

* Trabajo realizado para la Superintendencia para la Promoción y
Protección de la Libre Competencia

Controles y Concertación: Una Evaluación de la Política de Precios Reciente

Leonardo Vera
Rocío Concha

Mayo 1994

I.- LA POLÍTICA DE PRECIOS RECIENTE: Antecedentes

El 10 de Enero de 1994, el gobierno nacional en Venezuela a través del decreto 3326 estableció la política de control de precios para un conjunto de 11 productos de la cesta básica (algunos de ellos en distintas presentaciones). Desde un inicio, el gobierno fué enfático en que el control tenía un carácter estrictamente coyuntural y estaba supuesto a prescribir el 1^{ero} de Marzo de 1994. Aunque nunca se declaró públicamente las motivaciones que indujeron a tomar tal medida, estaba claro que la decisión buscaba salvaguardar un ambiente de "calma social", situación que se consideraba muy importante en un período de transición política en que se daba paso a una nueva administración. La lista de los productos cuyos precios fueron congelados se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro No. 1			
PRODUCTOS	Congelados entre	Concertados desde	Próximos a
	10/01/94 y 28/02/94	el 01/03/94	Concertar
Harina de Maíz (1kg)	X (55 Bs.)	X	
Harina de Trigo (1Kg)	X (62 Bs.)	X	
Harina de Trigo Leudante (1Kg)	X (65 Bs.)	X	
Pastas Alimenticias Premium (1Kg)	X (125 Bs.)	X	
Pastas Alimenticias Premium (1/2 Kg)	X (75 Bs.)		
Pastas Alimenticias Económicas (1Kg)	X (100 Bs.)	X	
Pan Canilla (150 gr)	X (20 Bs.)	X	
Pan Campesino o Canilla (300 gr)	X (35 Bs.)	X	
Arroz de Mesa 5% granos partidos(1Kg)	X (58 Bs.)	X	
Leche en Polvo nacional (1Kg)	X (400 Bs.)	X	
Sardinias en Aceite (175 gr)	X (30 Bs.)	X	
Sardinias en Salsa de Tomate (175gr)	X (26 Bs.)		
Sardinias en Salsa Picante (175gr)	X (26 Bs.)	X	
Aceite Vegetal (1Lt)	X (140 Bs.)	X	
Azúcar (1Kg)	X (65 Bs.)	X	
Panela de Papelón	X (55 Bs.)		
Jabón Azul (200gr)	X (20 Bs.)		
Quesos Industriales (amarillo y blanco)			X
Compotas			X
Salsa de Tomate (ketchup)			X
Mayonesa			X
Margarina			X
Embutidos			X
Cereales Infantiles			X
Fórmulas Infantiles			X
Papel Higiénico (4 rollos)			X
Detergente			X
Desinfectante			X
Cloro			X
Jabón de Tocador			X
Champú			X
Crema Dental (100 cc)			X
Papel para Empaque			X
Cartón (copias para Embalaje)			X

El día primero de Marzo, vencido el plazo de congelamiento de los 11 productos de la cesta básica y bajo el temor de que un brusco aumento en los precios de estos productos pudiera desatarse, la administración entrante informa la implementación de la primera fase de los *Acuerdos de Solidaridad*. En esta primera fase se anuncian que nueve (9) artículos de la cesta básica podrán aumentar sus precios en un monto no superior al 2,5% intermensual. Esta cifra de 2,5% mensual pretendía colocar los incrementos de precios de estos rubros por debajo que los incrementos mensuales promedio que el IPC del sector alimentos, bebidas y tabaco (ABT) traía en el último año (que según el gobierno podrían estar en razón del 3%). Se buscaba en última instancia colocar estos incrementos por debajo de las expectativas inflacionarias mensuales. La forma en que los participantes en los acuerdos llegaron a esta cifra no es del dominio público. En el apéndice se muestra la metodología por medio de la cual se estableció el 3% así como también un método de cálculo de la inflación esperada que se basa en un simple modelo de rezagos distribuidos.

Los productos cuyos precios fueron concertados con el sector privado de la economía son señalados en la segunda columna de la Tabla 1. Como puede apreciarse el total de los nueve artículos cuyos precios se concertaron estaban bajo el esquema de congelamiento y solo dos productos (la panela de papelón, y el jabón azul) y una presentación (pastas alimenticias económicas) quedaron fuera del nuevo esquema.

Dos semanas después de haber entrado en vigencia los acuerdos de concertación (a mediados de Marzo), el gobierno anuncia los adelantos de una segunda ronda de negociaciones con el sector privado en donde se prevee incorporar 17 nuevos rubros a los acuerdos de concertación. El día 12 de Abril los diarios nacionales publican la lista de los productos que entrarían en concertación en una segunda ronda. La columna tres de la Tabla 1 señala la lista de rubros. Aunque los acuerdos de esta segunda ronda nunca se hicieron efectivos, más adelante mostraremos, que su solo anuncio pudo tener algunos efectos inesperados sobre los precios.

II.- DISGRESIÓN PRELIMINAR SOBRE LOS CONTROLES DE PRECIOS

Aunque a menudo la escalada en los precios se atribuye al ejercicio de poder monopólico y al aumento desproporcionado en los márgenes de beneficio de empresarios y comerciantes (en ocasiones a esto se le ha llamado eufimísticamente especulación), es difícil pensar que los mecanismos reguladores de precios puedan remediar de una manera permanente el abuso de poder de mercado.¹ La razón estriba en que la discreción burocrática es un pobre y a menudo poco efectivo sustituto del sistema de precios. La libertad que tienen los agentes económicos de ejercer sus propias decisiones y elecciones en el espacio de la competencia, generalmente tiene la propiedad de rendir resultados sociales durables y difíciles de mejorar por la acción pública. En principio el control gubernamental de los precios concentra el poder de decisión de unas pocas personas a un nivel quizás más extremo que el que pudiera existir en mercados oligopolíticos. Es difícil además que en estas circunstancias el sistema de precios controlados pueda proveer de señales correctas sobre la disponibilidad de los bienes. Si por ejemplo, el precio seleccionado se fija en montos muy inferiores al precio de mercado, es factible suponer desabastecimiento. Si el precio elegido es, por el contrario, superior al de mercado, el Estado estaría legitimando rentas monopólicas.

¹ Efectivamente para eso están los organismos regulatorios en materia antitrust.

Los controles de precio generan distintos tipos de respuesta en los agentes oferentes, dependiendo de temporabilidad. Si los controles de precio son anunciados como medidas temporales las posibilidades de desabastecimiento aumentan o la disminución de la calidad comienza a hacerse evidente. En el primero de estos casos, los agentes oferentes en busca de mayor rentabilidad prefieren acumular inventarios y esperar la prescripción del control para abastecer el mercado. Si por el contrario los controles de precios son vistos como medida permanente, la inversión productiva en esos ramos puede verse seriamente afectada. Esta posibilidad se ve sustancialmente aumentada si la economía se encuentra inmersa en medio de un proceso inflacionario. En tanto los precios de los productos controlados vayan quedando desfasados con respecto a los demás precios de la economía, los empresarios del ramo tendrán expectativas de baja rentabilidad a futuro lo que afectará en definitiva la actitud hacia la inversión productiva.

En uno u otro caso la experiencia que existe en Venezuela como en otras economías con respecto a los controles de precios es desalentadora. En 1992, por ejemplo, cinco meses después de aplicarse las medidas para dar cumplimiento al acuerdo de estabilización de precios alcanzado tras el levantamiento militar del 4 de Febrero, los precios de los productos controlados se dispararon al alza.

III.- ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE PRECIOS CONGELADOS

Los resultados del congelamiento no fueron en ningún momento los buscados. La lógica económica se impuso y los productores y proveedores disminuyeron la oferta de las presentaciones reguladas al tiempo que traspasaron el costo de mantener el precio de estas presentaciones congeladas hacia alzas de precios del resto de las presentaciones que escapaban del control.

En la tabla 2 se observa que a excepción del azúcar, la harina de maíz, y la leche en polvo los demás productos registraron variaciones positivas en sus índices para el periodo Enero-Febrero, y en el caso de la leche en polvo, observamos que para el periodo de Diciembre-Enero, periodo en que ya se discutía la medida, y Febrero-Marzo, tras finalizar la medida, el aumento del índice fue muy superior al que venía experimentando durante todo el año 1993².

Los aumentos de los índices de algunos productos por arriba del promedio de 1993 para el periodo Diciembre-Enero podría ser evidencia de que los productores, enterados de la posibilidad de que el gobierno adoptara este tipo de políticas, anticiparan y aumentaran significativamente los precios días antes de la implementación del control (tal como sucedió con el IVA). Casos como los de la leche, el arroz y el aceite, son ejemplos de este comportamiento. Habiendo sido establecido el control a mediados de Enero, la variación de los índices de ese mes no recoge plenamente la efectividad de la medida. Para Febrero los índices de precios ya registraban el impacto del control, y en efecto la tasa de variación de los índices en algunos rubros disminuyó, sin embargo, en otros rubros (cuatro en total) los precios siguieron incrementándose

Adicionalmente se observa también el enorme salto experimentado por algunos artículos una vez finalizada la medida, tal es el caso de la leche y el aceite.

²Los calculos estan basados en los índices de precios del B.C.V.

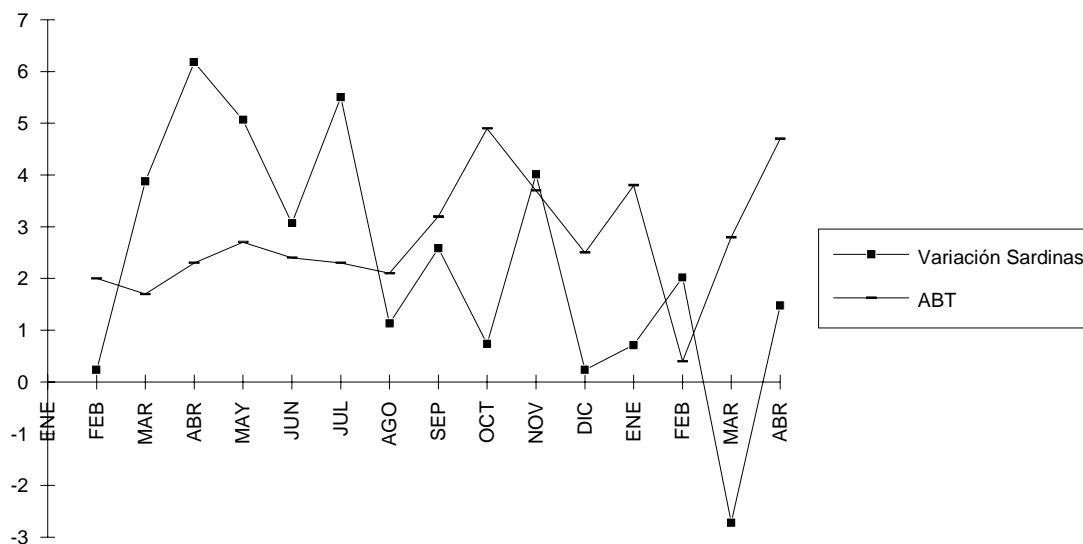
La harina de trigo y el azúcar parecieran ser los únicos dos productos donde la política de congelación de precios pudiera haber dado resultado, al menos preliminar.

TABLA No. 2	Variación % Promedio año 93	Variación % Dic-Enero	Variación % Enero -Febrero	Variación % Febrero-Marzo
Producto				
Harina trigo	3,73	1,26	0,6	1,39
Pastas	5	12,48	3,04	0,02
Arroz	3,11	6,46	2,06	3,72
Leche en polvo	2,4	2,89	-1,13	6,18
Aceite	3,22	4,11	4,72	6,48
Sardinias	2,77	0,71	2,02	-2,72
Harina Maíz	3,40	2,54	-0,02	0,02
Azúcar	5,31	-2,21	-2,73	0,38

Es interesante, para efectos de hacer una evaluación más precisa de la efectividad de la medida, analizar el comportamiento particular del precio de algunos de los productos congelados:

- * En el caso de sardinias se congelaron las sardinias en salsa picante, en aceite y en salsa de tomate. La pregunta a hacerse es por qué la variaciones del índice de precios fué entonces positiva. La razón pudiera estar en que los productores aumentaron más significativamente los precios (a como lo venían haciendo) de las presentaciones no congeladas (como sardinias en agua), reflejándose en un aumento del índice del producto, que después de todo esta basado en todos los tipos de presentaciones del producto.

Figura 1



- En el caso del índice de aceite, el cual recoge el comportamiento de todos los tipos de aceite incluyendo el congelado (aceite

mezcla), pasa algo similar, entre el mes de enero y febrero se observó un incremento del casi 5%, incremento además superior al promedio experimentado el año anterior que fue de un 3.22%. Adicionalmente el aumento de la variación del índice de este producto estuvo por arriba de la del índice de alimentos bebidas y tabaco.

Figura 2

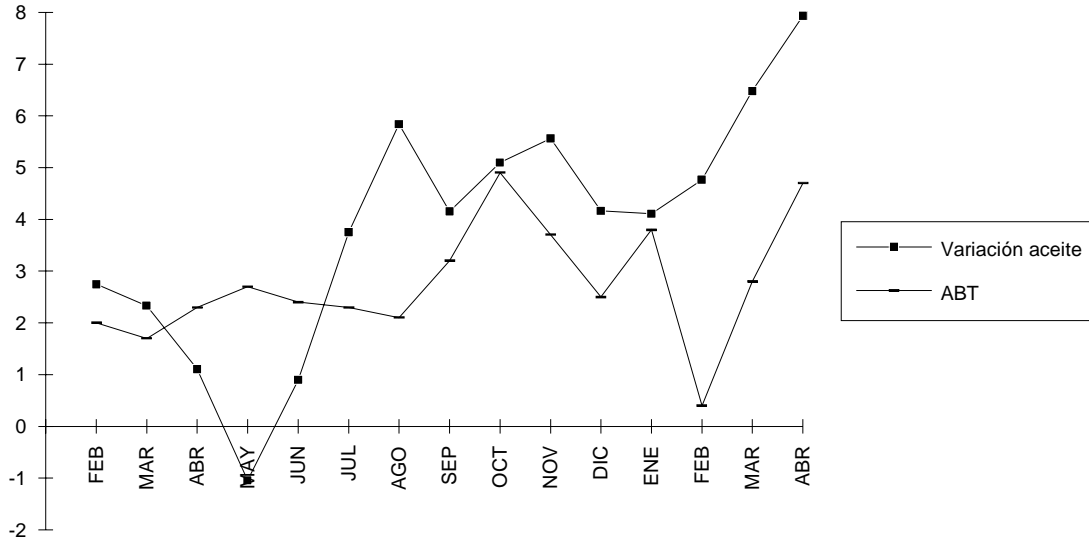
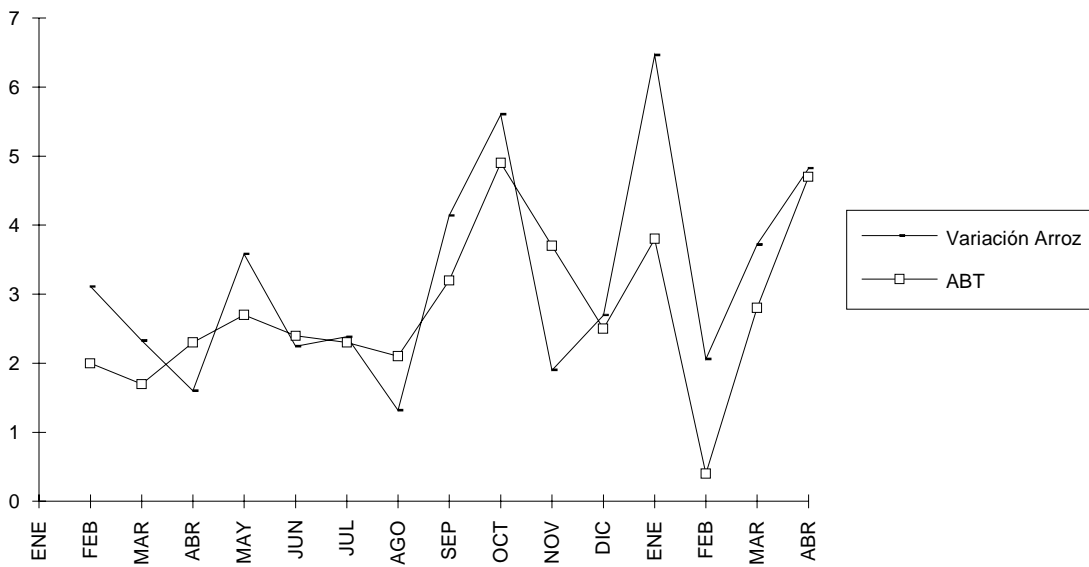
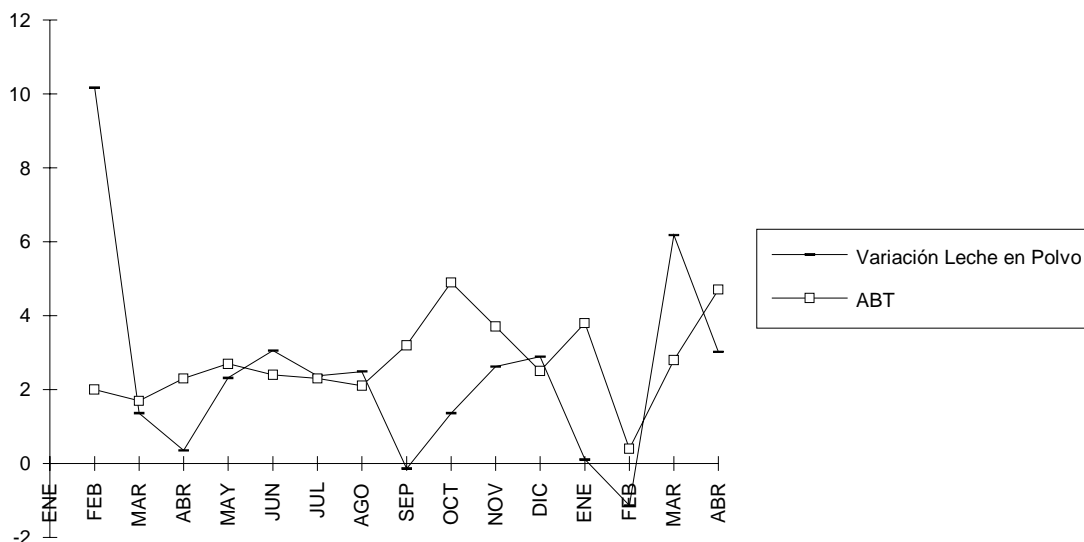


Figura 3



- * En el caso de arroz, se observa en el mes de enero que el precio del producto tuvo su incremento mayor en los últimos doce meses. Hubo una disminución de la variación positiva del índice para enero y febrero, pero no una disminución del índice, posiblemente por aumentos en los precios de las demás presentaciones no congeladas. Una nota peculiar es que al estar congelada la presentación de 5% granos partidos, se observó que en los Supermercados solo se encontraban los de 3% y 1%. Es importante notar también que en todo momento la variación del índice de arroz estuvo por arriba de la del índice de alimentos, bebidas y tabaco.
- * En lo que se refiere a leche en polvo, si se observa una disminución en el índice, es decir, una variación negativa, pero al estar regulada la presentación de un kilo, desapareció de los establecimientos tal presentación en tanto aumentaba la de dos kilos. Además es importante observar, que a partir de febrero la variación del índice experimentó un importante brinco.

Figura 4



Existen elementos adicionales a tomar en cuenta cuando se analiza la efectividad de este tipo de medidas y que pueden explicar aumentos importantes de los precios. Uno de ellos es el precio internacional, el cual lógicamente en economías abiertas ejercen presiones alcistas sobre los precios internos, máxime si el control es acompañado por ajustes en el tipo de cambio.

Precios internacionales, depreciación del bolívar, desabastecimiento, posibilidad de traspasar el costo de mantener precios regulados de determinadas presentaciones a otras presentaciones diferentes, son elementos que han escapado de estos mecanismos de fijación y aumentos de precios, originando graves distorsiones en el sector productor, distorsiones que como se expuso antes, no han sido compensadas con beneficios al consumidor.

IV.- LOS EFECTOS DE LOS PACTOS DE CONCERTACIÓN

Como era de esperarse una vez finalizado el control de precios (el 28 de Febrero) los productos congelados experimentaron incrementos en los precios superiores a los registrados en el mes de Febrero. La tabla 3 lista la variación porcentual de los precios de 8 del total de 9 productos que entraron en los acuerdos de solidaridad. Los precios corresponden a los índices de precios recogidos por el Banco Central mensualmente.

Tabla No. 3	Productos Concertados	Tasas de $\Delta\%$			
	Promedio				Promedio Bimestral
	Mar93-Abr94	Febrero	Marzo	Abril	Mar94-Abr94
Harina de Trigo	3,54%	0,60%	1,39%	1,40%	1,39%
Pastas	5,02%	3,04%	0,02%	1,26%	0,63%
Arroz	3,02%	2,06%	3,72%	4,82%	4,27%
Leche en Polvo	1,47%	-1,13%	6,18%	3,02%	4,59%
Sardinias	2,92%	2,02%	-2,72%	1,48%	-0,16%
Aceite	3,39%	4,77%	6,48%	7,93%	7,20%
Azúcar	4,78%	-2,73%	0,38%	1,32%	0,85%
Harina de Maíz	3,47%	-0,02%	0,02%	6,25%	3,13%
ABT	2,66%	0,4%	2,8%	4,7%	3,75%

Como puede observarse seis de estos ocho productos registraron incrementos en Marzo superiores al mes de Febrero.

Naturalmente para evaluar los alcances de los acuerdos es importante verificar si efectivamente hubo ceñimiento a lo pactado. Al hacer el cálculo de las variaciones promedio de estos ocho productos en los meses de Marzo y Abril (vigencia de los acuerdos) se observa que para 4 de ellos los incrementos promedio en esos dos meses estuvieron muy por encima de lo pautado. Esos son los casos de la Harina de Maíz (3,1%), el Aceite (7,2%), la Leche en Polvo (4,5%), y Arroz (4,2%). La inflación en el mes de Abril de estos productos incluso superó el promedio que traían en los doce meses previos al inicio de los acuerdos. Este es un hecho muy significativo, pues si efectivamente un grueso de los productos no se ajustan a los marcos establecidos, todos los demás participantes tienen una justificación para dejar sin efecto los acuerdos. Sólo en Pastas, Sardinias, Azúcar, y Harina de Trigo los acuerdos fueron efectivos, y esto se debe virtualmente a que en estos productos hubo ajustes muy significativos en los precios en los meses anteriores a los acuerdos. En Azúcar, por ejemplo, los incrementos en los meses Diciembre del 93 y Enero del 94 fueron del 8,7% y del 12,4% respectivamente, en tanto que Pastas registró aumentos de 7,6%, 13,5% y 6,8% en los tres últimos meses del año 93 (ver Tabla 4).

No cabe duda que el criterio y el esquema de selección de los productos a concertar ha sido además improvisado. Al limitar, por ejemplo, el incremento de la leche en polvo para sólo la presentación de un Kilo y no decir nada con respecto a las demás presentaciones, se le da una salida a los incrementos de precios. Esto fué lo que en efecto ocurrió a fines del mes de Abril con el precio de la leche en polvo en sus presentación de 2 Kilos cuando se elevó a 1.000 Bs. en tanto la presentación concertada escaseaba y se colocaba en 440 Bs. el Kilo. Con

el arroz sucede algo similar: el que está contenido en los acuerdos es el de 5% granos partidos, mientras que la mayoría de los establecimientos expenden el de 3% y 1 %. Con respecto a las Sardinias la variedad compuesta con aceite de soya, oliva y ojas de laurel, aumentaron significativamente de precio, pues las presentaciones concertadas son las que contienen aceite (no especificado), tomate y picante.

Lo que en definitiva arrojan estos resultados parciales de los acuerdos es que para el Estado resulta difícil encausar el cumplimiento de estos compromisos. La concertación requiere de una participación global de todos los sectores económicamente activos pues cada sector está tecnológicamente hilado a muchos otros. De poco sirve concertar el precio de un producto si se dejan espacios libres para la violación de los acuerdos o si sus insumos o los insumos de sus insumos siguen ritmos inflacionarios mayores. La presión sobre los costos termina por legitimar la violación a cualquier compromiso de precios. El seguimiento y evaluación de acuerdos de tal magnitud requieren de una estructura institucional con capacidad técnica de información y un poder de convocatoria tal, que difícilmente puedan ser asignados a alguna de las instituciones públicas existentes.

V.- CONCERTACION PRE-ANUNCIADA: ¿Efectos perversos?

En ocasiones cuando la economía atraviesa por una situación de inflación crónica en la cual los agentes oferentes formulan expectativas de una imminente política de precios o conocen con anticipación (por un anuncio previo) de una medida como esta, es probable que los precios se ajusten a ritmos superiores a los que venían trayendo. Evaluar el impacto sobre los precios que tuvo el anuncio de una segunda ronda de negociación con el sector privado no luce fácil. La tabla No. 5 presenta una muestra de 10 productos del total de 17 que se anunciaron para la segunda ronda. Cada uno de los productos muestra sus respectivas variaciones porcentuales mensuales en los precios para los últimos 11 meses con información basada en la base de datos elaborada por Pro-Competencia a partir de la "Brújula del Consumidor". Para el caso de Margarina, Salsa de Tomate y Detergentes observamos que la inflación promedio en los últimos tres meses supera claramente la inflación promedio entre Julio del 93 y Febrero del 94. La información para otros productos es sin embargo menos concluyente.

VI.- CONCLUSIONES

En lo que va de año dos esquemas de políticas de precios han sido ensayados para el sector agroalimentario: un esquema de congelamiento de carácter muy temporal, y un esquema parcial de aumentos de precios concertados que vislumbra tener un carácter más permanente. Los resultados del congelamiento saltan a la vista y parecen reproducir la experiencias anteriores en materia de controles. Mientras durá el control los incrementos en los precios son atenuados y solo en contadas ocasiones son eliminados, pero tan pronto es levantada la medida el incremento en los precios recupera su *momentum*. Adicionalmente hemos señalado, con casos muy concretos, como las dificultades inherentes a la elección del precio de control y la presentación del producto a congelar, al ser arbitrarias se traducen en ocasiones en desabastecimiento y formas que eluden la medida de control.

El esquema de aumentos concertados si bien vino a sustituir el control, tampoco mostró bondades algunas. Para un número importante de productos los acuerdos de incremento en no más del 2,5% mensual no se

cumplieron. Incluso en aquellos rubros donde si se verifica un ceñimiento estricto a lo acordado se observa ajustes muy marcados en los precios en meses anteriores a la medida.

La presunción de que las empresas anticipan y "sobreajustan" los precios cuando se presume o se conoce una medida sobre los mismos, se confirma incluso en forma parcial para los productos para los cuales la concertación no se ha hecho efectiva pero ha sido anunciada.

APENDICE

Al establecer que los agentes económicos esperan más o menos un incremento promedio en los precios del sector ABT de un 3%, lo que en la práctica se está haciendo es suponer que las ponderaciones que tienen los incrementos mensuales en los últimos doce meses son las mismas. Es decir si llamamos a la variación mensual esperada en los precios en el momento t es p_t^e , en la práctica lo que se está asumiendo es lo siguiente:

$$\Delta p_t^e = (\Delta p_{t-1} + \Delta p_{t-2} + \Delta p_{t-3} + \dots + \Delta p_{t-12})/12 \quad (1)$$

Esta forma de estimar la variación mensual esperada de los precios en un momento determinado se establece sobre supuestos de comportamiento muy específicos. En particular se asume que los agentes económicos ponderan por igual la inflación pasada. En general es de esperar que los agentes asignen distintas ponderaciones a las variaciones pasadas de los precios distribuyendo el impacto de estas variaciones asignando un menor peso a la variable en la medida en que esta se aleja del momento t.

Al asumir que los agentes asignan distintas ponderaciones a las variaciones en los precios y que los coeficientes que representan estas ponderaciones decrecen en una razón geométrica en la medida en que se incrementa el retardo en la variable tenemos un modelo como el que sigue:

$$\Delta p_t^e = (\beta_1 \Delta p_{t-1} + \beta_2 \Delta p_{t-2} + \beta_3 \Delta p_{t-3} + \dots + \beta_n \Delta p_{t-12})/12 \quad (2)$$

en donde

$$\beta_i = \beta_1 \lambda^i, \quad 0 \leq \lambda \leq 1, \quad 0 < \beta < 1$$

$$e \quad i = [0, \dots, n]$$

que al sustituir en la expresión (2) la transforma en:

$$\Delta p_t^e = (\beta_1 \lambda^0 \Delta p_{t-1} + \beta_1 \lambda^1 \Delta p_{t-2} + \beta_1 \lambda^2 \Delta p_{t-3} + \dots + \beta_1 \lambda^{12} \Delta p_{t-12})/12 \quad (3)$$

En este modelo asignando valores específicos a β e λ pueden obtenerse distintas estimaciones para la variación esperada mensual de los precios.

Si asignamos, por ejemplo, los valores $\lambda = 0,2$ y $\beta_1 = 0,3$ y tomando la serie de las últimas doce tasas de variación mensual de los precios (marzo 1993- Febrero 1994) se obtiene una estimación específica para Δp_t^e :

$$\Delta p_t^e = (0,3) [(4,7) + (0,2)(2,8) + (0,04)(2,5) + (0,008)(3,7) + (0,0016)(4,9) + \dots + 0].$$

$$\Delta p_t^e = 1,41 + 0,016 + 0,006 + \dots \cong 1,61$$

Lo cual muestra una cifra muy inferior a la establecida oficialmente en los acuerdos. Naturalmente habrá tantas estimaciones de Δp_t^e como valores de λ y β_1 podamos establecer. La Tabla 6 muestra un resumen de estas estimaciones.

Tabla No. 6

λ	β_1	Δp_t^e
0,2	0,1	0,53
0,2	0,3	1,61
0,2	0,5	2,69
0,2	0,7	3,76
0,5	0,1	0,74
0,5	0,3	2,24
0,5	0,5	3,74
0,5	0,7	5,23
0,7	0,1	1,03
0,7	0,3	3,09
0,7	0,5	5,15
0,7	0,7	7,2