

Eliminación de las Bandas de Precios, el Fin de la Agricultura Tradicional

Introducción

El senado aprobó, la semana pasada, el proyecto de ley que elimina de forma gradual, a partir del 2008 y hasta el 2014, el sistema de bandas de precios que protege a los productores de remolacha, trigo y oleaginosas de las fluctuaciones del mercado.

La iniciativa impulsada por el Gobierno, tiene como objetivo compatibilizar las normas internas con las que exige la Organización Mundial del Comercio (OMC), que en marzo pasado entregó un dictamen en el cual se exigía al Estado Chileno, modificar la legislación sobre las bandas de precio, antes que finalice el presente año, de manera que este mecanismo haya desaparecido para el 2014.

La propuesta del Ejecutivo pone en dificultades a la industria remolachera y significa el fin de un sistema que, si bien generaba algunos costos para la sociedad, permitía el mantenimiento de un sector que era más productivo de los que se señala, pero que debido a los altos subsidios que se entregan a la industria en el resto del mundo, su alta productividad se ve empañada, por los bajos precios que exhiben los bienes de otros países.

El Sector Agrícola

El mercado de los productos agrícolas está altamente distorsionado debido, en primer término, a las características propias de sus bienes que hacen que su oferta sea inestable e

Preparado por:
Departamento de Estudios
Fundación Terram

General Bustamante, N°24, Oficina
I, 5to. Piso, Providencia
Teléfono: (56)(2) 269.44.99
www.terram.cl

impredecible, y en segundo lugar, por los mecanismos que las autoridades respectivas han introducido para limitar esas distorsiones internamente. Esta situación redundará en una tremenda inestabilidad de precios de los productos que se transan internacionalmente, lo cual tiende a transmitirse al mercado nacional.

La gran fluctuación del precio de los productos agrícolas -siendo el del azúcar, el producto con el precio de mayor variabilidad mundial- ha exigido que los países introduzcan mecanismos de protección que hagan viable la producción de estos bienes. Es por ello que para limitar este impacto y, por lo tanto, disminuir los riesgos asociados a la actividad agrícola, se han desarrollado una serie de medidas, que van desde precios, opciones y hasta seguros. Dentro de éstos, los subsidios son el mecanismo más utilizado para proteger al sector agrícola, en Europa y Estados Unidos. Dicha metodología, tiene un altísimo costo para el Estado, por lo que se hace difícil su implementación en países de escasos ingresos.

En Chile se optó por las bandas de precios a las importaciones de ciertos productos agrícolas, con el objetivo de limitar la variabilidad en el mediano plazo, pero manteniendo la tendencia de los precios internacionales en el largo plazo. El atractivo de este mecanismo es que permite la estabilización de los precios con un escaso costo para el Estado.

El Sistema de bandas de precio (BP) se instauró en 1986, estableciendo que el sistema existirá "para el solo efecto de mantener la estabilidad de los precios internos del trigo, de las oleaginosas y del azúcar, en relación con las fluctuaciones que experimentan los precios en los mercados internacionales, alejándolos de su tendencia de largo plazo,..."¹

Producción mundial de caña de azúcar y remolacha.

| Período | Area Cosechada (Millones Ha) | | Producción (Millones Tm) | | Rendimiento (Tm/ha) | |
|---------|---------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| | Caña de Azúcar | Remolacha Azucarera | Caña de Azúcar | Remolacha Azucarera | Caña de Azúcar | Remolacha Azucarera |
| 1961-70 | 9,8 | 7,7 | 504,2 | 202,4 | 51,6 | 26,4 |
| 1971-80 | 12,4 | 8,6 | 675,8 | 260,3 | 54,6 | 30,2 |
| 1981-90 | 15,8 | 8,8 | 946,3 | 293,8 | 59,9 | 33,5 |
| 1991-00 | 18,6 | 7,5 | 1175,9 | 267,4 | 63,0 | 35,9 |
| 2001 | 19,2 | 6,1 | 1246,8 | 239,1 | 64,9 | 39,1 |

Fuente: ODEPA, PUC (2003)

¹ Ley 18525, artículo 12, p , publicado en el Diario Oficial

En el caso específico del azúcar, existen razones adicionales para la existencia de la variabilidad de precios. El azúcar es un producto agroindustrial, ya que se procesa de caña de azúcar o remolacha, es decir requiere de un ingenio para su elaboración. Por lo tanto, para que una industria de azúcar sobreviva requiere necesariamente de un permanente abastecimiento del insumo. La protección de los productores de remolacha, como en el caso de Chile, demanda necesariamente de la existencia del ingenio azucarero. Además, la remolacha sólo puede ser usada para la producción de azúcar, no hay una demanda alternativa. Los cambios en precios, no asociados con tendencias de largo plazo, que redundan en una menor plantación de remolacha impactan sobre la fábrica en forma inmediata, si éste quiebra, el año subsiguiente la plantación de remolacha es inviable, aunque hayan subido enormemente los precios.

Adicionalmente, la decisión de plantar remolacha es anual, al igual que en muchos productos agrícolas. Sin embargo, la caña una vez plantada se cosecha por seis años consecutivos, lo que le da una estabilidad a la industria que no existe en el azúcar producida con remolacha. Esta razón por sí sola, justifica una intervención sobre la estabilización de precios en la producción de azúcar con remolacha.

No obstante, existen problemas adicionales que hacen que este mercado sea altamente distorsionado. Hay tres factores importantes en el mercado internacional: el sistema de cuotas de importación de azúcar en Estados Unidos; la Unión Europea que subsidia el sector; y el programa de subsidio al alcohol de azúcar para la producción de combustible en Brasil. Estos tres elementos hacen que el precio internacional esté altamente distorsionado.

Como consecuencia de la variabilidad en los precios de los productos agrícolas, Chile introdujo una política de bandas de precio, para la importación de trigo, oleaginosas y azúcar. El objetivo básico es aislar al mercado nacional de fluctuaciones esporádicas en el mercado internacional, pero no asilarlo de la

Principales Países productores de azúcar de remolacha en el mundo

| Países | Producción (TM) | % |
|-----------------|-----------------|-------|
| Francia | 29,5 | 12,3 |
| Estados Unidos | 25,7 | 10,8 |
| Alemania | 24,4 | 10,2 |
| Turkía | 16,9 | 7,0 |
| Ukrania | 15,5 | 6,5 |
| Federación Rusa | 14,5 | 6,1 |
| Polonia | 13,0 | 5,4 |
| Italia | 12,5 | 5,2 |
| China | 8,9 | 3,7 |
| Inglaterra | 7,3 | 3,0 |
| España | 6,9 | 2,9 |
| Resto del Mundo | 64,0 | 26,8 |
| Mundo | 239,1 | 100,0 |

Fuente: ODEPA, PUC, 2003

tendencia de largo plazo. De esta manera, la lógica de la banda es un techo y piso asociado a un promedio de los precios, de los mercados relevantes, en un período significativo inmediatamente anterior. Una de las características del sistema de BP es que permite asegurar a los cultivadores un precio mínimo por la producción, sin que el Estado deba incurrir en importantes gastos.

Ahora bien, debido a las características de la remolacha, que es un insumo para la producción de azúcar y no un producto, para que pueda ser vendido a los consumidores finales se debe dar estabilidad a la industria procesadora de remolacha, que en el caso de Chile es IANSA, que actúa, prácticamente, como único comprador de la remolacha.

Es por esta razón que, el principal beneficiado con las bandas de precios es IANSA, recibiendo, según algunos estudios, más del 51% del total de beneficios del sistema de bandas de precio.

La metodología

La BP del azúcar se calcula anualmente con los precios mensuales de los últimos 10 años del valor de referencia, que es un promedio ponderado del precio de la Bolsa de Londres (90%) y del valor de la Bolsa de Nueva York (10%). La BP rige de abril a marzo del año siguiente.

Una vez ordenados los precios internacionales, de modo ascendente o descendente, se permite eliminar hasta el 35% de los valores más altos y el mismo porcentaje de los más bajos para cada uno de ellos, de modo que los valores inmediatamente siguientes constituirán la base para calcular el costo de importación máximo y mínimo, respectivamente.

Ahora bien, para que el precio de los productos importados se mantenga dentro de los límites establecidos por la banda, se cobra un derecho de importación específico, sobre el precio de importación del azúcar.

Ranking de los países con menores costos de producción de azúcar de remolacha en el mundo. Periodo 93/99

| Posición | País |
|----------|----------------|
| 1 | Chile |
| 2 | Estados Unidos |
| 3 | Reino Unido |
| 4 | Canadá |
| 5 | Francia |
| 6 | Turquía |
| 7 | Bélgica |
| 8 | Holanda |
| 9 | Dinamarca |
| 10 | Alemania |

Fuente: ODEPA, PUC, (2003)

Beneficios y problemas de las bandas de precio

Desde la perspectiva de Fundación TERRAM, la utilización de las bandas de precios es una buena forma de dar viabilidad al sector remolachero. Sin embargo, el sistema provoca cierto tipo de problemas que hubiese sido posible solucionar, en vez de haber tomado la decisión de eliminar este mecanismo. No obstante, creemos que se ha provocado una campaña de desinformación -dirigida por los industriales que utilizan como insumo el azúcar- para desprestigiar el programa de BP, que tiene importantes beneficios.

Desventajas

En la opinión pública ha señalado que la principal desventaja del sistema es el alto costo que deben asumir los consumidores e industriales, por el sobreprecio que se paga por el azúcar. Sin embargo, aquí se debe hacer una distinción, en relación con el tipo de consumidor del azúcar, dividiendo entre los consumidores finales, las industrias de bebidas refrescantes y la industria de caramelos.

En relación con los consumidores finales, es cierto que se asume un sobreprecio por el consumo de azúcar, lo que deriva en el encarecimiento del producto.

En este sentido, se ha señalado la eliminación de las bandas de precio haría bajar considerablemente el precio del azúcar. Sin embargo, cabe preguntarse ¿queremos incentivar el consumo de más azúcar en una población que tiene altos niveles de obesidad? Si bien el organismo necesita ciertos niveles de azúcar, el exceso de este producto es perjudicial para la salud, sobre todo respecto al exceso de peso y enfermedades dentales, donde Chile registra grandes problemas.

En relación con la industria de bebidas refrescantes, los empresarios argumentan que sus altos costos hacen poco competitivo el sector. Sin embargo, en los sectores económicos cuyos productos no son transables, como es la industria de las bebidas, el precio mundial no es relevante, por lo que parte

del alza de los valores del azúcar puede ser traspasada al consumidor final.

Es decir, el sector de bebidas refrescantes, prácticamente mantiene inalteradas sus ganancias, a pesar del alza en el nivel de precios del azúcar.

Respecto del mercado de los caramelos la situación es bastante diferente ya que, estos productos son bienes que se transan internacionalmente, lo que significa que los productores nacionales, tienen que regirse por el precio internacional.

En términos simples, debido a que los caramelos nacionales – compuestos en un 80% por azúcar– tienen que competir contra productos importados, las bandas de precio perjudican a la industria nacional, principalmente cuando el precio del azúcar en el exterior esta muy por debajo del precio fijado como piso de banda. En ese caso, los productos importados se hacen más baratos, lo que reduce la fabricación nacional.

Es decir, la real desventaja del sistema de bandas de precios se provoca en la industria de caramelos, que ve afectada su competitividad internacional. En cambio en el caso de las bebidas, sólo intentan obtener mayores ganancias, a través de la reducción del precio del azúcar.

Entonces, ¿es, preferible favorecer los intereses de empresas como Coca-Cola, que proteger a la agricultura tradicional?.

La verdad es que la campaña diseñada por los industriales del azúcar ha distorsionado la realidad del sector, dejado la impresión que aquí los únicos perjudicados son ellos. Sin embargo, la eliminación de las bandas de precios será la desaparición del sector remolachero.

Ventajas

La principal ventaja de las bandas de precios, es la posibilidad de dar estabilidad a un sector que entre los productores mundiales de azúcar de remolacha es de los más productivos,

Pero hay razones más amplias, como el desarrollo territorial y la creación de gran cantidad de fuentes de trabajo precario .

Así mismo, la estabilidad del sector tienen un beneficio indirecto asociado al mantenimiento del social de las zonas remolacheras, ya que en el caso de desaparecer la industria, la actividad más probable de los agricultores sería la plantación de pino, lo que influiría sobre la tasa de desempleo y la migración campo- ciudad.

En definitiva, la aprobación de las bandas de precio amenaza la continuidad del sector agrícola tradicional, debido a que es imposible que el sector pueda ser viable en un mercado que está tremendamente distorsionado por los mecanismos que los países han implementado para proteger a su agricultura.

Además, la firma de los tratados internacionales, que dejarían sin efecto la aplicación de bandas de precio, han dejado de lado los efectos negativos sobre el sector, debido al apresuramiento en su firma.

Esto significa en pocas palabras, que el Gobierno buscando éxitos políticos olvidó, o mejor dicho, ignoró a sectores importantes dentro del país.

Entonces, es necesario preguntarse la veracidad de lo que señaló el Ministro de Hacienda en el Senado cuando dijo, "los TLCS, no tienen ningún costo para el país...". ¿a qué tipo de costos se habrá referido?

Otras Publicaciones de Fundación Terram

- APP-1 Distribución de Ingreso y Reforma Tributaria. Julio, 2001
APP-2 La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile. Julio, 2001
APP-3 Contaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, Septiembre, 2001
APP-4 Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa. Noviembre, 2001
APP-5 El Costo Ambiental de la Salmonicultura en Chile. Noviembre, 2001
APP-6 "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades". Febrero, 2002
APP-7 El Aluminio en el Mundo Abril, 2002
APP-8 El MegaProyecto Alumysa Abril, 2002
APP-9 El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación. Abril, 2002
APP-10 De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile Junio, 2002
APP-11 La Privatización de los Recursos del Mar. Agosto, 2002
APP-12 Crecimiento infinito: el mito de la salmonicultura en Chile. Agosto, 2002
APP-13 Informe Zaldivar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca. Diciembre, 2002
APP-14 Minera Disputada de La Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas Diciembre, 2002
EDS-1 Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso? Marzo, 2002
EDS-2 Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil. Noviembre, 2002
ICS-0 Informe de Coyuntura: Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad. Mayo, 2001
ICS-1 Estancamiento Económico Chileno: El fin de un Ciclo de Expansión. Agosto, 2001
ICS-2 Por una Agenda Pro-Crecimiento Sustentable. Noviembre, 2001
ICS-3 ¿Qué Pasa con la Inversión? Febrero, 2002
ICS-4 Superávit Estructural, Regla para la Recesión. Mayo, 2002
IPE-1 Una Vena sobre un Parque. Marzo, 2002
IPE-2 Dónde Habrá más Basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación? Jun, 2002
IPE-4 La Conveniente Oscuridad del Bosque Chileno. Enero, 2003
RPP-1 La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos Sociales, Económicos y Ambientales Jul, 2000
RPP-2 El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos Económicos, Ambientales y Legales. Sept.2000
RPP-3 Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto. Noviembre, 2001
RPP-4 Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo" Dic, 2001
RPP-5 El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones" Abril, 2002
RPP-6 Exitos y Fracayos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente Julio, 2002
RPP-7 Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile. Julio, 2002
RPP-8 De la Harina de Pescado al "Salmón Valley" Agosto, 2002
RPP-9 Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas. Agosto, 2002
RPP-10 Megaproyecto Camino Costero Sur Noviembre, 2002
RPP-11 Evaluación Social del Parque Pumalín Diciembre, 2002
RPP-12 El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas". Diciembre, 2002
- English**
PPS-1 The value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations. May,2001
PPS-2 The Free Trade Agreement between Chile and USA: Myths and reality. April, 2002
PPS-3 Fishermen to Fish Farmers of the Sea: Aquaculture in Chile. June,2002
PPS-4 Environmental Impact of Chilean Salmon Farming. September, 2002
PPS-5 Environmental Cost of Salmon Farming. January. 2002
PPS-6 Infinite Growth: The Myth of Chilean Salmon Farming Industry. September,2002

Escuche nuestro programa radial "Archivos del Subdesarrollo", todos los Lunes a las 19:00 horas en Radio Universidad de Chile. 102.5 F.M.

Fundación Terram es una organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país; con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país

Para pedir más Información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

Fundación Terram

Huelén 95- Piso 3- Santiago, Chile

Página Web: www.Terram.cl

Info@Terram.cl

Teléfono:(56)(2) 264-0682

Fax: (56)(2) 264-2514