

ADIOS A LAS BANDAS

Álvaro Rojas M.¹, Iván Coydan T.² y Jaime Olavarría A³.

RESUMEN. En la actualidad, el sector agrícola se encuentra inmerso en un proceso global de cambios, en que el libre mercado y los instrumentos de la globalización son los elementos que guían la apertura económica. Esta situación ha provocado una fuerte competencia por conquistar los mercados internacionales, y también a generado mecanismos de protección de la competencia extranjera. En el caso de Chile, uno de estos mecanismos ha sido las bandas de precios. En este trabajo se presenta la evolución que ha experimentado este sistema en nuestro país a través de un análisis de tendencia, considerando su origen, el modo en que operan y su impacto en la producción de trigo, azúcar y aceites. Además se sometió a un análisis las limitaciones de este sistema, el por qué de su cuestionamiento internacional, los efectos e implicancias de una posible eliminación y las alternativas que se proponen al sustituir este mecanismo. En el caso del trigo, la banda esta siendo utilizada como un instrumento de toma de decisiones por parte de los agricultores. En el caso del azúcar, la utilización de este sistema regula la venta del producto y no el ingreso monetario de los agricultores. Finalmente, para los aceites la aplicación de la banda no ha sido un mecanismo que regule el ingreso de mezclas de aceites al país. El cuestionamiento que hace la comunidad internacional al sistema no es su nivel de protección sino su carácter de arancel variable. Sin embargo, la postura de Chile es que las bandas de precio son, en esencia, un mecanismo diseñado para que el país se proteja de la variabilidad de los precios internacionales.

Palabras clave: bandas de precios, derecho específico, proteccionismo agrícola, Precio FOB, precio CIF

INTRODUCCIÓN

El proteccionismo agrícola ha llegado a constituirse en un fenómeno generalizado practicado desde comienzos del siglo XX por la gran mayoría de las naciones del globo. Esta protección no se limita, exclusivamente, a los problemas de acceso a mercados y usos de subsidios de exportación, sino que además incluye formas variadas de apoyo directo e indirecto a la producción, que distorsionan los precios y estimulan la sobreoferta.

En el caso de los países en vías de desarrollo, el proteccionismo agrícola ha suscitado una considerable atención por parte de los respectivos gobiernos. La necesidad de los Estados de disponer de suministros alimentarios a precios estables y no excesivamente elevados, han influido decisivamente en determinar sistemas de protección que otorguen cierta estabilidad al sector silvoagropecuario y que lo distancien de las fluctuaciones de precios del comercio internacional.

Las principales causas de este proteccionismo radica en el hecho que los productos sujetos a protección, pertenecen a un mercado agrícola excedentario, es decir, un mercado donde participan países que exportan su volatilidad interna, estabilizando sus mercados con una producción nacional y exportando el resto.

¹ Médico Veterinario (U. de Chile) y Dr. en Ciencias Agrarias (Technische Universität München, Alemania). Profesor Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad de Talca. Casilla 721, Talca, Chile. E-mail: arojas@utalca.cl

² Ingeniero Agrónomo (U. de Talca) y M.Sc. Economía Agraria (Université Catholique de Louvain, Bélgica). Dirección de Planificación y Análisis Institucional, Universidad de Talca. E-mail: icoydan@utalca.cl

³ Ingeniero Agrónomo (U.C de Valparaíso) y M.Sc. Economía Agraria (University of Connecticut, Estados Unidos). Profesor Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad de Talca. Casilla 721, Talca, Chile. E-mail: jolavarría@utalca.cl

Dicha situación, sumada al carácter de demanda inelástica propia de los productos agrícolas básicos, dan como resultado variaciones significativas en la oferta anual de estos bienes (Políticas de Precios Agrícolas, Problemas y Propuestas, 1987, FAO).

Una parte importante de la explicación de estas variaciones corresponde al nivel de apoyo, directo o indirecto, que suministran los países desarrollados a sus producciones agrícolas. Por lo tanto, los precios del mercado de determinados bienes, no son reflejo de las ventajas competitivas de los productores, sino que más bien de la ayuda y apoyo estatal que entregan los países industrializados a su sector agrícola. Entonces, una fluctuación en la cotización internacional de estos bienes puede fácilmente dejar fuera de competencia a una cantidad importante de agricultores pertenecientes a países en vías de desarrollo (ODEPA).

En el caso de los países industrializados, su principal problema radica en mantener los ingresos de los sectores rurales y urbanos relativamente equivalentes. Según el Banco Mundial, la política agrícola de las naciones desarrolladas *“ha llegado a ser un instrumento de validación de precios de sustentación, enfocados precisamente a redistribuir el ingreso hacia los sectores agrícolas”*.

Paralelamente, el aumento en las existencias de *commodities* agrícolas de los países que aplican mecanismos de ayuda, se ha transformado en un factor de distorsión de los precios e ingresos del sector agrícola. Esto se debe al apoyo financiero a este sector y al aumento de la productividad por el uso de la biotecnología.

Por otra parte, los costos de producción de estos *commodities* son críticos en países como Chile, si se los compara con los precios internacionales, debido a que en ocasiones la diferencia es mínima. Entonces, cualquier fluctuación en la cotización internacional puede fácilmente dejar fuera a parte importante de los productores nacionales (Tejo, 2000).

En cuanto a la ayuda económica que genera la comunidad internacional, destaca el caso de la política agrícola de la Unión Europea (UE). Dicha política, sustentada en su concepto de la *Multifuncionalidad de la Agricultura*, se orienta principalmente a mantener el nivel de ingreso de los agricultores mediante la “sustentación de los precios”. A la vez, emplea instrumentos de intervención y ayuda, aplicando un régimen de intercambio comercial con otros países basado en aranceles diferentes a las importaciones y subsidios de distinta índole a la producción y exportación.

Por otro lado, la consideración que hace la sociedad del sector agropecuario es que éste no solo es un productor de bienes, sino que también de servicios, los cuales contribuyen a una mejor percepción del sector por parte de la sociedad europea.

La política agraria de los Estados Unidos (EUA), también hace uso de diversos mecanismos diseñados principalmente para controlar la producción, sostener los precios y los ingresos de sus agricultores (ODEPA).

Así, frente a esta situación de proteccionismo agrícola generalizado y luego del término de las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, se inició un proceso paulatino de disminución de los mecanismos de ayuda a la producción y a los ingresos, pero en el hecho no se ha evitado la expresión de las distorsiones que se aprecian en el comercio.

Por otra parte, atendido el monto de los subsidios existentes, los compromisos acordados en la Ronda no serán eficaces en el mediano plazo. Para los niveles existentes en el período entre 1986 a 1990, se acordó reducir los subsidios a las exportaciones en 36% en términos del valor y 21% en términos de las cantidades beneficiadas. Utilizando como referencia el período entre 1986-1988, los subsidios a la

producción local disminuirán en un 20%. Estos objetivos se cumplirían en seis años para los países industrializados y en diez años para los países en desarrollo. Lo anterior demuestra lo intervenido que están y seguirán estando los productos agrícolas en el mercado internacional (ODEPA).

En este contexto, se reguló el comercio internacional por medio de un sistema multilateral regido por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Además de los compromisos antes mencionados, se autorizó la aplicación de medidas que busquen mejorar la competitividad del sector agrícola y de métodos de protección como las salvaguardias y protecciones al patrimonio fitosanitario de cada país. Además del sistema de bandas de precios.

El objetivo general del estudio es analizar la evolución del sistema de bandas de precios en nuestro país, dentro de un marco de proteccionismo agrícola mundial. Además, se estudia las limitantes que presenta el sistema, el cuestionamiento de las bandas por parte de la comunidad internacional y las alternativas que podrían implementarse, en respuesta a una eliminación y /o modificación del actual sistema.

BANDAS DE PRECIOS: ¿INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AGRÍCOLA UTILIZADO EN CHILE?

El Origen de las Bandas de Precios

Los instrumentos de protección basan su origen en el objetivo de mantener el sistema agropecuario en una situación de inmunidad frente a las posibles fluctuaciones del comercio internacional. Además, otorgan una estabilidad al rubro y lo mantienen competitivo en el ámbito internacional.

Dentro de los mecanismos de protección agrícola utilizados por los diferentes países del globo destacan los subsidios, salvaguardias, sobretasas y medidas antidumping, derechos compensatorios, barreras arancelarias y para – arancelarias y las bandas de precios. Pero, *¿se puede considerar a este sistema un mecanismo de protección agrícola o es el caso de un instrumento diseñado para disminuir el efecto de los precios internacionales de productos agrícolas sobre la producción nacional ?*.

En Chile la intervención estatal sobre los precios agrícolas comenzó a fines del siglo XIX. En aquellos años, el cese del comercio exterior del trigo chileno fue un duro golpe para la agricultura de la zona centro- sur en el siglo pasado. La fuerte urbanización – a consecuencia de la Guerra del Pacífico- ocurrida tanto en las provincias del norte como en la capital del país, si bien contribuyó a crear un mercado alternativo, no fue suficiente para la capacidad de producción de la agricultura chilena. La intensa campaña desplegada por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) instando a sus socios a diversificar la estructura de producción, se oponía a los intereses político – comerciales chileno – argentinos que se expresaban en los enormes contingentes de importación de ganado que se hacían desde Argentina, de alrededor de 60.000 cabezas anuales (Bauer, 1975).

Así, en 1888 la SNA solicitó al Estado chileno un mecanismo de protección de la ganadería bovina nacional, a modo de paliar la disminución de los costos de importación que significó la apertura del ferrocarril Mendoza – Los Andes. Esta proposición no prosperó inicialmente en su trámite en el Congreso. Sin embargo, la creación de una alianza informal entre la industria y la agricultura ejerció suficiente poder para dar origen a una ley tarifaria en 1897 (Bauer, 1975).

Años después, y debido a los efectos depresivos de la crisis de los años 30, el gobierno de la época decidió estimular la producción de trigo, el principal cultivo agrícola del país, y cuyo precio se utilizó de patrón para otros rubros (maíz, arroz), mediante la fijación de un precio mínimo. Esta práctica se

extendió a otros productos y continuó hasta 1939. Paralelo a esta política de “precios remunerativos” se creó la *Junta de Exportaciones Agrícolas*, que será la encargada de fijar contingentes de exportación e importación de productos agrícolas, disponiendo el Estado de un mecanismo más de regulación y control del mercado (Bauer, 1975).

A partir de 1940, como consecuencia de la exacerbación del proceso inflacionario, la política de los “precios mínimos” se cambió a una política de “precios máximos”, política muy rígida que tuvo una gran amplitud de aplicación al quedar prácticamente la mayoría de los precios agrícolas bajo control. Esta política puso su atención más en la regulación de los precios pagados por los consumidores, que los recibidos por los productores (Ministerio de Agricultura, 1957).

Este procedimiento continuó hasta 1958, aproximadamente. Sin embargo, en 1955 se eliminaron los controles del nivel mayorista para algunos rubros (carne, leche y arroz) y en el período 1959-1962 prácticamente se liberaron la mayoría de los rubros agrícolas, sustituyéndose el criterio de precio máximo para el trigo por uno de precio mínimo (Cox, 1986).

Con posterioridad a 1962, en que fruto de una crisis cambiaria, el país debió modificar drásticamente su política económica, se volvió al sistema de fijaciones de precios.

Durante la segunda mitad de los años 60' la política de precios de Chile se enmarcó dentro de un desarrollo planificado de la agricultura. Se mantuvo el sistema de fijación de precios pero se buscó devolverle al sector parte de la rentabilidad perdida a lo largo de más de dos décadas de fijaciones con criterios de control del costo de vida urbano. En los primeros años de la década del 70', el énfasis se puso en el cambio social del agro, acelerándose la reforma agraria, la sindicalización campesina, a la vez que se continuó en una política macroeconómica fuertemente expansiva y redistributiva. En la segunda mitad de esa década se buscó introducir una economía fuertemente liberal, esta división de sistemas económicos se apreció claramente en la política de incentivos y precios del sector agrícola.

Así, en el año 1977 se anunció una nueva modalidad en la política de precios. Esta consistió en el establecimiento de bandas de precios para un grupo más restringido de rubros que incluyeron el trigo, oleaginosas y remolacha.

Esta política, que se había planteado inicialmente como una forma de garantizar una rentabilidad mínima a estos cultivos y que por tanto en un principio se estimó sería mantenida en el mediano plazo, con el correr del tiempo se fue utilizando como un mecanismo de liberalización progresiva.

Sin embargo, a mediados de 1978, la SNA solicitó al Estado la derogación de las bandas, puesto que dados los altos precios del producto, este mecanismo dejaba de tener un rol protector. Dicha derogación se materializó en 1980, cuando las autoridades eliminaron tanto las bandas de precios como el poder comprador estatal para el trigo, quedando su comercialización sujeta a las reglas del mercado (Chacra y Jorquera, 1991).

Solamente en 1983, se puso en operación el concepto de bandas de precios de una forma básica similar a la existente en la actualidad. No obstante, solo en 1986 se legalizó el sistema para los productos agrícolas de trigo, azúcar y oleaginosas, mediante decretos del Ministerio de Hacienda. Luego este sistema fue transformado en ley e incorporada en el artículo 12 de la Ley 18.525 y publicada en el Diario Oficial del 30 de junio de 1986. Posteriormente fue modificada por la ley 18.591 y finalmente por la Ley 19.546. En su elaboración participaron el Ministerio de Agricultura, el Banco Central, el Servicio Nacional de Aduanas y el Ministerio de Hacienda (WT/DS207/2).

De esta forma, los precios de estos productos agropecuarios quedaron sujetos ya no a la “tendencia de mediano plazo del mercado internacional” sino que además a las que se produjeran en el corto plazo (Cox, 1986).

Modus Operandis del Sistema de las Bandas de Precios

En Chile, la creación del sistema de bandas de precio no obedece al hecho de incrementar el nivel medio de los precios internos. Más bien su objetivo principal es aislar el mercado nacional de las fluctuaciones erráticas del mercado internacional. A través de este sistema, se obtiene el beneficio de estabilizar los precios de los productos agrícolas que substituyen importaciones, disminuyendo el riesgo a esta actividad.

La banda corresponde a un rango delimitado por un valor mínimo denominado “piso” y otro máximo llamado “techo”, dentro de los cuales los costos de importación pueden moverse libremente. Si el costo de importación se sitúa por debajo del valor mínimo, se aplican derechos específicos para que el valor de importación sea igual al “piso” de la banda. En cambio, cuando el costo de importación supera el valor máximo, se aplican rebajas al arancel general existente para que este costo se iguale al “techo” de la banda.

Por lo tanto, la banda de precios actúa como un instrumento de estabilización de precios que atenúa los cambios de los precios internos, al nivelar los costos de importación de un producto y actúa como mecanismo de toma de decisiones al tener información con antelación de los precios mínimos y máximos que regirán en la temporada agrícola (Chacra y Jorquera, 1991).

Para la determinación de las bandas, primero se debe definir un mercado indicador para cada producto que disponga oportunamente de la información actual e histórica, con la cual se construyen las series de precios.

En los casos del trigo y el aceite se toman los precios de los últimos 5 años (60 meses) anteriores al momento del cálculo. Estos son actualizados a diciembre del año anterior mediante el índice de inflación externa calculado por el Banco Central de Chile. Luego los precios se ordenan de mayor a menor, eliminándose un máximo del 25% de los valores más altos y más bajos. Aquellos que quedan en el borde superior e inferior de la lista serán los precios FOB (precios de los bienes puestos en puerto de origen) a utilizar para determinar los valores “techo” y “piso” de la banda, respectivamente. Para expresar esos precios en costos de importación en valor CIF (precio FOB más flete y seguro), se le adicionan todos los gastos que contempla una importación, es decir, gastos de flete, seguro, derechos de aduana, descarga, flete a planta, y otros gastos involucrados (ODEPA).

En el caso del azúcar, la forma del cálculo difiere sólo en dos aspectos. Para calcular la banda se toman los precios de 10 años anteriores y una vez actualizados y ordenados, se pueden eliminar hasta el 35% de los más altos y bajos. Respecto de la harina de trigo, se establece que los derechos específicos y rebajas serán los vigentes para el trigo multiplicados por el factor 1,41 (ODEPA).

En la metodología de cálculo de las bandas de precios, se emplean medidas de política arancelaria consistentes en el establecimiento de un derecho específico adicional a la importación del producto, en caso de que el costo de importación sea menor al “piso” establecido en la banda.

Por el contrario, se aplicará un descuento arancelario, llamado rebaja, cuando el costo de importación supere el “techo” de la banda. Para estos efectos, el costo de importación es el valor internado del producto, correspondiente a su vez al precio FOB del mercado internacional, más el seguro, flete, aranceles, financiamiento, descarga y mermas, entre otros (Chacra y Jorquera, 1991).

Para el caso de los derechos específicos, DE , éstos se calculan tomando como base un conjunto ordenado de precios FOB, los más bajos posibles que el valor “piso” de la banda, restándole a éstos el costo de importación para cada precio FOB, es decir;

$$DE_{FOB} = PP - CI_{FOB} \quad (1)$$

$$CI_{FOB} < \text{precio FOB fijado por } PP$$

Donde DE_{FOB} es el derecho específico para un determinado precio FOB, PP es el valor “piso” fijado por la banda y CI_{FOB} es el costo de importación FOB.

Una vez determinado el derecho específico al rubro, se le suma al arancel general. El valor de esta suma no debe exceder el arancel consolidado en la OMC, el cual equivale a un 31,5% (Chacra y Jorquera, 1991).

Las rebajas a la importación, RI , se calculan restando al costo de importación al valor “techo” de la banda, es decir;

$$RI_{FOB} = CI_{FOB} - PT \quad (2)$$

$$CI_{FOB} > \text{precio FOB fijado por } PT$$

Donde RI es una rebaja a la importación para un determinado precio FOB, PT es el valor “techo” fijado por la banda y CI_{FOB} es el costo de importación FOB.

La rebaja máxima en una importación corresponde al arancel aduanero general, es decir, 8% para el 2001 (DIRECON, 2001)

El costo de importación de los productos agrícolas sujetos a bandas se estima de la siguiente manera: al precio FOB del producto en dólares se le agrega el valor del flete, luego a esto se le aplica el 0,004% correspondiente al seguro. A este total (CIF) se le suma el valor correspondiente a los aranceles, es decir, el arancel general más el derecho compensatorio o rebaja arancelaria, según sea el caso, y la salvaguardia, si se le ha sumado un derecho compensatorio. Por último se le suma el costo de la descarga y flete a Santiago (ODEPA).

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANDAS DE PRECIO EN LA AGRICULTURA CHILENA

Trigo

En el caso del trigo, la vigencia de la banda rige desde el 16 de diciembre de un año al 15 de diciembre del año siguiente. Los valores se anuncian en abril del primer año. Como se mencionó anteriormente, la banda fija un costo de importación mínimo (piso) y un valor máximo (techo), rango en el cual debe situarse el valor de importación del trigo extranjero. La regulación nacional de este sistema está a cargo de la empresa Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA), la cual actúa como

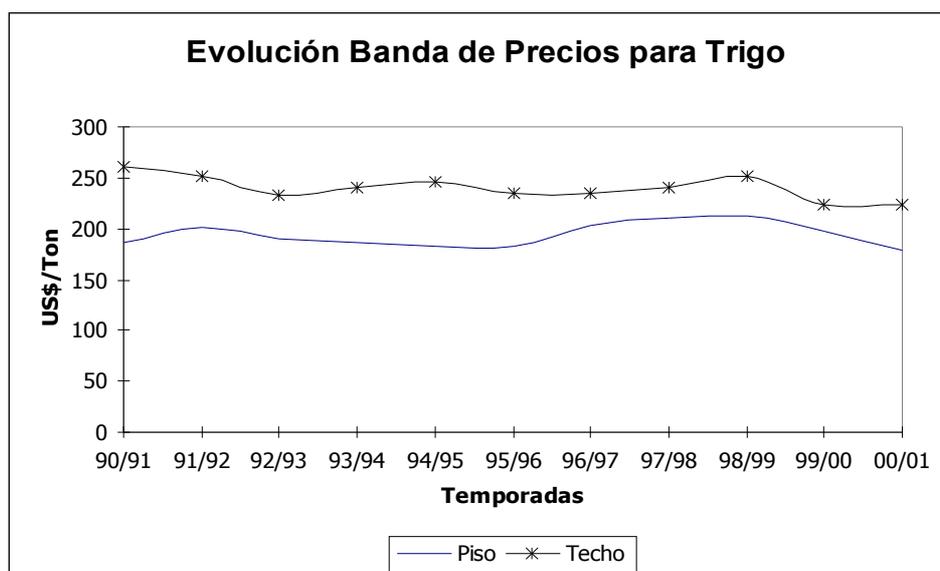
poder comprador de trigo e interviene cuando los precios se alejan de la banda de precios estipulada, para así asegurar que el precio en el mercado interno sea el más ajustado al costo alternativo de importar este cereal desde el mercado externo (Rojas *et al.*, 2001).

Los valores y la evolución de la banda de precios para el trigo en los últimos años se muestra en la figura 1 y en el anexo 1, respectivamente. Como resultado de los vaivenes que han sufrido los precios internacionales, la banda para el trigo ha sufrido una caída de 9,2% en su valor mínimo y un 14,2% en su valor máximo en los últimos 11 años.

Por otro lado, la superficie destinada a trigo ha disminuido en un 11,3% en las últimas 11 temporadas (figura 2 y anexo 2), en cambio la producción nacional ha crecido un 12% en igual período. Producto de esto, se puede afirmar que los precios estipulados en la banda influyen en gran medida en la decisión de siembra de este cereal. Es aquí donde cobra importancia este instrumento, al ser utilizado como mecanismo en la toma de decisiones por parte de los productores nacionales. El factor rendimiento sólo brinda una medida de análisis para la eficiencia productiva del sector, el cual ha pasado de un promedio de 34,1 quintales por hectárea en 1990 a un rendimiento de 43 quintales por hectárea en la temporada 200/2001.

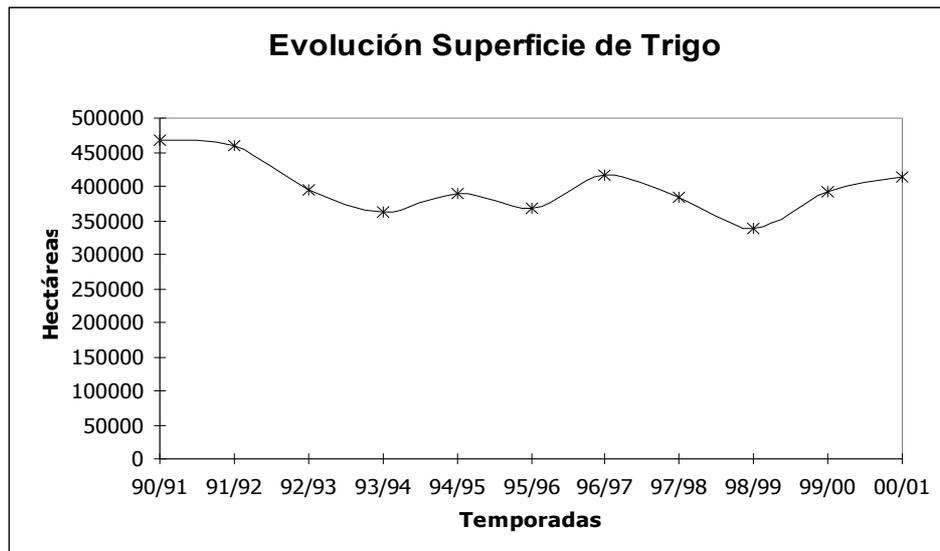
La *banda* involucra aranceles específicos adicionales, que corresponden a impuestos por cantidad transada y no por el precio de éste (US\$/t), para controlar las fluctuaciones que se registran en el mercado internacional (Rojas *et al.*, 2001).

Figura 1: Evolución de la Banda de Precios del Trigo



Fuente: ODEPA, 2000-2001

Figura 2: Evolución de la Superficie de Trigo para el período 1990-2001



Fuente: INE, 2000- 2001

Azúcar

En el caso del azúcar la banda de precio rige desde 1986. La vigencia de ésta es del 1° de abril de un año al 31 de marzo del año siguiente. Estos valores se anuncian en abril del primer año, coincidiendo ambas fechas (Rojas *et al.*, 2001).

En la figura 3 es posible observar la evolución que ha experimentado la banda de precio para el azúcar en las últimas 10 temporadas.

Cabe mencionar que los precios fijados por la banda afectan indirectamente a los productores chilenos, ya que estos precios son de directa incumbencia de la industria azucarera IANSA, que trabaja sobre la base de contratos de producción predeterminados para el cultivo de remolacha, materia prima para la industria del azúcar.

Los precios “piso” de la banda para el azúcar han tenido mas bien una tendencia al alza, tomando en cuenta que su valor se ha incrementado en un 20,4% desde 1990, en cambio el valor del “techo” ha disminuido en 3,1% desde la misma fecha. Tomando en cuenta estos valores y que la superficie no tiene grandes variaciones, se mueve entre las 40.000 y 50.000 hectáreas a lo largo de los años (figura 4 y anexo 4), y que IANSA fija los precios de las producciones (alrededor de US\$50 por tonelada limpia de remolacha en los últimos 5 años), la banda sería un instrumento que regularía la venta de azúcar y no los ingresos de los productores.

Figura 3: Evolución de la Banda de Precios para el Azúcar Refinada

Fuente: ODEPA, 2000-2001.

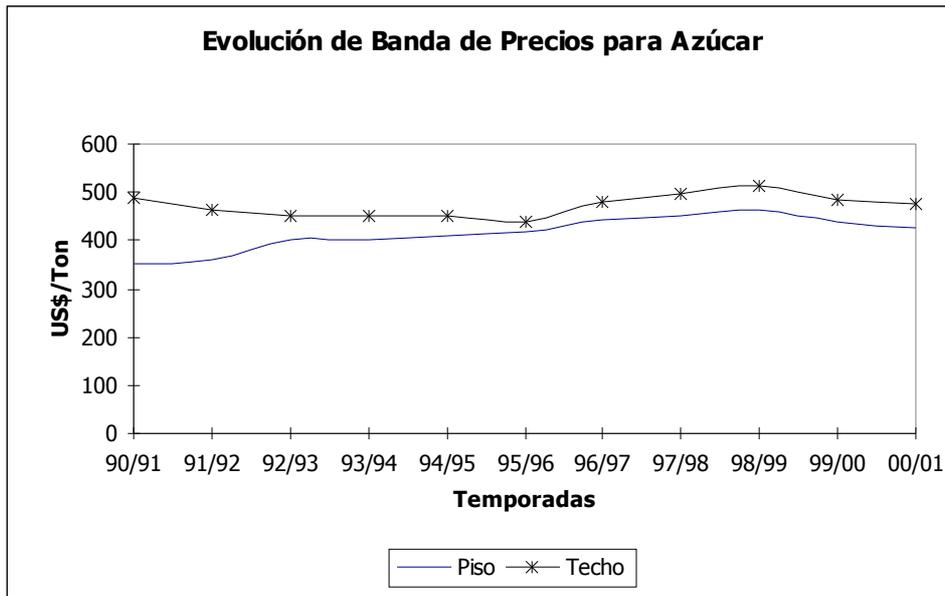
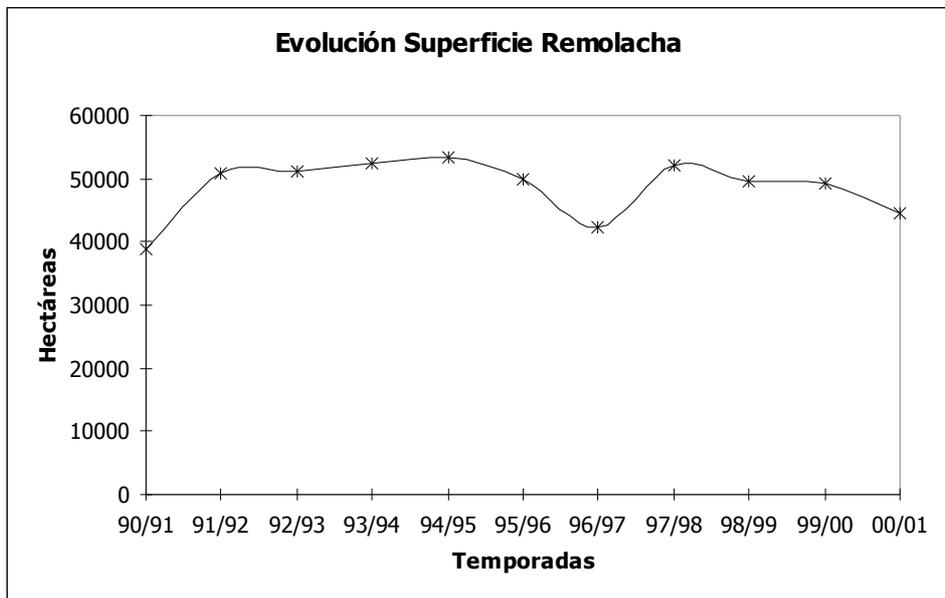


Figura 4: Evolución Superficie de Remolacha en el período 1990-2001



Fuente: INE , 2000- 2001.

En este rubro, junto con la banda de precios también se aplica una salvaguardia, la cual en la actualidad se encuentra en 98% en base a la normativa vigente en la OMC. Esta situación ha provocado una serie de reacciones de los actores involucrados en el negocio del azúcar. Básicamente porque el pasar de un arancel consolidado de 31,5% a uno de 98%, se genera una reacción positiva en

los agricultores de remolacha y la IANSA, pero provoca una opinión totalmente diferente en las industrias que utilizan el azúcar como insumo, en especial la Asociación de Bebidas Refrescantes - AMBER (Domínguez, 2002).

El nivel de 98% de tope máximo de arancel consolidado fue determinado de acuerdo a la realidad de los precios de importación observados en los registros de aduana, a las perspectivas de precio internacional y al nivel del piso de la banda que se podía proyectar, estimándose que este nivel de arancel máximo permitiría la operación legal de la banda de precio en las peores condiciones de precio que podían esperarse.

Durante el año 2001, el arancel promedio aplicado a las importaciones fue de 39,6% en el mes de enero, 46,5% en abril y 35,5 % en septiembre, valores todos superiores al tope vigente, pero bastante inferiores al nuevo límite fijado (Domínguez, 2002).

Aceites

Este rubro también está sujeto al sistema de bandas de precios. Por ello, el valor nacional de los aceites depende netamente de los precios internacionales históricos y de la cotización del dólar. En relación con esto, no hay que olvidar que Chile es un país que depende en gran medida de las importaciones de aceites vegetales comestibles, de ahí la importancia de este mecanismo de protección (Rojas *et al.*, 2001).

La validez de la banda de precio para los aceites es del 1° de noviembre de un año al 31 de octubre del año siguiente, dándose a conocer los valores en abril del primer año (Rojas *et al.*, 2001).

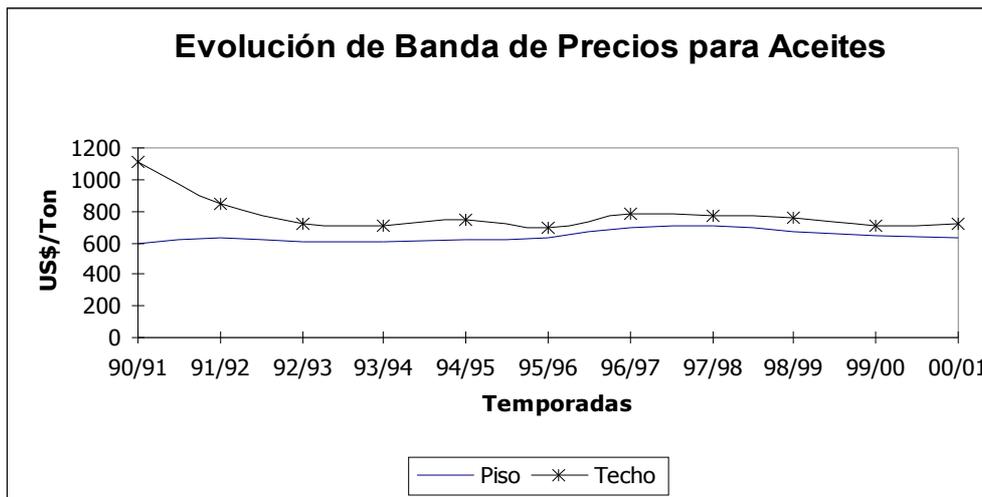
La evolución de la banda de precios para los aceites, en las temporadas pasadas es posible observarla en la figura 5.

Es interesante fijarse en la evolución de la banda de precios (figura 6), ya que mientras el precio mínimo ha subido en un 7,6% en relación al valor de 11 años atrás, el valor máximo fijado por este mecanismo evolucionó disminuyendo en un 35,5% en igual período. Debido a esto, el rango donde deben moverse los costos de importación se estrecha muy rápidamente.

En Chile la industria de aceites vegetales está estrechamente ligada a la producción de cultivos como el raps y la maravilla.

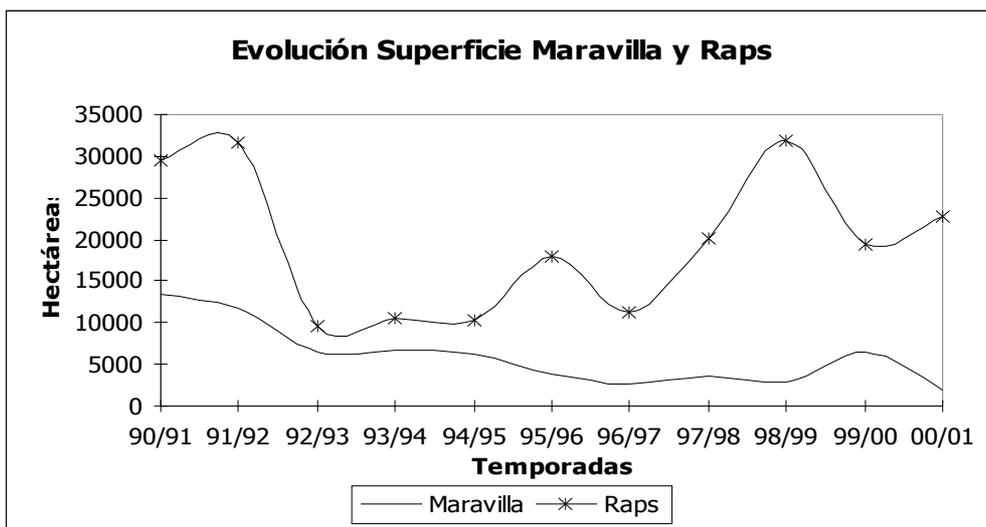
En la actualidad, el sector productor de maravilla se encuentra muy deprimido. La superficie ha disminuido drásticamente en el transcurso de estos 10 últimos años (figura 6 y anexo 6).

Figura 5: Evolución de la Banda de Precios para los Aceites Vegetales Comestibles



Fuente: ODEPA, 2000 – 2001.

Figura 6: Evolución Superficie Sembrada de Maravilla y Raps en el Período 1990-2001



Fuente: INE, 2000 –2001.

En relación a superficie destinada al cultivo del raps, ésta se ha mantenido relativamente estable en las cuatro temporadas pasadas (anexo 7) considerando la drástica caída en superficie que tuvieron la temporada 1992/1993 de alrededor del 70%, asociada al valor “piso” más bajo registrado desde 1991.

En cuanto a la influencia de la banda en los cultivos destinados a la industria aceitera como mecanismo de protección, es posible afirmar que no ha sido del todo beneficiosa, ya que el sector en la actualidad se encuentra bastante deprimido por las importaciones de mezclas de aceites provenientes de Bolivia y Argentina.

El cultivo de maravilla es el más perjudicado al bajar su superficie en un 86,7% desde 1990. En cambio el raps, luego de una caída en el área sembrada en 1993, se ha ido recuperando, pero igual registra un descenso de 29,3% en su superficie.

Por otro lado, Chile ha impuesto en este rubro la aplicación de salvaguardias o sobretasas a las mezclas de aceites principalmente provenientes de Argentina y Bolivia. Estas alcanzan el valor de 48% sobre los aranceles impuestos por los tratados correspondientes con Bolivia y el MERCOSUR (Rojas *et al.*, 2001).

LIMITACIONES DEL SISTEMA DE BANDAS DE PRECIOS

Dentro de la política agrícola nacional, se establece que las bandas de precios son fundamentales para generar un marco de estabilidad para el sector. En este contexto, el Estado velará por el estricto cumplimiento de las bandas actualmente vigentes, por su mantención y por el rol activo de COTRISA (Ministerio de Agricultura de Chile, 2000).

La mecánica del sistema consiste en determinar el nivel al cual se fijan tanto el “piso” (o mínimo costo de importación) como el “techo” (o máximo costo de importación) de la banda, tomando como referencia el precio de tendencia del mercado internacional.

El objetivo es aproximarse lo más posible a una franja predefinida, dentro de la cual se muevan los precios de los productos importados. Esta situación, genera que por transacciones de mercado también “tiendan” a quedar en dicha franja los productos agrícolas producidos internamente, durante un cierto período.

En resumen, la franja se determina a base de criterios preestablecidos, con la periodicidad que el producto en cuestión y las condiciones económicas requieren.

Sin embargo, según Chacra y Jorquera (1991), el sistema de bandas de precio adolece de variadas limitaciones, tales como las siguientes:

- La no aplicación del mecanismo a productos agrícolas con grandes excedentes de producción en el mercado interno nacional.
- Las posibles distorsiones existentes en los precios internacionales considerados como referencia en su construcción.
- La falta de dinamismo para ajustarse a cambios en las condiciones que le dieron origen (en la estructura del costo estimado de importación).

Por otro lado, existen un cuestionamiento en relación a los precios internacionales que se incluyen y excluyen para el cálculo de la banda de un determinado producto, y que los precios seleccionados conduzcan a una estimación que siga la tendencia de dichos precios en el mediano y largo plazo. La tendencia puede ser correcta, pero queda la duda respecto a la velocidad con que se recogen las variaciones de los precios internacionales (Tejo, 2000).

Para el caso de la banda del azúcar, ésta se caracteriza por recoger en forma más lenta las tendencias del mercado, comparado con las bandas del trigo y del aceite, porque están construidas sobre una base de precios internacionales de los últimos 10 años, en contraste con 5 años respectivamente en los dos últimos productos.

Finalmente, existe incertidumbre respecto a los mercados relevantes que se toman para fijar los correspondientes precios de referencia, dado que se constata que en algunos casos entre distintos mercados, por ejemplo de Nueva York y Londres para el azúcar, se dan diferencias importantes entre ellos, y no siempre está claro cuál es el mercado que se toma en la práctica. Además, debe

considerarse que no todos estos mercados tienen la misma significación como fuentes eventuales de abastecimiento para el país (Tejo, 2000).

EL POR QUÉ DEL CUESTIONAMIENTO INTERNACIONAL

Chile ha defendido la existencia de este instrumento de estabilización de precios como una política de Estado. De hecho, el sistema ha sido aceptado por los países socios comerciales y se ha recogido su existencia y aplicabilidad en pleno en los textos de los acuerdos, considerando además que éstas fueron oportunamente informadas a la OMC y aceptadas (Dávila, 2002).

Sin embargo, durante el mes de Marzo del año 2001, Argentina solicitó formalmente a la OMC la conformación de un Grupo Especial (Panel), para que estudiara la improcedencia del sistema de bandas de precios y las medidas de salvaguardias aplicadas por Chile a las importaciones de trigo, harina de trigo y aceites vegetales comestibles. La posición de Argentina fue que las bandas de precio resultan inconsistentes con diversas disposiciones del GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, pues superan en algunos casos los diferenciales de precios entre el nacional con el internacional, el 31,5% permitido por la OMC (Dávila, 2002).

Por otra parte, el país trasandino cuestionó las medidas de salvaguardia adoptadas por Chile para estos productos, aludiendo a que no están en conformidad con el Acuerdo sobre esta materia. Esta situación derivó en que a principios de abril de 2002, estas acciones tuvieran un desenlace desfavorable para Chile, al conocerse el informe del Panel de la OMC, en el cual se falló en contra de las bandas de precios y salvaguardias que se aplican a los tres productos antes señalados.

Los argumentos que manifestó el panel para cuestionar las bandas fueron tres:

1. Las bandas de precios no serían un derecho aduanero y, por lo tanto lo que correspondería sería arancelizar las importaciones y no aplicar bandas.
2. El sistema no es predecible, dada la complejidad de sus cálculos, pese a que las pautas que rigen temporalmente las bandas son informadas periódicamente por Chile en el Diario Oficial.
3. La OMC considera que las bandas son similares en derecho a los precios mínimos de importación, los cuales fueron prohibidos por la OMC a partir de la Ronda de Uruguay.

Inclusive, el punto que la OMC cuestiona no es su nivel de protección, sino su carácter de arancel variable. Fundamentalmente, porque el acuerdo agrícola prohíbe los aranceles variables, esto es que suban o bajen para lograr un determinado precio interno. Lo ideal en el mercado externo es que cuando baje un precio en el mercado internacional, también lo haga en el mercado interno y viceversa. Es decir, según la OMC el sistema de bandas de precio es poco predecible y poco transparente (Quiroz, 2002).

Sin embargo, la posición del fallo de la OMC no obliga a Chile a dismantelar su sistema de bandas de precios sino que a ajustar algunos aspectos de su funcionamiento, en base a ciertos estándares de transparencia y previsibilidad que exige el acuerdo de agricultura de la OMC (Rosales, 2002).

EFFECTOS E IMPLICANCIAS QUE SE GENERAN POR UNA MODIFICACIÓN Y/O ELIMINACIÓN DEL SISTEMA

Durante el año 2001, el trigo generó alrededor de 30.000 empleos directos e indirectos. Una eliminación de la banda afectaría a unas 414.000 hectáreas de este cultivo existentes en el país, lo que representa el 50% de la superficie con cultivos anuales. Más aún, el sector agrícola que sustituye importaciones afirma que un término del sistema de bandas de precios provocaría una incertidumbre tal, que sólo el operar sin ella provocaría la salida de muchos productores en una cifra importante, de alrededor de un 30% (Dávila, 2002).

Morales y Foster (2002), analizaron la importación de trigo sin la banda de precios (utilizando una estructura de costos de importación variable y precios internacionales), con el costo de importar este producto con banda de precios. El resultado fue que, frente a una suspensión de la banda de precios tomando el efecto desde su creación (período 1984-2000) la superficie sembrada anualmente disminuiría en 12.487 ha, en promedio, equivalente a una disminución del 3,15%. Si se considera los tres últimos años (período 1998-2000) la superficie sembrada anualmente disminuiría en 31.446 ha, en promedio, equivalente a una disminución del 7,94%.

En el caso de la producción, ésta disminuiría anualmente en 120.460 toneladas (un 7,3%), para el período 1984-2000 y si se considera el período 1998-2000, la producción disminuiría en 303.555 toneladas, equivalente al 18,39%.

Por otro lado, una eliminación del sistema tendría un efecto multiplicador considerable, sobretodo si el 85% de los productores de trigo se concentran entre la VII y X regiones y que son en su mayoría pequeños productores. Este cultivo es parte importante del PIB agrícola de las regiones del sur, especialmente la Novena Región que es la principal productora de trigo del país. En ésta, el PIB agropecuario primario (sin servicios ni agroindustria) alcanza un tercio del PIB regional (ODEPA, 2000).

Sin embargo, desde el punto de vista del consumo el hecho de mantener la banda de trigo le ha significado al consumidor chileno gastar US\$ 50,4 millones anuales en promedio, desde 1984 a 2000, debido al aumento artificial del precio. En 86 meses no existieron derechos específicos, es decir, no operó la banda. Pero en 96 meses sí lo hizo, mientras que en sólo 22 meses hubo rebajas arancelarias (Troncoso, 2002, citado en Revista del Campo N°1382).

En el caso de las oleaginosas una eliminación y/o modificación de la banda no afectaría de forma considerable, básicamente porque el sistema actualmente no opera. Es decir, al país ingresan mezclas de aceite que “vadean” el filtro arancelario, la “perforan”. Entonces, un cambio en el sistema no afecta mayormente la producción de este cultivo (Revista del Campo, N°1382).

En el azúcar la dificultad está en que los precios internacionales que seguirán cotizándose en el mediano plazo están bastante por debajo de los costos de producción existentes en Chile (Tejo, 2000).

ALTERNATIVAS PROPUESTAS FRENTE A UN CAMBIO EN EL SISTEMA DE BANDAS DE PRECIO

Existen ciertas alternativas que podrían implementarse en el caso de eliminar o modificar el sistema de bandas de precios. La existencia de un fondo de estabilización de ingresos sería una de éstas. Este fondo operaría a partir de ahorros que hacen los productores cuando tienen ganancias más el aporte que hace el Estado a esos ahorros.

Otra alternativa sería la implementación de un fondo de estabilización de precios, con el objetivo de reducir las fluctuaciones de precio de determinados cultivos, fijándose valores de referencia en función de costos deseables.

El establecimiento de un seguro de precios aparece como una tercera alternativa. Este seguro sería administrado por compañías aseguradoras y tendría un financiamiento estatal a través del subsidio a una parte de la prima (Barrera, 2002).

Quiroz (2002), afirma que las alternativas a las bandas son distintas en cada caso. Para los aceites una alternativa sería eliminar la banda y colocar un arancel decreciente, respondiendo al hecho de que esta banda sigue siendo perforada. En el caso del trigo, la idea es remplazar la banda, ya que no protegería por derivados financieros que den un precio a firme con el que vender al año siguiente. Para el azúcar la situación es más compleja, ya que los precios están por sobre el residual de Londres, que es la referencia internacional. En este caso la alternativa es arancelizar la banda, renegociar con el MERCOSUR y reclasificar todas las mezclas.

Otras alternativas, se referirían a la ampliación de la vigencia de los sobrearanceles a la importación de productos en banda, es decir, actualmente el servicio nacional de aduanas determina con una periodicidad de una semana el valor de importación del producto. La alternativa sería que esta variación deje de ser semanal, y se amplíe a un lapso de mayor tiempo, pudiendo ser quincenal, mensual o incluso mayor.

Finalmente, sería importante redefinir el universo de mercados de referencia que se utilizan para el cálculo de precios, incorporando algunos que en los últimos años se han vuelto relevantes.

CONCLUSIONES

- En el mercado internacional existen grandes fluctuaciones en los precios de los *commodities*. Estos productos tienen precios internacionales extremadamente volátiles, debido principalmente a que se trata de un mercado de excedentes, como en el caso del mercado del trigo. Además, están las distorsiones internacionales de los precios, asociadas a los subsidios que otorgan ciertos países a sus productores agrícolas.
- Para ciertos sectores de la agricultura, Chile debe poseer mecanismos que neutralicen las distorsiones externas y de estabilización de precios como es el caso de las bandas y trate de competir por distintas vías, en igualdad de condiciones.

- Las bandas de precios son en esencia un mecanismo diseñado para que Chile se proteja de la variabilidad de los precios internacionales. Si tras las bandas se filtran sesgos proteccionistas, el objetivo de creación de este mecanismo se distorsiona.
- El país presenta una extensa superficie dedicada a la agricultura que substituye importaciones, especialmente explotaciones agrícolas dedicadas al cultivo del trigo. Si existiese una eliminación de la banda, una reconversión productiva en esta zona no sería fácil, dado que la agricultura está asociada a condiciones agro-ecológicas que ponen límite a otras alternativas productivas.
- Una eventual eliminación de las bandas de precios sin medidas alternativas compensatorias provocaría un efecto negativo en la producción y el empleo directo e indirecto asociado a productos sensibles del agro de la zona sur de Chile.
- Finalmente, el diseño de mecanismos alternativos deben estar enfocados a hacer frente a distorsiones internacionales y no se deben convertir en formas de protección a sectores ineficientes. En este sentido, las bandas de precios no deben ser un freno a los ajustes estructurales que el proceso de modernización le impone a la agricultura.

ANEXOS

Anexo 1: Banda de Precios para el Trigo

Promedios Anuales US\$ Nominales/ton		
Temporada	Piso	Techo
1990/1991	187	261
1991/1992	201	252
1992/1993	190	232
1993/1994	187	240
1994/1995	183	246
1995/1996	183	234
1996/1997	203	235
1997/1998	210	240
1998/1999	213	251
1999/2000	198	224
2000/2001	179	224

Fuente: ODEPA, 2000-2001.

Anexo 2: Superficie y Producción Total de Trigo en Chile

Temporada	Superficie (ha)	Producción (qqm)
1990/1991	466.480	15.886.771
1991/1992	460.700	15.565.879
1992/1993	395.110	13.223.357
1993/1994	361.580	12.712.022
1994/1995	389.820	S/I
1995/1996	368.751	12.271.483
1996/1997	417.406	16.768.868
1997/1998	383.622	16.820.404
1998/1999	338.583	11.966.256
1999/2000	391.580	14.927.099
2000/2001	414.000	17.802.000

Fuente: INE. S/I, sin información

Anexo 3: Banda de Precio para Azúcar Refinada

Promedios Anuales US\$ Nominales/ton		
Temporada	Piso	Techo
1990/1991	353	490
1991/1992	362	465
1992/1993	400	453
1993/1994	400	453
1994/1995	410	453
1995/1996	418	438
1996/1997	442	479
1997/1998	449	496
1998/1999	464	512
1999/2000	440	485
2000/2001	425	475

Fuente: ODEPA

Anexo 4: Superficie y Producción Totales de Remolacha en el País

Temporada	Superficie (ha)	Producción (qqm)
1990/1991	38.760	21.498.203
1991/1992	50.850	29.778.842
1992/1993	51.110	29.946.668
1993/1994	52.340	31.249.711
1994/1995	53.300	S/I
1995/1996	50.040	28.044.955
1996/1997	42.287	27.076.430
1997/1998	52.040	29.103.676
1998/1999	49.670	28.624.470
1999/2000	49.207	29.738.642
2000/2001	44.600	27.638.700

Fuente: INE. S/I, sin información

Anexo 5: Banda de Precio para Aceites Vegetales Comestibles

Promedios Anuales US\$ Nominales/ton		
Temporada	Piso	Techo
1990/1991	592	1114
1991/1992	626	845
1992/1993	604	719
1993/1994	609	706
1994/1995	625	740
1995/1996	628	692
1996/1997	699	778
1997/1998	705	772
1998/1999	675	761
1999/2000	639	711
2000/2001	637	718

Fuente: ODEPA, 2000 – 2001.

Anexo 6: Superficie y Producción Totales de Maravilla en el País

Temporada	Superficie (ha)	Producción (qqm)
1990/1991	13.540	324.047
1991/1992	11.840	262.758
1992/1993	6.510	132.194
1993/1994	6.800	123.648
1994/1995	6.213	S/I
1995/1996	3.907	59.466
1996/1997	2.526	52.411
1997/1998	3.542	47.287
1998/1999	2.929	42.630
1999/2000	6.359	94.427
2000/2001	1.800	31.312

Fuente: INE. S/I, sin información

Anexo 7: Superficie y Producción Totales de Raps en el País

Temporada	Superficie (ha)	Producción (qqm)
1990/1991	29.480	576.798
1991/1992	31.570	617.091
1992/1993	9.530	208.667
1993/1994	10.510	227.194
1994/1995	10.210	S/I
1995/1996	17.929	374.526
1996/1997	11.262	308.909
1997/1998	20.210	520.112
1998/1999	31.995	716.046
1999/2000	19.301	477.349
2000/2001	22.800	673.710

Fuente: INE. S/I, sin información

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Barrera, A. (2002) Gobierno analiza otras opciones para sustituir bandas de precio. Diario Estrategia, 10 de Abril.

Bauer, A. (1975) Chilean rural society from the Spanish conquest to 1930, Cambridge, Cambridge University Press.

Chacra, V. y Jorquera, G. (1991) Bandas de precios de productos agrícolas básicos: la experiencia de Chile durante el periodo 1983-91. Serie de Estudios Económicos. Banco Central de Chile.

Cox, M. (1986) Políticas de precios agrícolas y distribución de ingresos en Chile.

Dávila, M. (2002) Las bandas de precios. Proyecto IRIS. Artículos de Interés. Disponible en: <http://www.iris.cl>. Consultado en abril 2003.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Home Page. Disponible en: <http://www.direcon.cl>. Consultado en marzo 2003.

Domínguez, J. I. (2002) Producción de azúcar en Chile: Definiciones pendientes. Actualidad. Agronomía y Forestal. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ministerio de Agricultura. (1957) La agricultura Chilena en el quinquenio 1951-1955, Santiago de Chile.

Ministerio de Agricultura de Chile. (2000) Una política de Estado para la agricultura Chilena Periodo 2000 – 2010.

Morales, L. y Foster, W. (2002) Modelo de corrección de errores en funciones de oferta de trigo a nivel regional en Chile. Rev. Ciencia e Investigación Agraria. Vol. 29 N°2. Mayo – Agosto. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Home Page. Disponible en : <http://www.odepa.cl>. Consultado en marzo 2003.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1987) Políticas de precios agrícolas. Problemas y Propuestas.

OMC. Organización Mundial del Comercio. (2001) Chile – Sistema de bandas de precio y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas. WT/DS207/2.

Quiroz, J. (2002) El fallo es una derrota. Revista del Campo N°1.368. El Mercurio.

Revista del Campo. (2002) Cuenta regresiva para el Trigo. N°1.382. El Mercurio.

Rojas, A.; Bravo-Ureta, B.; Díaz, J.; Llanos, J.; Olavarría, J.; Ponce, M.; Zamora, J. y Rivas, T. (2001) Economía agraria de la producción de maíz en la VI Región. Departamento de Economía Agraria. Universidad de Talca.

Rosales, O. (2002) Chile no se ha comprometido a eliminar bandas de precios tras fallo de la OMC. DIRECON. Disponible en: <http://www.direcon.cl>. Consultado en abril 2003.

Tejo, P. (2000) En torno a las bandas de precios. Unidad de Desarrollo Agrícola. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.