distorsiones del comercio es la OMC. Este Organismo no hace una referencia explícita de los mecanismos equivalentes a las franjas de precios, más bien manifiesta que la protección se efectúa mediante el arancel aduanero y no con otras medidas comerciales¹⁸, de tal forma que se conozca claramente el grado de protección.

Uno de los mecanismos que permite mejorar el acceso a mercados, es que se sustituye por aranceles todas las medidas en frontera que no constituyen aranceles propiamente

¹⁸ Gravámenes variables a la importación, precios mínimos de importación, regímenes de licencias de importación y otros.

dichos como cuotas y gravámenes variables. Los países latinoamericanos lo están implementando; la propia Unión Europea es una de las regiones de mayor experiencia en el uso tanto de aranceles variables, como de precios de referencia y derechos compensatorios.

El mejor argumento para justificar el uso de la franja es como lo manifiesta el SICA en que “la legalización por la OMC del sistema de gravámenes variables europeo le permite incluso establecer derechos específicos superiores a los necesarios para alcanzar el precio de referencia o el ingreso establecido”. Y hay que considerar que las características de las franjas de precios no van contra la normativa de la OMC, ya que es una herramienta de estabilización y no de protección, lo que hace la franja de precios es mantener vinculada la producción nacional al mercado internacional y busca amortiguar las fluctuaciones extremas de los precios internacionales.

Otro argumento que va a favor de adoptar un sistema como el de las franjas de precios es el compromiso del Comité de Agricultura en la Conferencia Ministerial de Doha realizado en Catar el año 2001 donde se compromete ayuda alimentaria, asistencia técnica y financiera con el fin de mejorar la productividad y la infraestructura, financiando importaciones, facilitando el crédito a las exportaciones, contingentes arancelarios y examen de seguimiento.

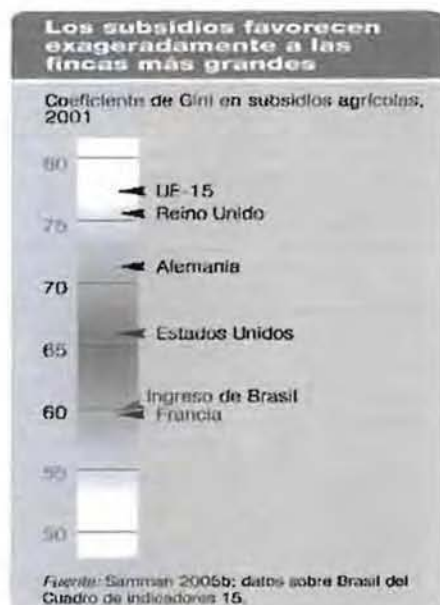
En nuestro país por iniciativa del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional en lo que respecta a la mesa de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural en diciembre del 2004, que ante la propuesta de los EE.UU de eliminar la franja de precios como mecanismo de estabilizar los precios, aspecto que seguramente afectará en forma negativa a la producción y comercialización de los productos sensibles declara como urgente entre otras cosas la formulación de Políticas de Estado para garantizar la Seguridad Alimentaria con énfasis en las zonas rurales, a dar seguimiento al tema de la Seguridad Alimentaria en las negociaciones comerciales agrícolas de la Ronda de Doha y que en las negociaciones bilaterales con EE.UU se tome en cuenta su posible impacto sobre la seguridad alimentaria.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 revela que los países desarrollados siguen manteniendo los subsidios agrícolas; el informe dice que:

Los países ricos gastan un poco más de US\$1.000 millones anuales en asistencia al sector agrícola de los países pobres y un poco menos de US\$1.000 millones diarios en sustentar sus propios sistemas agrícolas...Cuando se trata del comercio agrícola mundial, el éxito del mercado no está determinado por la ventaja comparativa, sino por el acceso comparativo a subsidios, área donde los productores de los países pobres no pueden competir...Un antiguo ministro de agricultura europeo describió la Política Agrícola Común de la Unión Europea como parte integrante del “modelo social” de la Unión Europea. En Estados Unidos, la controvertida Ley Agrícola de 2002 fue presentada como una inversión en agricultura familiar. Sin embargo, los hechos nos muestran otra cosa. Los subsidios que se aplican en Europa y los Estados Unidos están directamente vinculados a la producción y el tamaño de la propiedad y tienen una consecuencia que se impone sobre todas las demás: mientras más grandes más consigues. En la Unión Europea, más de tres cuartas partes del apoyo (PNUD 2005: 147)

El Gráfico No 2.2 que muestra el coeficiente de Gini en la distribución de los subsidios, donde los países desarrollados como la Unión europea, Reino Unido, Alemania, EE.UU son los más favorecidos en perjuicio de los agricultores más pobres del mundo. Estas “ayudas” han dado a lugar a que los países ricos logren mantener el monopolio de su participación de las exportaciones agrícolas (dos terceras partes del total), la cual no ha variado desde 1980.

GRAFICO No. 2.2



Fuente y Elaboración: PNUD, pag. 163.

Para comprobar aún más el peso de las ayudas estatales el informe reveló como la Unión Europea (UE) otorga subsidios agrícolas por USD 51.000 millones. A los productores de azúcar se les paga cuatro veces más que el precio del mercado mundial, generando cuatro millones de toneladas de azúcar, los cuales se venden a precio mínimo en el mercado mundial debido a que la UE entrega un respaldo de USD 1.000 millones para la comercialización. Esta situación ha convertido a la UE en el segundo exportador mundial de azúcar y ha provocado que caiga el precio mundial en un tercio, y su efecto en sectores agrícolas como el brasileño que ha perdido cerca de USD 494 millones, Sudáfrica USD 151 millones, y Tailandia USD 60 millones. Es decir que

Detrás de la retórica del libre mercado y el énfasis en las virtudes de jugar en igualdad de condiciones, la dura realidad es que los agricultores más pobres del mundo están obligados a competir no con agricultores del Hemisferio Norte, sino con los Ministerios de Finanzas de los países industrializados. Las claves para comprender el comercio agrícola son el acceso comparativo a los subsidios y la falta de ventajas comparativas”, agregó Watkins. (PNUD Ibid:)

Las políticas que emplean los países de la OCDE, de aplicar subsidios al sector agrícola según el Banco Mundial en el 2001 ascienden a USD 311 mil millones es decir unos

USD 852 millones diarios y en el 2004 ya sobrepasan los USD 1.000 millones diarios. EE.UU es una de las naciones que más ha incrementado este tipo de ayudas, ejemplo de ello es que en el año 2001 ascendía a USD 32 mil millones y en el año 2003 ya era de USD 94 mil millones. Además si tomamos en cuenta la Ley Farm Bill (Farm Security and Rural Investment) aprobada por el gobierno norteamericano los subsidios hasta el año 2011 bordearán los USD 173.500 millones.

La Farm Bill es una ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de los EE.UU en la cual se contempla programas básicos¹⁹ de conservación ambiental, crédito a las exportaciones y ayudas por producto específico. Todos estos programas representan ayudas internas que de una u otra manera va a generar que los precios mundiales de algunos productos agrícolas sufran un efecto depresivo. Es decir que

La aplicación de subsidios ocasiona sobreproducción. Lo que deprime los precios y conduce a una suerte de dumping de productos básicos en el mercado mundial. Según estimaciones preliminares, la reducción de los precios internacionales ocasionadas por la Ley Agrícola 2002 sería del orden del 5 al 8%

¹⁹ “Los programas básicos tienen un impacto directo en el ingreso de los productores a través de:

- **Pagos directos**, los productores agrícolas reciben subsidios directos del gobierno en base a pagos en función de la superficie y producción cosechada, sin monto máximo. En el 2002 se entregaron USD 4 mil millones, de los cuales el 46% fue para la producción de maíz, un 26% para el trigo y un 12% para el algodón. Esta forma de ayuda asegura entre un 10 y 20% del precio de mercado.
- **Pagos contracíclicos**, son subvenciones entregadas por el gobierno en épocas en las que el precio cae por debajo de un precio denominado “sostén”. Este tipo de ayuda entra en el cálculo de la Media global de ayuda (MGA) y por tanto, en principio, debe respetar los límites impuestos en la OMC.
- **Préstamos de asistencia para comercialización**. El gobierno de los EE.UU otorga una serie de préstamos no prorrogables a los productores agrícolas, que deben ser devueltos al cabo de nueve meses...se amplía la variedad de productos y elimina el requisito de haber suscrito un acuerdo anual de pagos directos para recibir el préstamo. Además los préstamos pueden ser pagados de tres formas: 1) devolviendo el préstamo a una tasa determinada y pagando los intereses según lo establece la Corporación de Crédito para productos básicos; 2) transfiriendo al gobierno su producción; y 3) pagando el préstamo a una alternativa
- **Programas de apoyo por sectores y productos**, son una serie de ayudas a productores de lácteos, maní, azúcar, lana, angora, miel, garbanzos, lentejas, manzanas, frutas y hortalizas. En el caso de los lácteos se establece pagos por pérdidas de comercialización
- **Límites máximos de los pagos**. Se establecen pagos máximos, en el caso de pagos directos hasta USD 40.000 por persona, los pagos contracíclicos USD 65.000 y los préstamos de comercialización USD 75.000” (BASCO, C: 2002 y FERNANDEZ, G: 2003)

Las ayudas tienen un presupuesto total de USD 180.000 millones anuales. es decir unos USD 19.000 millones por año, de los cuales para pagos directos y contracíclicos están destinados entre USD 11.000 a 12.000 millones; y para pagos realizados por los préstamos entre USD 6.000 millones y 8.000 millones de dólares.

(Gardner, 2002). Este tipo de competencia desleal implica serias amenazas a los productores agrícolas no sólo de América Latina, sino de todos los países involucrados en actividades agropecuarias...De hecho este tipo de programas de apoyo no sólo llevan a producciones ineficientes, sino que también favorecen comportamientos monopólicos (BASCO, C 2002: 16)

La visión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) con respecto a esta ley, es que considera a las medidas de ayuda interna a la producción y comercialización de productos agrícolas desde tres compartimientos: i) las medidas de caja ámbar; ii) las medidas de caja verde; y iii) las medidas de caja azul.

Las medidas de caja ámbar son las que ocasionan distorsiones del comercio, se incluye los pagos directos, contracíclicos y los subsidios en general. Estos tienen que disminuir progresivamente y someterse a revisiones periódicas. “El total de los subsidios clasificados en la caja naranja distribuidos por un país, a una producción se llama Media Global de Ayuda (MGA)” (VENTRE, N: 2005; 209). Esta medida tenía que disminuir en 20% entre 1995 y 2000 para los países desarrollados y un 13.5% para los países en desarrollo en el periodo 1995-2004, sin disminución para los países menos adelantados.

Las medidas de caja verde en cambio son los que no generan pagos directos a los productores, tienen un efecto mínimo sobre la producción y el comercio, no se incrementan los precios de mercado y deben estar financiados con recursos del presupuesto del Estado (recursos públicos). Mientras que las medidas de caja azul son pagos directos que buscan limitar la producción basada tanto en la superficie como en rendimientos fijos. Se aplican al 85% o menos de la producción base.

Finalmente se da la cláusula de *minimis*, la cual constituyen una excepción a las reducciones de la caja ámbar. Se considera que las ayudas de baja escala no se eliminan, que la ayuda a productos específicos no debe exceder el 5% del valor de la producción para los países desarrollados y 10% para los países en desarrollo, la situación se repite para el caso cuando no se refiere a productos específicos.

Para concluir esta parte nos queda claro que la liberalización comercial como está planteada no promueve intercambios comerciales igualitarios y efectos positivos, ya que el nivel de ayudas que tienen los países llamados “del primer mundo”, lleva a que se

den marcadas diferencias entre los sectores productivos de los países desarrollados vs en desarrollo. Los sectores agropecuarios en la actual coyuntura son totalmente asimétricos y no se puede hablar de un nivel de competencia justa. Es más éste tipo de asistencias no hacen más que cuestionar también uno de los postulados de la economía neoclásica en cuanto a que ésta asegura que el equilibrio de mercado es óptimo; pero como está establecido el proceso de liberalización es poco eficiente puesto que “eleva el grado de exposición y la vulnerabilidad de los productores campesinos frente a choques externos” (ARAUJO-BONJEAN, 2002, citado en Fernández G 2003:)

2.4 Evaluación del Sistema Andino de Franja de Precios.

Para evaluar el desempeño del SAFF como instrumento subregional de estabilización de costos de importación de productos agropecuarios, hemos considerado el periodo comprendido desde el año 2000 hasta el año 2005, considerando información quincenal de los precios tanto piso, techo y referencial quincenales. Como resultado hemos logrado trabajar con una base de 144 observaciones por producto.

Una vez analizado el sistema en su conjunto y para una correcta evaluación del SAFF creemos que el verdadero factor que influye en éste, es el Derecho variable Adicional (DVA), ya que es el corrector del precio referencial. Se ha excluido al Arancel Externo Común (AEC) ya que éste es un instrumento de política comercial que se aplica a un universo de partidas arancelarias y por tanto no tiene una influencia decisiva en el desempeño de la franja de precios.

Primeramente realizamos una evaluación empírica del SAFF, para lo cual los Cuadros Nos. 2.2 y 2.3 evidencian las observaciones que caen tanto fuera como dentro de las franjas, bajo dos escenarios. Primeramente consideramos un contexto donde no tomamos en cuenta a la variable adicional DVA y posteriormente un escenario con DVA, que significa emplear un SAFF

CUADRO No. 2.2

Escenario sin DVA				
Productos	Valores dentro FP	%	Valores fuera FP	%
Arroz	10	6,94%	134	93,06%
Maíz amarillo	32	22,22%	112	77,78%
Maíz blanco	28	19,44%	116	80,56%
Soya en grano	42	29,17%	102	70,83%
Aceite de Soya	51	35,42%	93	64,58%
Leche en polvo	22	15,28%	122	84,72%

FP= Franja de Precios
FUENTE: Proyecto SICA-BM.
ELABORACION: El Autor.

Del escenario antes descrito en el cuadro, se concluye que cuando no existe el SAFF, gran parte de los datos observados están fuera de la franja, destacándose el arroz con el 93% de observaciones fuera de las bandas, la leche en polvo con el 85%, el maíz amarillo y blanco con el 78% y 80% respectivamente. Es decir se ve una gran fluctuación de los precios agrícolas.

CUADRO No. 2.3

Escenario con SFP				
Productos	Valores dentro FP	%	Valores fuera FP	%
Arroz	121	84,03%	23	15,97%
Maíz amarillo	112	77,78%	32	22,22%
Maíz blanco	118	81,94%	26	18,06%
Soya en grano	78	54,17%	66	45,83%
Aceite de Soya	80	55,56%	64	44,44%
Leche en polvo	138	95,83%	6	4,17%

FP= Franja de Precios.
FUENTE: Proyecto SICA-BM.
ELABORACION: El Autor.

Pero si consideramos que se debe emplear un SAFF (donde se incluye el DVA), su efecto es altamente positivo puesto que el porcentaje dentro de la franja supera al de fuera de la franja. Notándose un gran impacto en los productos como el arroz (84% de las observaciones dentro de la franja), el maíz (amarillo 77% y blanco 82%), y la leche en polvo (96%). Esto indica la efectividad del SAFF para dichos productos. En cambio

para productos como son la soya y el aceite de soya su impacto solamente representa que los precios se ubiquen dentro de la franja en un 55%, en este producto es donde menos se hace sentir el efecto de la franja de precios.

Cabe indicar que aquellas observaciones que no se incluyen dentro de la franja²⁰ obedece a dos circunstancias:

a) En primer lugar cuando el precio internacional es superior al precio techo, el límite a la rebaja arancelaria viene dado por el Arancel Externo Común (AEC) y esto es porque,

$$GAT = AEC - DVA \text{ (Rebaja)}$$

Donde el AEC es una constante y GAT nunca puede ser negativo; es decir la máxima rebaja arancelaria está dado por el AEC²¹.

b) Un segundo elemento es cuando existe una tendencia a la baja de los precios internacionales y se asumen compromisos de por medio con la OMC, tales compromisos fueron alcanzados por la Comunidad Andina en cuanto a presentar techos arancelarios consolidados ante ese organismo. El fin es constituir un arancel máximo por producto que puedan llegar a aplicar los países al ser miembros de la OMC. En el caso ecuatoriano estos techos están vigentes desde 1996 y que se describen en la continuación.

²⁰ Existen observaciones que a pesar de aplicárseles el DVA están fuera de la franja de precios. Ya sea que el precio referencial supero el techo de la franja o que el precio referencial es inferior al piso de la franja.

²¹ Un claro ejemplo lo podemos ver en el grano de soya, al iniciar el periodo del 2004 donde el precio referencial superaba el precio techo. El AEC era del 15% y dado que el GAT no puede ser negativo, el DVA tenía que ser igual al AEC es decir 15%, es decir la máxima rebaja arancelaria.

$$GAT = AEC - DVA(\text{rebaja})$$

$$0\% = 15\% - 15\%$$

Cuadro No. 2.4

Aranceles techo OMC

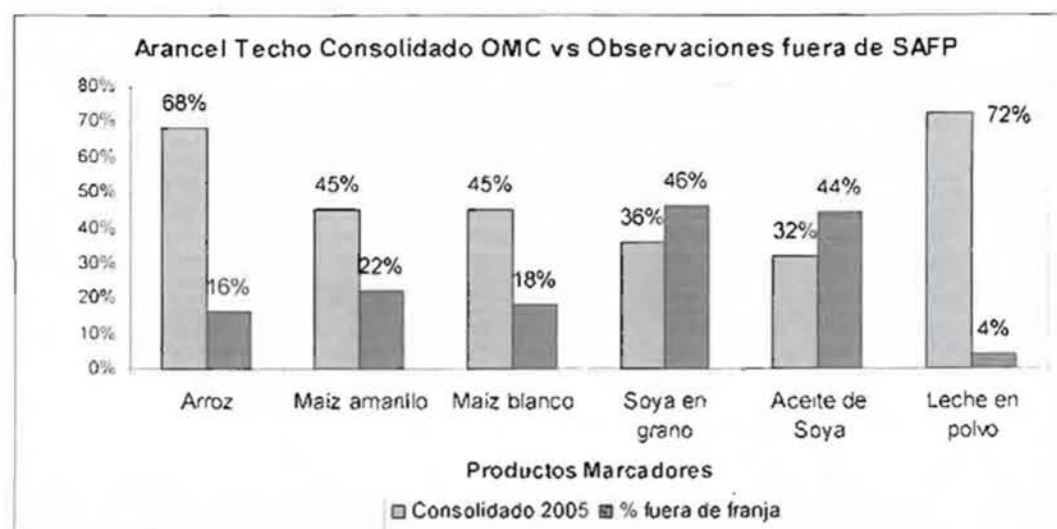
Producto Marcador	Consolidado hasta 1enero 2002	Consolidado 2005
Arroz	75%	68%
Maiz amarillo	50%	45%
Maiz blanco	50%	45%
Soya en grano	40%	36%
Aceite de Soya	35%	32%
Leche en polvo	80%	72%

FUENTE: Evaluación SAFF. Nota técnica No. 70. Proyecto SICA
ELABORACION: El Autor.

El trabajo realizado por el Banco Central²², realiza un interesante aporte sobre la relación que existe entre los techos consolidados por la OMC y el porcentaje fuera de la franja de precios, del cual se concluye que mientras menor sea el techo se limita más el funcionamiento de la franja de precios. Esta conclusión e se sigue cumpliendo en el presente estudio para el periodo seleccionado, notándose claramente cuando los precios internacionales son demasiado bajos, el SAFF es poco efectivo fundamentalmente por los techos arancelarios de la OMC, ya que esta impone restricciones al Derecho Variable Adicional (DVA). Pero de ninguna manara se lo puede calificar al SAFF como poco eficiente, sino más bien los casos que cae fueran de la franja es por los techos arancelarios que fueron negociados ante la OMC. (Ver Gráfico No. 2.3)

²² Hago referencia a la Nota técnica No. 70. de la Dirección de Investigaciones Económicas del Banco Central, que realizó un evaluación sobre las franjas de precios

Gráfico No. 2.3



FUENTE: Evaluación SAFF Nota técnica No. 70. Proyecto SICA y Cálculos Propios.
ELABORACIÓN: El Autor

Del cuadro anterior se desprende que la leche y el arroz al tener mayores techos consolidados, un porcentaje muy pequeño de observaciones se ubican fuera de la franja de precios; no se observa el mismo comportamiento para la soya y el aceite de soya, donde a menor techo menor efectividad del SAFF.

A continuación vamos a clarificar esta efectividad, utilizando el método de evaluación que lo estableció la Secretaría General de la CAN, para lo cual ha elaborado dos indicadores que van a permitir cuantificar los efectos estabilización y protección del SAFF.

2.5 Efectos: Protección y Estabilización.

EFECTO PROTECCION (EP)

Se lo ha definido como la relación entre los promedios de los costos totales de importación considerando con y sin la aplicación de la franja correspondiente, menos uno, multiplicado por 100, para el periodo base.

$$EP = \frac{\text{Promedio}(C_{icf})}{\text{Promedio}(C_{isf})} - 1$$

Donde:

EP: Efecto Protección.

Promedio C_{icf}: Costo de importación promedio con franja (60 meses)

Promedio C_{isf}: Costo de importación promedio sin franja (60 meses)

Si $EP > 0$: indica que con la aplicación de los precios piso y techo del sistema durante 60 meses, se tiene un nivel de protección para el producto en cuestión. Se demostraría que la proporción en la cual el promedio de los costos totales de importación al aplicar la franja es mayor que el promedio sin la aplicación de la franja.

Si $EP < 0$: Indicará el nivel de desprotección del SAFF durante el periodo de análisis (60 meses)

Si $EP = 0$: Indicará la neutralidad del sistema en su aplicación sobre el producto.

Es lícito que los países Andinos constituyan a través del sistema de franja de precios un mecanismo de protección para el sector agropecuario.

El efecto protección indica el grado de encarecimiento que el SAFF ocasiona al producto agrícola importado, y de esta manera lo que busca la franja de precios es proteger al productor nacional, por lo que a menor coeficiente la protección doméstica será menor. En el Cuadro No. 2:5 se resume los efectos protección de los productos seleccionados. En el se observa que el producto que tiene mayor protección es el arroz con un 12,36%, es decir que los costos de importación con franja son superiores en 12,36% a los costos de importación sin franja o lo que es lo mismo que la franja encarece al producto importado, en este caso en un 12,36%.

De los cálculos realizados se ve también que productos como el maíz amarillo y la leche en polvo tienen una protección en promedio del 8%, le sigue el maíz blanco con el 3%, la soya en grano el 2%, estos dos últimos a pesar de ser muy bajos tienen cierta protección y han logrado estabilizar las fluctuaciones de los precios, no así el aceite de soya cuya valor es negativo (-0,87%) lo que indica, que este producto está desprotegido y el efecto protección es nulo.

El efecto estabilización para cada producto seleccionado, al aplicar la fórmula antes descrita desde el año 2000 al 2005, nos da resultados diversos, de los cuales se concluye que las franjas de precios han logrado estabilizar los costos de importación para el caso del arroz un 23%, para el maíz amarillo el 40%, maíz blanco un 56%, la soya un 46%, el aceite de soya 27% y leche en polvo un 54%. Es decir se observa que para productos como el maíz blanco, la leche en polvo, la soya en grano, la franja de precios ha atenuado en mayor proporción que los otros productos seleccionados, las graves distorsiones del mercado internacional de productos agropecuarios caracterizados por una alta inestabilidad de los precios internacionales.(Ver Cuadro No. 2.6)

Cuadro No. 2.6

Efecto Estabilización

Periodo: 2000 - 2005

Productos	Efecto Estabilización con techo de la OMC
Arroz	-22,91%
Maíz amarillo	-39,66%
Maíz blanco	-56,46%
Soya en grano	-45,80%
Aceite de Soya	-26,98%
Leche en polvo	-54,49%

Fuente: SICA – MAG

Elaboración: Propia

La estabilización de precios agropecuarios va hacer beneficiosa tanto a productores como a consumidores; una limitada variación de precios siempre traerá consigo que los ingresos para los productores sean más predecibles y esto garantizará a su vez que se invierta ya no con tanta incertidumbre (reducción del riesgo); igualmente para los consumidores una marcada estabilidad traerá consigo un mayor beneficio.