

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO - BANCO MUNDIAL

Cartagena, Colombia

Marzo 27-30, 1987

CIONALES
NES DE
A

LA CRISISAGRICOLA INTERNACIONAL: ALGUNAS PROPOSICIONES DE REFORMA

por Felipe E. Ortíz R.

Santiago de Chile

marzo de 1987

IICA
2.431
1987



Chile 303.6 0778c 1987

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO - BANCO MUNDIAL

Cartagena, Colombia

Marzo 27-30, 1987

LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL :
ALGUNAS PROPOSICIONES DE REFORMA*

por Felipe E. Ortiz R.

Santiago de Chile, Marzo de 1987

- * Trabajo presentado por el autor en el Seminario de Alto Nivel sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, entre los días 27 y 30 de Marzo de 1987

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. ORIGENES DE LA CRISIS	1
2. BREVE CARACTERIZACION DE LA CRISIS	2
3. LA CRISIS DE LOS PAISES EN DESARROLLO	4
4. PROPOSICIONES DE REFORMAS	5
CONCLUSIONES	6
BIBLIOGRAFIA	8

INTRODUCCION

El proceso internacional de las políticas agrícolas ya comenzó, aunque no aún en la escala requerida.

Algunas medidas adoptadas recientemente por los "tres grandes"* y ciertos acuerdos alcanzados en foros internacionales (muy principalmente el GATT), además de importantes reuniones que se producirán durante el primer semestre de 1987 sobre comercio agrícola (entre ellas, el inicio de la "Uruguay Round", la Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE en mayo y la "Cumbre Económica" de Venecia en Junio), permiten abrigar esperanzas de que el camino de la reforma agrícola internacional va a adquirir crecientemente forma en los primeros meses de este año.

Para ello no sólo será necesario desplegar una gran dosis de coraje político, en especial en aquellos países o grupo de países que puedan liderar este proceso, sino que también requerirá desarrollar muy hábilmente la diplomacia comercial multilateral.

El proceso de reforma debiera tener por objetivo de mediano plazo la reducción por parte de todos los principales productores de la "brecha de precios" ("price adjustment gap" de acuerdo a la terminología de Australia) existente entre los precios internacionales y los precios internos, colocando en línea las políticas agrícolas de los países desarrollados y las de los países en desarrollo, de modo que los productores queden más expuestos al mercado y ajusten en consecuencia sus políticas de producción y de ventas.

1. ORIGENES DE LA CRISIS

En el origen de la crisis agrícola que afecta la economía mundial interactúan varios factores, entre los que destacan políticas agrícolas inadecuadas en los países desarrollados y en desarrollo y una fuerte contracción en la demanda internacional, producida por una economía mundial que se encuentra afectada desde comienzos de esta década por una de las recesiones más fuertes de este siglo. En el caso de los países en desarrollo, como veremos más adelante, debe agregarse la existencia de políticas macroeconómicas que en general han desalentado el crecimiento de la producción agrícola y los ingresos rurales.

No obstante los bajos precios internacionales existentes, la oferta de productos agrícolas en la actualidad supera con creces su demanda, lo que ha incrementado los ya elevados niveles de stocks que se observan en el presente.

* Nos referimos a Estados Unidos (EE.UU), la Comunidad Económica Europea (CEE) y Japón.

No cabe duda que el fondo del problema se encuentra en que los incentivos para mantener o incluso expandir la producción en los países desarrollados, han sido muy grandes. Los rápidos incrementos en la productividad que han acompañado a este proceso, introducidos por diferentes programas agrícolas puestos en vigor durante la década del 70 y por la fuerte expansión observada en la demanda en ese mismo período, han contribuido a estimular este crecimiento de la producción agrícola mundial.

Dichas políticas agrícolas permitieron que países tan importantes en los mercados agrícolas internacionales como EE.UU, la CEE y Japón, aislaran sus mercados internos de las fluctuaciones en los precios internacionales, aumentaran su producción y algunos de ellos volcaran eventualmente en los mercados internacionales sus excedentes con la ayuda de generosos subsidios.

El fuerte crecimiento experimentado por la demanda durante los años 70 no permitió percibir las implicancias del fortalecimiento que se estaba produciendo en la capacidad productiva del sector agrícola si en algún momento aquella decaía. La recesión de comienzos de la década del 80, que involucró una fuerte contracción del comercio internacional y una drástica reducción en la demanda de estos productos agrícolas, produjo un fuerte desbalance entre oferta y demanda del producto, pues la producción sólo se ajustó parcialmente a la menor demanda.

El fuerte desequilibrio que se observa actualmente entre la oferta y demanda internacional por productos agrícolas es fundamentalmente el resultado de las políticas agrícolas de EE.UU y la CEE, que indujeron una fuerte expansión de su producción interna (que debía sostenerse en una demanda externa creciente, que -como se comentó- no sólo no se mantuvo sino que además se contrajo) y en las políticas agrícolas restrictivas de Japón, que reprimieron un fuerte potencial importante de demanda por importaciones agrícolas.

En resumen, en el contexto de una economía mundial que se recupera lentamente, los programas de apoyo a los precios y los ingresos, las restricciones comerciales que afectan el acceso a los mercados y la presencia de subsidios a la producción y a las exportaciones, explican en gran medida la presente crisis agrícola internacional.

2. BREVE CARACTERIZACION DE LA CRISIS

Los mercados agrícolas mundiales están en su peor estado desde la Gran Depresión, caracterizándose por elevados niveles de stocks, bajos precios, serios problemas financieros alto endeudamiento, desempleo y problemas de balanza de pagos en aquellos países endeudados fuertemente, dependientes de exportaciones agrícolas. 1/

1/ Véase GEOFF MILLER: The Political Economy of International Agricultural Policy Reform, Department of Primary Industry, Australia, Canberra, 1987, p.1

El análisis de los stocks actuales indica que las existencias de trigo han aumentado en un 59% en el período 1980/1981 - 1986/1987, de 98 millones de toneladas a una cifra estimada de 156 millones de toneladas, mientras que los precios han disminuido en igual período en un 42%. La situación del arroz y de los cereales secundarios (maíz, avena, cebada y centeno), junto a la de trigo, se muestra en el Cuadro Nº 1.

CUADRO Nº 1

NIVEL MUNDIAL: PRODUCCION, IMPORTACIONES, STOCKS Y PRECIOS PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

(PERIODO 1980 - 1987)

PERIODOS	Producción (mill de tons) <u>a/</u>	Importaciones (mill de tons) <u>b/</u>	Existencias Remanentes (stocks) (mill. de tons) <u>c/</u>	Precios de Exportación (US\$ /ton.) <u>d/</u>
TRIGO				
1980/81	446	91	98	179
1981/82	454	99	106	169
1982/83	482	97	120	158
1983/84	494	101	130	153
1984/85	517	104	144	147
1985/86 <u>f/</u>	506	86	148	128
1986/87 <u>g/</u>	527	82	156	103 <u>e/</u>
ARROZ <u>h/</u>				
1980	399	13	43	477
1981	411	11	44	390
1982	424	11	43	272
1983	452	12	47	272
1984	470	11	53	246
1985 <u>f/</u>	471	12	53	226
1986 <u>g/</u>	474	11	49	223 <u>e/</u>
CEREALES SECUNDARIOS				
1980	720	102	96	142
1981	786	102	134	118
1982	812	88	173	115
1983	695	90	98	146
1984	818	102	124	123
1985 <u>f/</u>	865	84	195	105
1986 <u>g/</u>	857	81	243	72 <u>e/</u>

FUENTE: Perspectivas Alimentarias. FAO Nº 1/1985 y Nº 11-12/1986

a/ Los datos corresponden al año civil indicado en primer lugar

b/ Período julio/junio, salvo para arroz cuyos datos se refieren al año agrícola en segundo lugar.

c/ Consisten en agregados de los niveles nacionales de remanentes al final de los años agrícolas nacionales.

d/ Promedio período julio/junio. Precios de exportación representado por: Trigo (US Nº1 Hard Winter); Arroz (Tailandia 5%) y Cereales Secundarios (Maíz. US Nº 2 Amarillo)

e/ Promedio de las cotizaciones de julio a octubre de 1986

f/ Estimaciones FAO

g/ Pronósticos FAO

h/ La información sobre producción se refiere a arroz con cáscara y la de importaciones

El costo de los programas agrícolas de los "tres grandes" se estima que alcanzó a mediados de esta década a una cifra cercana a los US\$ 80.000 millones, incluyendo el costo para los contribuyentes y los consumidores en los casos de EE.UU y la CEE y sólo el primero en el caso de Japón.

GEOFF MILLER estima que si las políticas existentes permanecieron inalteradas, tomaría un largo tiempo para mejorar significativamente los ingresos agrícolas y el comercio internacional y "... los stocks permanecerían como una carga hasta bien entrada la década de los 90 ... las liquidaciones continuarían y la tensión internacional permanecería a un alto nivel". 2/

3. LA CRISIS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Como se señaló, "... las políticas económicas generales y agrícolas en los países en desarrollo han evolucionado en forma que desalientan el crecimiento de la producción agrícola y de los ingresos rurales". 3/

Las políticas comerciales han sido frecuentemente la principal fuente de discriminación contra la agricultura, la que se ha visto agravada por políticas fiscales y monetarias expansivas y regímenes cambiarios inflexibles, que han sobrevaluado las respectivas monedas. A lo anterior debe sumarse la discriminación implícita que se ha producido en el gasto de gobierno y la inversión, los cuales se han orientado hacia sectores urbanos. 4/

Algunas reformas que son necesarias de efectuar en la agricultura de numerosos países en desarrollo, incluyen la asignación de un rol más importante al mercado en la actividad agrícola, la disminución de la intervención del Estado en la comercialización agrícola o el mejoramiento de los precios de la producción agrícola, además de la entrega de políticas permanentes y estables.

La promoción de reformas de este tipo, junto a políticas macroeconómicas más eficientes y menos discriminatorias respecto del sector agrícola y mayores gastos en infraestructura rural, seguramente ofrecerán mayores oportunidades para impulsar el crecimiento no sólo de la agricultura sino que también de la economía en general de muchos países en desarrollo. De acuerdo a ALBERTO VALDES, entre las reformas macroeconómicas fundamentales a

2/ Ibidem, p.2.

3/ Véase ANANDARUP RAY: "Políticas Comerciales y de Precio en la Agricultura Mundial", Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1986, p.4.

4/ Véase AJAY CHHIBER y JOHN WILTON: "Las Políticas Macroeconómicas y el Rendimiento Agrícola en Países en Desarrollo", Finanzas y Desarrollo, Septiembre 1986, pp 7-8.

promover para "...sacar el mejor provecho de las oportunidades de crecimiento que brinda el comercio internacional, en particular para el crecimiento agropecuario en la América Latina, en esencial que haya un alineamiento correcto del tipo real de cambio". 5/

4. PROPOSICIONES DE REFORMA

Para superar la actual crisis agrícola internacional, se requiere reducir lo que el Gobierno de Australia ha denominado la "brecha de precios" ("price adjustment gap") que se produce entre los precios internos y los precios internacionales.

La reducción de esta "brecha" será más viable en la medida que el proceso de reforma sea concertado, comprendiendo a los principales países (entre ellos, los "tres grandes") y los principales productos básicos agrícolas (incluyendo aquellos de especial interés para América Latina y El Caribe: café, azúcar, carne, algodón, soya, cacao, banano y maíz). A efectos de reducir esta "brecha de precios", este esfuerzo concertado debe centrarse en moderar los programas de apoyo a los precios e ingresos agrícolas, en particular en aquellos países con una "brecha" mayor.

Debido a que se hace necesario reducir los niveles de stocks actuales (considerando además que en las primeras etapas del proceso de reforma la oferta muy probablemente continuará excediendo a la demanda, deprimiendo aún más los precios, y teniendo presente que los ingresos de los agricultores caerían drásticamente si los precios de apoyo fueran reducidos sustancialmente en la ausencia de programas de asistencia), se estima que un mecanismo de apoyo transitorio a las reformas fundamentales ya esbozadas podría comprender controles de oferta y la concertación de acuerdos internacionales para liberar los stocks existentes, los cuales deberían ser puestos "en cuarentena".

Algunas proposiciones de reforma bajo consideración en la actualidad a nivel internacional para enfrentar la crisis agrícola, gran parte de las cuales han sido sugeridas por las autoridades australianas, incluyen:

- un compromiso de congelar los actuales niveles de subsidios y la "brecha de precios" y un plan para reducir ambos con un calendario preciso y determinado.

Una propuesta concreta que se ha sugerido consiste en una reducción de los precios agrícolas internos de los "grandes" durante la temporada 1987/1988 de un 10% para todos aquellos productos en que la "brecha" actual sea mayor que un 30%. Se estima que la "Cumbre Económica" de los "siete industrializados", a efectuarse en Junio en Venecia, debería impulsar decididamente esta iniciativa;

5/ Véase ALBERTO VALDES: "Efecto de las Políticas Comerciales y Macroeconómicas en el Crecimiento Agropecuario: la Experiencia Sudamericana", International Food Policy Research Institute, Separata Nº 96, 1986, p. 196.

- a un nivel más general, un acuerdo de los países desarrollados más importantes para impulsar decididamente la reforma agrícola internacional en la Cumbre Económica de "los 7" de Venecia;
- la disminución de esta "brecha" probablemente debería ir acompañada de algunas medidas transitorias destinadas a controlar la oferta, poner "en cuarentena" los stocks actuales y acordar internacionalmente su liberación;
- una decisión de que las medidas de apoyo a los ingresos de los agricultores deberían desde ya desvincularse de los programas de apoyo a los precios basados en la obtención de ciertos niveles de producción;
- el desarrollo de un conjunto de principios para liberalizar el comercio agrícola a través de una reforma de las políticas agrícolas nacionales. En el caso específico de los países en desarrollo, tal reforma debería ir acompañada de reformas simultáneas en las políticas macroeconómicas de modo de inducir un aumento en su producción agrícola; y
- una negociación de disciplinas efectivas para la operación de los subsidios agrícolas y los precios de apoyo y para obtener un mayor acceso a los mercados, en el marco de la "Uruguay Round" del GATT.

En línea con lo acordado por el Grupo de "Fair Traders" en Tailandia en Febrero de 1987, pareciera ser que el establecimiento en enero pasado de los mecanismos y procedimientos de negociación de la "Uruguay Round" ha dado "...una sólida base para la realización de negociaciones agrícolas y han abierto el camino para progresos tempranos en la reforma del sistema comercial agrícola".

CONCLUSIONES

La reforma agrícola internacional debería permitir una reducción de la "brecha de precios", lo que requiere una reforma simultánea de los programas de apoyo a los precios y el ingreso rural en los "tres grandes", un mejoramiento de las reglas comerciales internacionales en materia de restricciones comerciales y subsidios y un replanteamiento de las políticas macroeconómicas y sectoriales de numerosos países en desarrollo.

La combinación específica de medidas que adopten los distintos países para reducir esta "brecha" será función de las políticas y prioridades de cada uno de ellos, aunque se estima que tal proceso debería ir acompañado de un acuerdo relativo a los principios generales que deberían gobernar este ajuste y de un acuerdo relativo al mejoramiento de las reglas comerciales sobre agricultura del GATT.

BIBLIOGRAFIA

1. AUSTRALIAN GOVERNMENT : "Resolving the World Agricultural Crisis: An Australian Proposal", January 1987.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO : Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986. Washington D.C. Estados Unidos de América.
3. BANCO MUNDIAL : Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, 1986
4. CHHIBER, AJAY & WILTON, JOHN : "Las Políticas Macroeconómicas y el Rendimiento Agrícola en Países en Desarrollo".
5. FAIR TRADERS GROUP : Chairman's Summary of the Meeting of Senior Officials of the Fairs Traders in Agriculture, February 11, 1987.
6. FOCUS : Boletín de Información Nº 43, GATT, Enero-Febrero de 1987.
7. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK : Commodity Export Prospects for Latin America, June 1986.
8. MILLER, GEOFF : The Political Economy of International Agricultural Policy Reform, Department of Primary Industry, Australia, 1987.
9. RAY ANANDARUP : "Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Mundial, Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1986".
10. VALDES, ALBERTO : "Efecto de las Políticas Comerciales y Macroeconómicas en el Crecimiento Agropecuario: la Experiencia Sudamericana", International Food Policy Research Institute, 1986.

Es posible que no todas las proposiciones de reforma u otras de efecto equivalente que en este trabajo se citan sean concretadas en el proceso de reforma ya iniciado, pero lo que sí resulta claro es que si una gran parte de ellas no se materializa, la crisis no sólo persistirá sino que probablemente se agudizará, con todos los problemas económicos, financieros, sociales y políticos que ello conllevaría.

Aunque parezca obvio señalarlo, la vía más efectiva para enfrentar los problemas de ingresos que afectan a los productores agrícolas de todo el mundo, es a través de un programa de ajuste de mediano plazo diseñado específicamente para promover un ajuste positivo en la dirección de un mercado operando libremente. En el largo plazo, los programas de ajuste con mayores perspectivas de mejorar las condiciones de vida en el sector rural, son aquellos que mejoran la productividad agrícola y hacen más eficiente el negocio agrícola.

En el caso específico de los países en desarrollo, el Estado -además de promover políticas macroeconómicas sanas, que promuevan el desarrollo económico en general y el desarrollo agrícola en particular- debería orientar su participación en la actividad económica en un sentido subsidiario, reemplazando "...muchos servicios e instalaciones esenciales que los mercados privados no pueden facilitar, como riego, investigación, extensión, caminos rurales y educación... Estos son los tipos de actividades que deberían constituir el grueso del gasto público en el sector agropecuario"^{6/}. Simultáneamente se estima de gran importancia impulsar políticas integrales de desarrollo rural, que coordinen la asignación de los distintos recursos fiscales que se dirigen en la actualidad a las áreas agrícolas.

La experiencia exitosa en este sentido de numerosos países en desarrollo garantiza la conveniencia de este curso de acción.

^{6/} Véase Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, p. 176.



LA CRISIS AGRICOLA IN
ALGUNAS PROPO
RE