

1110

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
10 N. / 1993
IICA — CIDIA

"ENFOQUES RESPECTO AL SEGURO DE PRECIOS PARA LOS AGRICULTORES" 3/

-Ammar Siamwaila-

Preparado por Programa I:
Análisis y Planificación de la Política Agraria

IICA
E71
S562

Traducción libre sólo para efectos del curso "Políticas Macroeconómicas y Sectoriales y el Desarrollo Agrario", marzo 1989. Se cuenta con la debida autorización para su traducción y reproducción.

Tomado de: Hazell, P.; Pomareda, C.; y Valdés, A.; eds. Crop Insurance for Agricultural Development. IFPRI. Pp. 178-192.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

00000245

1 A
571
2562



10 NOV 1993

IICA — CIBIA

ENFOQUES RESPECTO AL SEGURO DE PRECIOS PARA LOS AGRICULTORES

-Amnar Siamwalla-

Este capítulo trata el problema que enfrentan los países pequeños y medianos que intentan hacer uso de su ventaja comparativa en la producción en presencia de mercados internacionales de productos agrícolas inciertos y volátiles. En tales países, algunas veces es posible que los gobiernos usen el mercado para proporcionar seguros de precios. Tal seguro, en muchas circunstancias, aliviará los riesgos de ingreso afrontados por los agricultores, aún cuando el gobierno encuentre imposible proporcionar seguros de cosecha.

VARIABILIDAD Y RIESGOS DE PRECIO

Hay una distinción crucial entre variabilidad de precios y riesgos de precio. Variabilidad de precios significa que los precios pueden variar de un año a otro por motivo de cambios bruscos en la oferta o la demanda. Conceptualmente es posible, aunque prácticamente improbable, que se conozca el sendero temporal exacto del precio del bien. En cualquier caso, la definición no dice nada con respecto a la distribución de probabilidad de tal sendero. Esa distribución aún puede ser inexistente, en el sentido que Knight da a la incertidumbre (Knight 1921).

Gran parte de la literatura sobre estabilización de precios que sigue a Waugh (1944), Oi (1961) y Massell (1969) aborda el problema de la variabilidad de precios. 1/ Se supone que el instrumento de política para alcanzar la discutida estabilidad de precios, a saber las "existencias reguladoras" (buffer stocks) es gratuito. Dado este supuesto, hay una unanimidad de opiniones de que las "existencias reguladoras" generan un beneficio social neto. No obstante, dependiendo de los supuestos realizados, los resultados difieren respecto a si los productores y consumidores, como grupo, ganan o pierden. Esta literatura recalca las ganancias por obtenerse del arbitraje intertemporal; es decir, pasando inventarios desde años de bajos precios hacia años de altos precios.

El caso más realista de los costos de almacenamiento positivos naturalmente nos lleva a la literatura del inventario óptimo iniciada por Gustafson (1958). 2/ El principal resultado de esta línea de trabajo es que existe una regla de almacenamiento tal que los beneficios de la mayor estabilización neta de los costos de almacenamiento son maximizados. En esta tasa óptima de almacenamiento, los precios no estarán perfectamente

1/ Para un resumen de la literatura, ver Turnovsky (1978) y Newbery y Stiglitz (1981).

2/ Ver también Gardner (1979).

estabilizados. Un segundo resultado es que, dados los usuales supuestos del mercado competitivo, el almacenamiento privado estará en el nivel óptimo. Si uno cree en los supuestos del mercado competitivo o preconiza el almacenamiento público en campos donde existen fallas de mercado, el supuesto clave es que la regla de almacenamiento óptimo emplea la mejor información disponible en las actuales situaciones de mercado. Obviamente, una información más exacta sobre el mercado proporcionará un diferente nivel de inventarios óptimos y aumentará los beneficios. Sin embargo, este diferente nivel de inventario sólo puede alcanzarse por una entrada o salida de bienes del mercado, lo cual implicaría un cambio en el precio. Así, una política de almacenamiento óptimo evidentemente no elimina la variabilidad de precios. No obstante, puede presumirse que el arbitraje intertemporal, central para el concepto de almacenamiento, reduce la variabilidad de precios.

El concepto de riesgos de precio abordado en este capítulo es bastante diferente; suceden debido a que los agricultores y otros individuos en la economía tienen que comprometer recursos antes de que se conozcan los rendimientos. Aunque el precio del producto es desconocido, puede suponerse que en las mentes de los agricultores hay una distribución de probabilidad subjetiva de este precio. Si los agricultores son aversos al riesgo, entonces tendrá que añadirse una prima de riesgo de costo de producir el bien. En contraste, si los mercados dentro del país son lo suficientemente complejos y sofisticados, los riesgos de precio que encaran los productores pueden diluirse efectivamente por medio de contratos por adelantado y mercados de futuros. En el límite, el costo añadido debido a la prima de riesgo puede reducirse casi a cero, sin eliminar la variabilidad de precios de lo que sería si hubiese una industria de almacenamiento competitiva.

Este capítulo está interesado en los países en desarrollo, donde difícilmente puede suponerse que existan tales mercados complejos o que ellos puedan formarse rápida y gratuitamente. Por lo tanto, los riesgos de precio y las primas que los acompañan pueden considerarse una carga excesiva, resultado de las fallas de mercado. En lo siguiente, se supone que el nivel de desarrollo del país bajo consideración hace irrealista inducir un sistema de contratos por adelantado y de mercados de futuros para bienes agrícolas. La evolución de tales instituciones que diluyen el riesgo es un proceso largo y duradero. Lo que se propone enseguida, de que el gobierno asuma la tarea de la reducción del riesgo, debería considerarse como un atajo al desarrollo más lento y quizás más lógico de los mercados de riesgo. Desde luego, tiene que verificarse si este supuesto es correcto para cualquier país particular en una etapa cualquiera de desarrollo en una base "caso por caso".

Al discutir la variabilidad de precios, implícitamente he dividido el tiempo en bloques discretos, llamados periodos de producción o temporadas de cosecha. Al inicio de estos periodos se comprometen los recursos, y al final de ellos se vende el producto. Pretender la eliminación del riesgo de precios significa fijar las expectativas de precios dentro de cada periodo productivo ningún compromiso de movimientos de precios de un periodo a otro. En contraste, la literatura sobre estabilización de precios se concentra en la

eliminación de los movimientos de precios a lo largo del tiempo. En este sentido, el concepto de riesgo de precios es más específico y restringido que el de variabilidad de precios. Se espera que esta mayor especificidad contribuya con una política más práctica.

El énfasis sobre los productores puede criticarse por motivo de que hace caso omiso de los intereses de los consumidores. De nuevo, esto es consecuencia de mi definición del riesgo de precios. Cuando los consumidores deciden hacer sus compras, ellos no encaran los mismos riesgos que los productores, excepto por un pequeño riesgo que surge de la ausencia de sincronización entre compras y consumo.

Hay otro riesgo más serio que pueden enfrentar los consumidores como resultado de movimientos imprevisibles de los precios de los bienes. Esto puede emplearse para justificar la intervención gubernamental, pero que yo sepa no ha sido tratado en la literatura de estabilización de precios. Este riesgo ocurre porque muchos consumidores negocian los contratos salariales con sus empleadores sólo en términos nominales. Los movimientos en los precios de los productos durante sus períodos de contrato pueden tener serias consecuencias sobre sus ingresos reales. De nuevo, estos riesgos, si no son diluidos, impondrán una carga neta excesiva sobre la sociedad. Este problema es muy importante, pero este capítulo lo ignora por tres razones. Primero, obtener una firme comprensión sobre el problema requeriría un serio estudio del mercado laboral y del tipo y fundamento de los contratos allí negociados. Segundo, al grado que mis propuestas disminuyesen las fluctuaciones en el precio de los productos, sin duda alguna se reducen los riesgos que enfrentan los consumidores y de esta manera esto puede ser una solución parcial al problema. Finalmente, tengo conjeturas de que el problema del riesgo que enfrentan los consumidores esencialmente es un problema del mercado laboral. Como tal, está más sujeto a una solución del mercado laboral, tal como una indización de salarios. Este último punto también tiene alguna relevancia de política. Para productos tales como el alimento, artículos muy importantes en el presupuesto de los trabajadores, cualesquiera políticas para permitir que varíen los precios nominales deben considerarse conjuntamente con las políticas sobre otros precios nominales. Entre estos, los salarios monetarios son los más importantes.

LIMITACIONES DE LAS POLITICAS QUE REDUCEN LOS RIESGOS DE PRECIO

Hay cuatro límites al alcance de cualquier plan gubernamental para reducir los riesgos de precio de los productos. El primero es que el plan se torna difícil de manejar si el período de producción es excesivamente largo. El segundo es que los beneficios del plan son cuestionables si la participación del país en el comercio mundial es significativa. La tercer limitación surge cuando el producto, cuyo riesgo de precio es reducido por la intervención gubernamental, es un sector importante de la economía. Finalmente, el esquema propuesto presupone fronteras nacionales relativamente inmunes al contrabando. Cada uno de éstos será examinado en detalle más adelante.

Recuerde que la noción de riesgo de precio, definida en la sección previa, recalca el movimiento de precios entre el momento cuando se comprometen los recursos y el momento en que se recoge la cosecha. Esta noción se aplica, de mejor manera, en cultivos cuyos costos variables anuales constituyen una gran proporción de los costos totales de producción. El conjunto de tales cultivos es en su mayor parte pero no totalmente coincidente con el grupo de cultivos anuales. Para esos productos (esencialmente cultivos madereros y algunos cultivos anuales) que requieren grandes inversiones de capital en la producción o procesamiento específicos del cultivo, la recuperación de los rendimientos algunas veces se extiende varias décadas (por ejemplo, el caucho natural) después del compromiso de los recursos. Reducir el riesgo de precio para tales productos es casi idéntico a disminuir la variabilidad de precios.

Por qué el gobierno debería ser reacio a reducir el riesgo de precio (o variabilidad de precios) para el último grupo de productos? Si la única fuente de variabilidad en los productos es aleatoria y la subyacente distribución de probabilidad del precio y otros factores aleatorios permanece estacionaria, entonces no puede haber objeción a un intento de reducir el riesgo de precio (o variabilidad de precios) para estos bienes. Lamentablemente, los principales riesgos de precio que enfrentan los productores de estos bienes surgen de causas no estacionarias, por ejemplo, de cambios en la demanda debidos a ciclos económicos o, peor aún, a cambios tecnológicos, tales como la sintética o el crecimiento de la producción de fuentes de oferta alternativas. Un compromiso gubernamental para garantizar rendimientos a los productores de tales productos supone un compromiso probablemente costoso hacia una economía rígida frente a cambiantes entornos económicos mundiales.

La segunda limitación requiere que los elementos aleatorios en la producción doméstica y el precio mundial sean estadísticamente independientes. Para productos en los cuales el país es un comprador o vendedor relativamente pequeño en el mercado mundial, muy posiblemente se tendrá esta condición. ^{3/} Para productos no comercializables, y para aquellos productos (usualmente cultivos de exportación) en los cuales el país tiene una parte sustancial del mercado mundial, la presente propuesta es irrelevante. En tales casos, el intento de reducir el riesgo de precios independientemente de cualesquiera políticas que enfrenten el riesgo de cosecha bien puede aumentar los riesgos totales afrontados por los productores.

La tercera limitación involucra productos, asegurados individualmente o como un subconjunto de aquellos de altas interrelaciones de precio, que constituyen una parte muy importante de la economía. Por lo tanto, el seguro de precios para los productores proporcionando por el gobierno disminuirá los

^{3/} No se tendrá invariablemente. Si el país es un importador o exportador pequeño, pero la desviación de su producción normal está altamente correlacionada con la desviación de la producción mundial normal, entonces la desviación entre el precio mundial y la producción doméstica no será independiente.

riesgos privados percibidos por ellos pero no reducirá los riesgos sociales. Por mientras que los ingresos de los productores están estabilizados, los ingresos de los contribuyentes estarán significativamente desestabilizados. Entonces, hay dos posibilidades:

1. La posibilidad más sencilla es cuando existe un mercado de futuros a nivel mundial (por ejemplo, en Chicago para el maíz, Nueva York y Londres para el azúcar). Entonces, el gobierno puede eliminar la mayoría del riesgo social cubriéndose en tal mercado; es decir, vendiendo futuros del producto hasta el nivel de la producción esperada de la cosecha. Los riesgos que permanecen para el país son los que surgen de la variabilidad del cultivo y el riesgo "base", pero dichos riesgos en general son de un menor orden de magnitud que el riesgo de precio por sí mismo. ^{4/} En períodos cuando las tasas de interés son sumamente variables, hay un riesgo adicional al financiar las variables fluctuaciones marginales diarias en las bolsas del producto durante el período de la celebración del contrato. De nuevo, esto es de un menor orden de magnitud y en cualquier caso puede cubrirse en los mercados financieros de futuros.

2. Donde es imposible expulsar el riesgo de la economía, entonces el irreducible riesgo social tiene que distribuirse entre productores y no productores dentro del país -la segunda posibilidad. En ausencia de mercados de riesgo dentro del país, hay algún campo para la intervención gubernamental para obligar a que el riesgo sea compartido entre productores y no productores. Puede demostrarse que esto incrementa el bienestar social más que el caso de la no intervención. Para establecer este punto y destacar los aspectos críticos, permitanme construir un ejemplo sumamente artificial.

Imagine un país con libre comercio con la mitad de su población en un enclave que produce un bien con un precio mundial muy riesgoso y la otra mitad produciendo bienes y servicios con ninguna variación en precios e ingresos. Suponga que el primer grupo de la población está ganando un alto nivel de ingreso promedio pero también con una alta variancia, mientras que el segundo grupo está ganando un bajo ingreso medio con ninguna variancia. Entonces, si los individuos en ambas poblaciones tienen funciones de utilidad idénticas y tienen aversión al riesgo, evidentemente hay algún ámbito para que los productores cambien parte de sus riesgos y de su mayor ingreso en favor de menores riesgos y un ingreso menor. Los no productores querrán hacer lo

^{4/} El gobierno perderá dinero si la producción es menor que la contratada y el precio mundial aumenta durante el período del contrato, o si la producción es mayor que la esperada y el precio mundial disminuye durante el período del contrato. El uso de los mercados de futuros presupone un alto grado de correlación entre los precios en la bolsa central y en el mercado donde el usuario actualmente negocia el producto real (el mercado efectivo). La diferencia entre los dos es conocida como la base. Ya que la correlación de precios en los dos mercados no es perfecta, hay involucrado algún riesgo (riesgo base).

contrario, dando origen de esta manera a la posibilidad de bienestar, aumentando el comercio ya sea voluntariamente por medio de un mercado de riesgo de algún tipo o involuntariamente mediante el gobierno.

Este ejemplo destaca unos cuantos puntos. La intervención gubernamental para reducir los riesgos, cuando los mercados son incompletos, puede estar justificada, pero el mejoramiento neto que puede ocasionarse en los presentes casos depende de un grupo de factores. (1) Los riesgos que enfrentan los productores de bienes deben evaluarse con respecto a los que enfrentan los no productores. En mi modelo, los últimos no encaran ningún riesgo. Si ellos afrontan riesgos aún mayores que los productores, entonces hay poco campo de acción para cualquier intervención gubernamental que intente estabilizar el ingreso de los productores agrícolas. (2) Si se permite que individuos trabajen simultáneamente en ambos sectores, o si ellos pueden poseer recursos en ambos sectores (como cuando los agricultores diversifican entre cultivos alimenticios y de exportación), entonces la toma de decisiones privada automáticamente guiará la economía hacia una posición maximizadora de bienestar, socavando por ello el caso para la intervención gubernamental. (3) Si se aumenta el número de sectores, con una mayor variedad de características de riesgo, y si los individuos también tienen diferentes grados de aversión al riesgo, entonces uno puede esperar que los individuos menos aversos al riesgo participen voluntariamente en las actividades más riesgosas, y de nuevo se debilita el caso para la intervención estatal.

La cuarta limitación a las políticas que reducen los riesgos de precio surge porque el esquema propuesto operará por medio de impuestos y subsidios al comercio. Por lo tanto, es aplicable a países con fronteras relativamente impermeables. Donde es posible el contrabando, el esquema propuesto es irrelevante.

EL ESQUEMA PROPUESTO

Bajo el supuesto de que las instituciones de mercado en los países subdesarrollados no han evolucionado hasta el punto donde los riesgos pueden diluirse efectivamente, este capítulo propone que el gobierno intervenga y asuma algunos de los riesgos. En efecto, los gobiernos deberían forzar o mediar en el intercambio del riesgo entre los tomadores de riesgo primarios -en este caso los agricultores- y los contribuyentes. La justificación para tal acción por parte del gobierno primero fue bosquejada por Arrow y Lind (1970) y es discutida con todo detalle en el capítulo 10. 5/

5/ Note que esta justificación es diametralmente opuesta a algunos artículos recientes, en especial Brainard y Cooper (1986) y Jabara y Thompson (1980). Estos autores expresan la preocupación de que los productores, si se deja en sus manos, no tendrán en cuenta lo suficiente el riesgo que ellos enfrentan. Por lo tanto, el gobierno debería introducir impuestos y subsidios para guiar la producción hacia cultivos menos riesgosos. De esta manera, se postula explícita o implícitamente un gobierno que es más averso al riesgo que los agentes privados.

La intervención propuesta es sumamente sencilla. El gobierno debería cubrir los riesgos de los movimientos en los precios para cada período productivo anunciando un precio garantizado para el cultivo al momento de la siembra. Luego, debería asegurar que los agricultores reciban el precio anunciado mediante un impuesto o subsidio variable al comercio para obligar a que el precio doméstico se mantenga al nivel anunciado. Así, si el precio mundial aumenta entre el anuncio y la cosecha, se recaudaría un impuesto sobre la exportación (un subsidio a la importación) igual a la diferencia entre el precio mundial efectivo ajustado por el transporte (a saber, por la base) y el anunciado. En el caso opuesto, se pondría en efecto un subsidio a la exportación (o un impuesto sobre la importación). Estas reglas de impuestos y subsidios deberían ser preanunciadas para minimizar la incertidumbre con respecto al comportamiento gubernamental. Si $E(P_c)$ es el precio esperado de la cosecha al momento de la siembra, S , entonces el precio anunciado, P^* , sería este precio. El impuesto sobre la exportación (o subsidio a la importación) al momento de la cosecha entonces sería $P_c - P^*$, donde P_c es el precio mundial efectivo al momento de la cosecha.

Si el precio mundial y los factores aleatorios que afectan el superávit de exportación (o déficit de importación) son independientes, entonces puede demostrarse fácilmente que el impacto fiscal esperado del esquema sería cero, siempre y cuando el precio anunciado sea un pronóstico insesgado (en el sentido estadístico) del precio mundial. ^{6/} Este requerimiento es esencial.

Hay dos técnicas posibles que pueden emplearse para asegurar que el precio anunciado sea un pronóstico insesgado. Donde hay mercados de futuros activos para el producto a nivel mundial (por ejemplo, trigo, maíz y azúcar), ahora por lo general se acepta que los precios a futuro son pronósticos insesgados de los precios de los productos a la fecha de vencimiento del contrato. Un problema de implementación es que estos pronósticos pueden no ser estadísticamente eficientes. Ellos son sumamente sensitivos a toda la información que entra al mercado, y por lo tanto, pueden ser excesivamente volátiles. La agencia que pronostica los precios tiene que escoger un precio firme al momento del anuncio. Una segunda alternativa consiste en emplear modelos econométricos formales para hacer el trabajo de pronóstico. Entonces hay un problema de escogencia entre muchos modelos econométricos. Estos son asuntos que sencillamente tendrían que resolverse antes de la implementación. El requerimiento esencial es que debería hacerse todo esfuerzo para asegurar que no exista sesgo en el pronóstico.

^{6/} Dejemos que P sea el precio mundial aleatorio, P^* el precio anunciado, y X la variable aleatoria que representa el superávit de exportación (o déficit de importación). Entonces la recaudación variable de exportación sería $P - P^*$. El impacto fiscal esperado entonces es $E(P - P^*)X$. Si P y X están distribuidos independientemente, entonces el impacto fiscal esperado es cero si $P^* = E(P)$.

Como el esquema va a ser un seguro para estabilizar el precio al productor, esto supone un flujo de efectivo sumamente variable para el gobierno. Es importante que el financiamiento del esquema esté separado del presupuesto central y que se aparten suficientes reservas para hacer creíble el esquema.

El esquema, en su forma más simple, tendrá aplicación para productos de exportación puros, cuyo consumo doméstico es insignificante. En el caso donde hay un consumo doméstico sustancial, el esquema tiene que modificarse, ya que entonces debe ponerse atención al almacenamiento doméstico. Un esquema tal como este claramente ejercerá influencia sobre el sendero temporal de los precios domésticos del bien. Tal impacto a la vez influirá los incentivos para el almacenamiento privado. En el caso extremo, cuando los precios están completamente estabilizados por este o por cualquier otro esquema, el incentivo para el almacenamiento privado será reducido a cero. Para mantener este incentivo, debe permitirse que los precios dirigidos empleados para calcular el impuesto o subsidio varíen.

Pueden considerarse dos tipos de almacenamiento: almacenamiento estacional y almacenamiento "año a año". Para el almacenamiento estacional, la solución es clara. En lugar de establecerse un único precio para toda la temporada, el gobierno puede anunciar un sendero de precios a lo largo de toda la temporada de comercialización. El sendero de precios debe aumentar a lo largo de la temporada a una tasa justamente adecuada para cubrir los costos de almacenamiento incurridos por los comerciantes privados.

El problema es mucho más complicado cuando se llega a las variaciones de un año a otro. El obstáculo es este: entre la fecha de anuncio del precio y la cosecha (cuando el precio de garantía se torna operativo), el mercado mundial no permanece quieto. Cualquier movimiento en el mercado mundial genera expectativas con respecto al precio de garantía para la siguiente cosecha. La especulación basada en estas expectativas naturalmente afecta los precios en el año actual. Para solucionar este problema, consideremos dos escenarios diferentes. El Escenario I es cuando el precio mundial disminuye en relación con el precio anunciado. El Escenario II es cuando el precio mundial sube marcadamente.

ESCENARIO I

Entre el anuncio del precio y la cosecha, el precio mundial disminuye. El precio de los futuros en el mercado mundial para el mes de cosecha en el siguiente año también se reduce, y los comerciantes locales esperan que el gobierno anuncie un menor precio de garantía para el siguiente año. Hay un precio negativo para el almacenamiento, y los almacenadores pierden dinero. Si el gobierno no ha garantizado el costo de almacenamiento a lo largo de toda la temporada de comercialización, casi todo el cultivo se vendería en los primeros meses después de la cosecha. En el caso de un cultivo de exportación, esto pondría en peligro la oferta doméstica más tarde. En el caso de un cultivo que compite con importaciones, la carencia de cualquier incentivo para almacenar puede ser insostenible el precio de garantía en el mercado de la cosecha.

Este tema se explica mejor por medio de un diagrama. Supongamos que el gobierno va a establecer el precio de un cultivo sembrado en julio y recogido en diciembre. También supongamos que la situación en el mercado mundial es una de excedentes, de manera que el precio de futuros en el mercado mundial para diferentes fechas de entrega es como los mostrados por la línea AB en la Figura 1. El gobierno acepta el precio de futuros CB como el pronóstico de precios insesgado del precio del cultivo. Supongamos, por conveniencia analítica, que la base es igual a BD, lo que implica que el nivel del precio mundial CB se convierte a un nivel doméstico DC. El sendero de precios que va a anunciarse en julio del año 0 para el período posterior a la cosecha entonces sería DE. Ahora supongamos que por diciembre del año 0, el mercado de futuros cotiza los precios para diversos contratos indicados por el sendero FG. En ese punto, los comerciantes realizarán ese sendero de precios al mismo nivel que DE, lo cual no sería posible en el año 2. En diciembre del año 0 ellos pronosticarán un nivel de precios de HJ para diciembre del año 1, y continuarán a lo largo del sendero JK. Si mantienen un alto nivel de inventarios en diciembre del año 1, cuando el precio caerá de HE a HJ, ellos sufrirán severas pérdidas. En consecuencia, el nivel de inventarios planeados para ese mes será severamente cercenado. Esta pérdida esperada puede suavizar un poco los precios en los últimos meses antes del mes de la cosecha en diciembre del año 1 pero ejercerá poco impacto sobre la viabilidad de la garantía de precios realizada para diciembre del año 0.

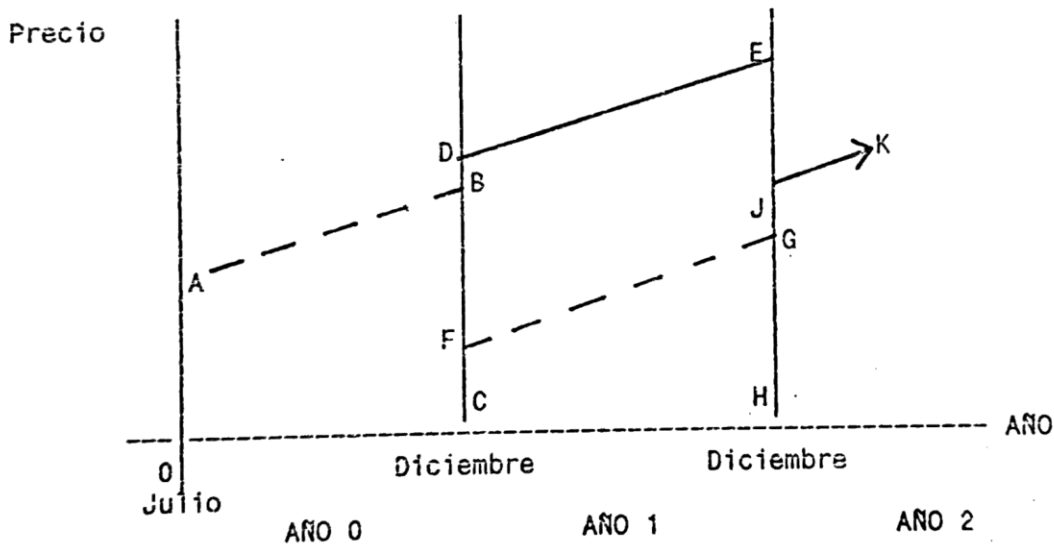


FIGURA 1: Movimientos de precios ilustrativos según el Escenario I.

Sin embargo, un problema con este escenario es que los inventarios planteados para el final del año 1 pueden ser excesivamente pequeños, particularmente si la caída esperada en el precio EJ es muy grande. Si durante el año, el precio esperado HJ repentinamente crece de nuevo con base en la información más reciente, entonces el nivel planteado de inventarios puede ser

muy bajo. Por lo tanto, habría un aumento de precios inmediato. Para prevenir tal efecto negativo, puede ser deseable para los gobiernos que ellos mismos mantengan inventarios, que no serían lanzados al mercado hasta los últimos tres meses del año de comercialización.

ESCENARIO II

Es menos fácil tratar con el caso inverso. Si hay un marcado movimiento alcista de AB a BF (Figura 2) en el sendero del precio mundial, entre julio y diciembre del año 0, entonces las exportaciones de los comerciantes serían que el sendero de precios en el año 2 sea JK. Este plan de precios entonces haría insostenible el sendero de precios originalmente planeado, DE, pues a lo largo de esa senda de precios no es rentable poner en venta ningún inventario del todo durante el año 1. Sería más deseable guardar el producto y ponerlo en venta sólo cuando se acerca el año 2. Tales intentos sólo pueden resultar en que el sendero de precios de equilibrio sea desplazado de DE a D'J.

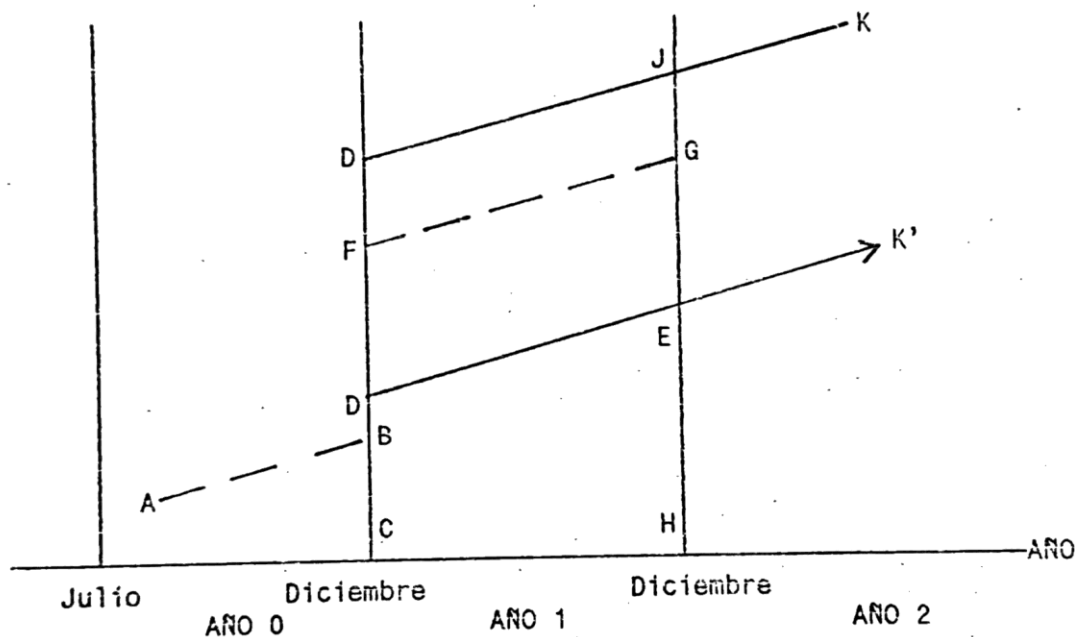


FIGURA 2: Movimientos de precios ilustrativos bajo el Escenario II

Son posibles dos medidas de política. La primera, llamada regla A, es considerar DE no como el sendero de precios actual sino como un nivel mínimo de precios, de manera que el esquema de hecho se torne en un seguro sólo contra el riesgo de precios "bajista". El impuesto o subsidio comercial variable de este caso se calcula como la diferencia entre el precio mundial efectivo (ajustado por los costos de transporte o la base) y el precio efectivo. No se calcula como la diferencia entre el precio mundial efectivo (ajustado por los costos de transporte) y el precio preanunciado como estaba originalmente estipulado. De hecho, el cambio realmente supone que cuando suben los precios mundiales, el esquema de impuestos y subsidios comerciales estará en suspenso, ya que el

precio mundial efectivo (ajustado por costos de transporte) y el precio doméstico efectivo serán el mismo.

Combinado con la conclusión del Escenario I, este sistema implica que el gobierno puede y amortiguará a la economía de un movimiento "bajista" en los precios mundiales. Sin embargo, no lo hará así cuando haya un marcado movimiento "alcista" en los precios. De tal esquema asimétrico ya no puede esperarse un impacto fiscal neto nulo. Para un cultivo de exportación, el cambio de una garantía de precios a un nivel mínimo de precios le costaría dinero al gobierno en el largo plazo. Para un cultivo que compite con las importaciones, este generará dinero para el gobierno. Tal política obviamente favorece a los productores y perjudica a los consumidores.

Otra alternativa para el gobierno, la regla B, es adoptar la regla de política de que bajo ninguna circunstancia se permitirá que la diferencia en los precios del periodo de cosecha de dos años sucesivos exceda al costo de almacenamiento anual. En términos de la figura 2, esto es equivalente a que el gobierno diga que, si la situación del mercado mundial se mueve marcadamente hacia arriba, permitirá que aumente el sendero de precios, pero no hasta el año siguiente y nunca a un nivel sobre el sendero EK'. En realidad, esto significa que el impuesto comercial variable mantiene la diferencia entre el precio mundial y el anunciado. No obstante, la garantía de precios para el año 2 ya no es un pronóstico insesgado del precio mundial esperado. Debido a que la garantía de precios es sesgada, el impacto fiscal no es nulo, y es opuesto al de la regla A. Para los cultivos de exportación, la adopción de tal regla de política implicaría que, en el largo plazo, el gobierno será un receptor neto. Para los cultivos que compiten con las importaciones, se supone un subsidio neto a largo plazo. La evaluación de los méritos relativos de estas dos reglas se pospondrán para la última sección.

De esta manera, los eventos descritos en el Escenario II -el marcado movimiento alcista en los precios mundiales entre los periodos de siembra y de cosecha- ha ocasionado el abandono, o por lo menos la modificación, de la austera neutralidad que fuera la atracción original del esquema.

UNA DISGRESION SOBRE LAS RESTRICCIONES ESTATALES CON RESPECTO AL COMERCIO Y LAS CANTIDADES TRANSADAS

El esquema propuesto supone que la importación y la exportación de los productos involucrados están en manos privadas, que el comercio doméstico está en manos privadas y es competitivo, y que el comercio exterior no está sujeto a ninguna restricción cuantitativa. De estos, el supuesto del comercio exterior privado es el menos restrictivo.

Si el comercio exterior de los productos de interés está monopolizado por el gobierno, entonces para efectuar un seguro de precios se requiere que la agencia gubernamental está dispuesta a comprar o vender los productos asegurados al precio preanunciado. Esto implica que el monopolio debe importar o exportar una cantidad suficiente del producto para mantener el precio doméstico a ese nivel anunciado. Con tal que el gobierno sea tan eficiente como el sector privado, se requeriría la misma cantidad que si el sistema

estuviese en manos privadas. En cualquier año, la agencia de comercio exterior incurriría en una ganancia o una pérdida igual a la cantidad que hubiese sido subsidiada o gravada. De esta manera, la cuestión de si el comercio exterior está (o debería estar) en el sector privado o en el público no se relaciona con la pregunta de si el esquema de seguro de precios es viable.

En principio, si las importaciones y exportaciones de los bienes requieren licencias, entonces, con tal de que el gobierno emita las licencias en concordancia con los requerimientos exactos del esquema y continúe recaudando el impuesto o subsidio variables, las restricciones cuantitativas no deberían hacer ninguna diferencia. Sin embargo, en la práctica, el hecho de que están involucrados dos niveles de decisión -uno por parte de las firmas privadas y otro por parte de la autoridad que concede las licencias- conduce a incertidumbres adicionales. Si la escasez de divisas hace inevitable el proceso de licencias, entonces es probable que la comercialización estatal directa sea más eficiente.

COMPARACION CON LA PROPUESTA DE JOHNSON

La propuesta tiene una relación cercana con la propuesta de Johnson (1947) para la agricultura de USA. La diferencia principal descansa en los detalles. La propuesta de Johnson es que el gobierno de USA realice un compromiso de precios adelantados para los productores. No obstante, ese compromiso debería cumplirse por medio de un procedimiento diferente. En lugar de intervenir más en el mercado si el precio efectivo resulta inferior al precio pronóstico, Johnson propone un pago por faltante directamente a los agricultores igual a la insuficiencia del precio. Esta es una técnica atractiva, ya que el problema del riesgo en los agricultores se ataca en el origen. Sin embargo, hay dos problemas con este enfoque.

Primero, este procedimiento requiere un registro de agricultores elegibles, su superficie plantada en diversos cultivos y los rendimientos esperados. Esto se ha logrado y no es una carga pesada para Estados Unidos, el cual es el objetivo de la propuesta de Johnson, pero parece ser muy complicado para muchos países en desarrollo. Esto es particularmente cierto si hay muchos agricultores de pequeña escala.

La objeción más seria es que Johnson parece concebir el compromiso gubernamental de los precios adelantados como de un sólo sentido, estableciendo un nivel mínimo contra las caídas del precio. No parece haber un tratamiento simétrico de cómo manejar la situación en la cual el precio pronóstico resulte inferior al precio realizado. Este tratamiento asimétrico implica que el gobierno proporcionará un subsidio neto a la agricultura a lo largo de un término prolongado y por lo tanto lleva hacia ellos más recursos de lo que es óptimo.

Teóricamente, es posible para el gobierno recaudar un impuesto directo sobre los productores cuando ellos reciban una ganancia inesperada debida a un aumento en el precio efectivo sobre el precio pronóstico. Prácticamente, es improbable que tal opción sea considerada. Para los países en desarrollo, esta dificultad resulta fatal cuando se tome en conjunto con la primera objeción.

BENEFICIOS Y COSTOS

El beneficio de la propuesta es conceptualmente claro -es una reducción en los costos de producir diversos productos eliminando un componente de los muchos riesgos que enfrentan los agricultores. La metodología para calcular esta prima de riesgo se ha desarrollado recientemente, así que la prima puede estimarse siempre que haya alguna estimación del coeficiente de aversión al riesgo del agricultor y de su función de producción. Hazell (1982) resumió los problemas involucrados al estimar la prima de riesgo cuando los agricultores enfrentan riesgos de rendimientos no anticipados y de fluctuaciones de precios.

Hay cuatro componentes de los costos del esquema:

1. El costo más importante surge debido a la distorsión en el lado del consumo. Si el precio realizado en el momento de la cosecha resulta ser diferente del precio pronóstico, no hay nada que pueda hacerse en el lado del productor, porque los recursos ya han sido comprometidos. No obstante, puede y debería permitirse que el consumo doméstico se ajuste al nuevo precio efectivo. El uso de un impuesto o subsidio comercial para mantener el precio doméstico fijo, en el nivel del pronóstico, aunque haya variado el precio mundial, creará una distorsión en el lado del consumo (Corden 1974, páginas 12-14). Una mejor aproximación desde el punto de vista teórico es dar un pago directo o gravar con un impuesto directo a los productores y permitir que los precios de mercado para los consumidores reflejen completamente los movimientos en los precios mundiales. Ya que esta fue excluida por impráctica (ver la sección previa), tendrá que calcularse la inevitable distorsión del consumo como parte del costo del seguro de precios.

2. En el caso donde hay repentinos movimientos de precios en el mercado mundial (Escenario II), he sugerido algunas modificaciones. No es posible determinar de antemano los méritos relativos de las reglas A y B; hay dos tipos de distorsiones involucradas. Una es la distorsión en el lado del consumo porque el precio doméstico no sigue el precio mundial, como se explicó anteriormente. La otra es la distorsión en el lado de la producción que se origina de un subsidio o impuesto neto para el bien como consecuencia de las consecuencias fiscales no neutrales. Debido a que la regla A permite que los precios domésticos respondan inmediatamente a un marcado salto en los precios mundiales, la distorsión en el consumo es menor que si se sigue la regla B.

No obstante, la regla A permanentemente canaliza recursos hacia la agricultura, debido al sesgo inherente en la política gubernamental al convertir el precio pronóstico en un nivel mínimo de precios. Por otro lado, dado que la regla B retrasa la adopción de la nueva tecnología con respecto a los precios mundiales, hay distorsiones en el consumo y la producción. Las últimas surgen porque los recursos son negados al sector hasta que el precio doméstico haya alcanzado al mundial. Al menos de que haya una tendencia alcista continua muy fuerte (la cual retrasaría el proceso de igualación entre los precios), probablemente la distorsión productiva sea temporal.

3. Los bienes consumidos domésticamente en cantidades significativas deben ser valorados a lo largo de la temporada, de tal manera que se induzca un

almacenamiento suficiente. Las pérdidas que surgen de un insuficiente suministro privado para el almacenamiento pueden ser sustanciales. Esto debe evitarse por medio de una planificación adecuada e incentivos apropiados para el almacenamiento.

4. El último elemento es el costo de la recaudación del impuesto, incluyendo la prevención del contrabando.

El producto más innato para el esquema de seguro de precios propuesto es aquel que es casi totalmente exportado y para el cual los precios externos fluctúan mucho. Para los importables y aquellos exportables con gran consumo doméstico, es más probable que el esquema sea beneficioso entre menores sean sus elasticidades-precio, ya que para ellos será menor la distorsión en el consumo (ver el componente de costo 1). La pregunta de cómo afecta a la deseabilidad del esquema el grado de las fluctuaciones en el precio mundial es más difícil de evaluar con anticipación. Mientras que las mayores fluctuaciones implican mayores reducciones en la prima de riesgo y mayores beneficios del esquema de seguros, esto también significa que los movimientos en el precio doméstico están más restringidos, conduciendo por lo tanto a mayores distorsiones en el consumo.

COMENTARIOS FINALES

Este capítulo ha examinado unas cuantas políticas públicas que pueden usarse para enfrentar movimientos de precios grandes y frecuentes en los países subdesarrollados. Se concentra en el impacto de estos movimientos de precio sobre los riesgos que encaran los productores cuando comprometen recursos en la producción, y en las posibles pérdidas en la eficiencia que resultan cuando estos riesgos no pueden distribuirse por medio de los mecanismos de mercado existentes. Tales fallas de mercado justifican algunas intervenciones estatales.

La propuesta realizada para contrarrestar este problema de riesgo está restringida a productos transados por el país interesado. Esta requiere que el gobierno establezca un precio garantizado en el momento de la siembra y que asegure este precio empleando un impuesto o subsidio comercial para tener el precio doméstico al nivel del precio garantizado.

Evidentemente, esta es una política subóptima para enfrentar el problema del riesgo en los precios. Una solución óptima sería realizar un pago complementario o recaudar un impuesto complementario directo para ajustar el ingreso de los productores a lo que sería si ellos no encarasen riesgo del todo. Desafortunadamente, la dificultad de gravar los ingresos agrícolas en los países subdesarrollados imposibilita una seria consideración de este enfoque.

