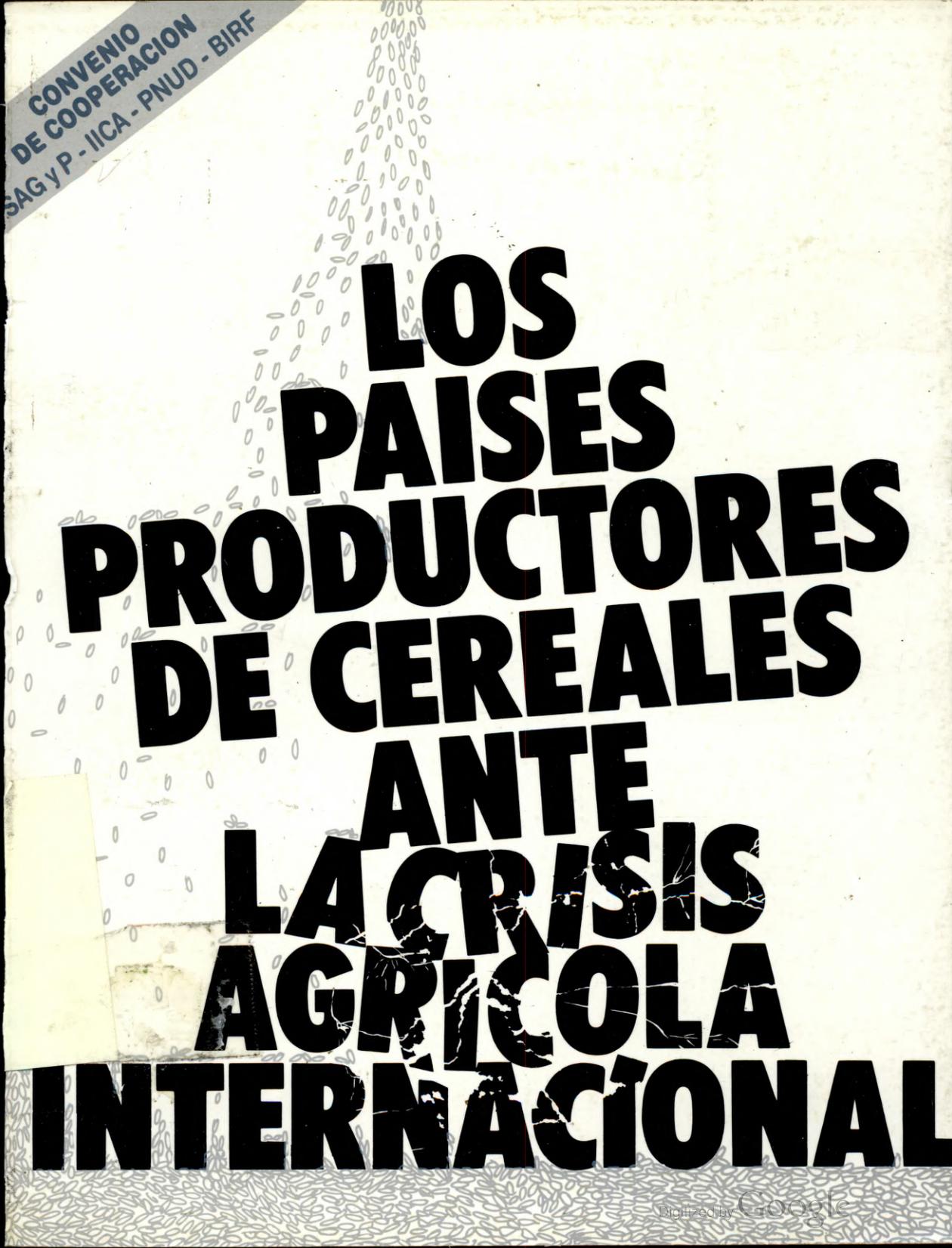


CONVENIO  
DE COOPERACION  
SAGYP - IICA - PNUD - BIRF



**LOS  
PAISES  
PRODUCTORES  
DE CEREALES  
ANTE  
LA CRISIS  
AGRICOLA  
INTERNACIONAL**



ARGENTINA 664.756-J5948P 1987



**LOS PAISES  
PRODUCTORES DE CEREALES  
ANTE LA CRISIS AGRICOLA  
INTERNACIONAL**

6864  
# 29.88  
A.C.F.

**REPUBLICA ARGENTINA  
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA**

**Convenio de Cooperación  
SAGyP-IICA-PNUD-BIRF**

**LOS PAISES  
PRODUCTORES DE CEREALES  
ANTE LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL**

Esta publicación, contiene los trabajos presentados en el Seminario "El Sector Agropecuario ante la crisis agrícola internacional", que se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires, entre los días 19 y 21 de noviembre de 1986 y que fue coorganizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, la Junta Nacional de Granos y la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en la Argentina.



**Buenos Aires - Argentina  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Oficina en Argentina  
1987**

Edición: Angel Fernández - Ricardo Fernández Gaia y Alejandro Reca

Diseño tapa: DOWNTOWN - Guillermo Calviño

Composición: Silvia Soria y Ninoshka Revollo Llano

Todos los derechos reservados

Hecho el depósito que prescribe la Ley 11.723

Copyright © 1987

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA - Oficina en Argentina  
Defensa 113, 7º - 1065 Buenos Aires - Argentina

ISBN -

Argentina. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Los países productores de cereales ante la crisis agrícola internacional  
Buenos Aires, IICA - Oficina Argentina, 1987.

309 p. gráf.

Contiene: Trabajos presentados al "Seminario sobre el sector agropecuario ante la crisis agrícola internacional" Buenos Aires, nov. 1986.

AGRIS E-71 - E10

**Palabras claves:** Granos; Política de comercialización: política de producción. Estados Unidos de América; política agrícola común; GATT; Canadá.  
/Comercio exterior; política de comercio exterior; Barreras comerciales; subsidios; recesión económica; cereales; plantas oleaginosas.

**Key words:** Grain. Marketing policies; production policies; USA; CAP: GAT; Canadá.  
/International trade; trade policies; trade barriers; subsidies; economic depression; cereales; oil crops.





## INDICE

	Página
<b>PROLOGO</b>	ix
<b>CAPITULO 1 : EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE GRANOS</b>	
Dr. Donald Mitchell	3
<b>CAPITULO 2 : LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS</b>	
Dr. Mogens Marcussen	45
Dr. Guillermo Flichman	49
<b>CAPITULO 3 : CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA AGRICOLA DE LOS EE.UU. : IMPLICANCIAS Y PERSPECTIVAS PARA LA AGRICULTURA NORTEAMERICANA Y EL COMERCIO MUNDIAL</b>	
Dr. Dawson Ahalt	65
Dr. Carol Brookins	81
Dr. Manuel Otero	109
<b>CAPITULO 4 : SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN LOS PAISES EXPORTADORES DE CLIMA TEMPLADO</b>	
Canada : Dr. Jim Liebfried	139
Australia : Sr. Roger Rose	
Sr. Graham Lowe	155
Argentina : Ing. Agr. Félix Cirio	
Ing. Agr. Marcelo Regúnaga	171
<b>CAPITULO 5 : EL COMERCIO AGRICOLA Y LA RONDA DE NEGOCIACIONES DEL GATT</b>	
Dr. Carlos Pérez del Castillo	237
Dr. Arturo Hotton Risler	253





	Pág.
<b>CAPITULO 6 : LA INTEGRACION REGIONAL COMO ALTERNATIVA ANTE LA CRISIS DE LOS MERCADOS</b>	
<b>Sr. Renato Zandonadi</b>	<b>261</b>
<b>Sr. Alfredo R. Morelli</b>	<b>273</b>
<b>CAPITULO 7 : EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL ARGENTINO EN EL MARCO DE LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL</b>	
<b>Dr. Lucio G. Reca</b>	<b>279</b>
<b>CAPITULO 8 : CONCLUSIONES</b>	
<b>Mesa Redonda</b>	<b>289</b>
<b>Reflexiones finales</b>	
<b>Dr. Carlos Garramón</b>	
<b>Ing. Agr. Marcelo Regúnaga</b>	<b>301</b>



## PROLOGO

La presente publicación, recopila los trabajos que fueron presentados durante el Seminario "El Sector Agropecuario ante la Crisis Agrícola Internacional" realizado en Buenos Aires entre los días 19 y 21 de noviembre de 1986.

El citado Seminario, constituyó la primera actividad de carácter público del Proyecto de "Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino", ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este proyecto de cooperación, cuyo financiamiento fue aprobado en el marco del Primer Préstamo Sectorial otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) a la Argentina, tiene como objetivo concreto desarrollar un análisis sistemático sobre algunos temas prioritarios para el desempeño futuro del sector agropecuario argentino..

En una primera etapa, el esfuerzo analítico se concentra en cinco áreas de reflexión prioritarias:

- A) Estudio sobre política de producción, transporte, almacenamiento y embarque de granos.
- B) Estudio sobre la comercialización de granos y el rol de la Junta Nacional de Granos.
- C) Estudio sobre la factibilidad técnica, económica y financiera del riego suplementario en la región maicera típica.
- D) Estudio sobre las perspectivas del desarrollo ganadero argentino y el rol de la Junta Nacional de Carnes.
- E) Estudio sobre la promoción de exportaciones frutihortícolas argentinas.

Frente a la grave crisis que afecta al mercado mundial de productos agrícolas, el Gobierno Argentino considera que es imperioso formular e implementar reformas tendientes a eliminar las ineficiencias estructurales e institucionales que hoy caracterizan el proceso de producción y comercialización interna y externa de sus principales productos de exportación.

Con este propósito, a partir de los estudios correspondientes a cada una de las áreas de reflexión arriba mencionadas, se elaboraran propuestas alternativas de política y programas de inversión relativos a los principales aspectos que hoy obstaculizan y encarecen la producción, comercialización y exportación de cereales, oleaginosas, carnes y productos

frutihortícolas así como propuestas de reforma institucional tendientes a hacer más eficiente la gestión del Sector Público Agropecuario.

Sin embargo, dada la orientación exportadora de los rubros considerados, cualquier propuesta en materia de producción o comercialización debe estar precedida de un objetivo análisis sobre el comportamiento futuro del mercado internacional y su confrontación con el potencial de crecimiento de la producción argentina.

Es justamente con este propósito que la SAGyP, la JNG y el IICA organizaron el Seminario "El Sector Agropecuario ante la crisis agrícola internacional". Se considera que el conjunto de trabajos presentados en este evento y que hoy integran esta publicación, así como los comentarios y discusiones que tuvieron lugar durante el encuentro, constituyen un insumo fundamental para predecir el comportamiento futuro del mercado mundial de granos y, en consecuencia orientar los estudios y propuestas referidas al sistema de producción y comercialización de cereales y oleaginosas. Ejercicios similares, serán realizados en relación a las otras áreas comprendidas en el Proyecto de "Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino".

Es importante resaltar también que tanto el Seminario como esta publicación forman parte de la aspiración de la SAGyP y del IICA, de constituir en torno del proyecto de cooperación descrito, un ámbito participativo de reflexión analítica y sistemática sobre temas de gran trascendencia para la modernización y el eficiente crecimiento del sector agropecuario argentino.

En este sentido, se aspira a que esta publicación no sólo contribuya a un mejor entendimiento por parte de los técnicos, productores y operadores sobre el comportamiento futuro del mercado mundial de granos, y las diferentes estrategias que los países productores adoptarán, sino que además facilite el intercambio de ideas entre los sectores público y privado, para que la Argentina adopte a su vez una postura realista y con un alto nivel de consenso. Las dificultades que plantea la actual coyuntura mundial, exigen una respuesta imaginativa, técnicamente sólida y respaldada por un alto nivel de concertación entre las partes involucradas en su ejecución.

La presente publicación ha sido organizada en forma tal de dar primero una visión cuantitativa sobre la evolución futura del mercado mundial de granos. En este sentido, se inscribe el trabajo del Dr. D. Mitchell, del Banco Mundial. La presentación continua con el análisis de las políticas agrícolas de la CEE, a cargo de los Dres. M. Marcussen y G. Flichman, y de los EE.UU., a cargo de los Dres. D. Ahalt, C. Brookins y M. Otero. En el marco de esta visión macro, se inscriben los análisis de las estrategias y perspectivas futuras de tres países exportadores: Canadá, Australia y Argentina. Los trabajos correspondientes fueron elaborados por funcionarios de alto nivel de cada uno de los países analizados: J. Liebfried, R. Rose, G. Lowe, M. Regúnaga y F. Cirio respectivamente.

La segunda parte de la publicación está dedicada a analizar diferentes estrategias a nivel mundial y regional para enfrentar el derrumbe del precio internacional de los granos, resultante de la "guerra" comercial que hoy enfrenta a los EE.UU. y a la C.E.E. En este sentido se hace un análisis sobre las perspectivas futuras de los productos agrícolas

en el marco de la última Ronda de Negociaciones del GATT, a cargo de los Dres. C. Pérez del Castillo y A. Hotton Risler, y sobre las perspectivas y consecuencias sectoriales de la integración comercial emprendida por Brasil y Argentina a cargo de los Sres. R. Zandonadi y A. Morelli.

Finalmente el Dr. Lucio G. Rea analiza para el caso argentino, alternativas de política nacional haciendo énfasis en el desarrollo del complejo agroindustrial como respuesta de mediano plazo a la crisis del mercado mundial de productos agrícolas no elaborados.

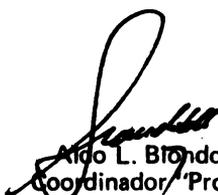
La presente publicación, se cierra con un capítulo de conclusiones que incluye los conceptos expresados por cada uno de los expositores durante la mesa redonda realizada previamente a la clausura del Seminario como asimismo algunas reflexiones finales que pretenden reflejar los puntos más sobresalientes de la crisis actual del mercado mundial de granos y sintetizan las distintas alternativas que a nivel nacional o regional plantean los países productores para enfrentar sus consecuencias.

La SAGyP, el IICA y la Coordinación del "Proyecto de Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino", agradecen a los autores de los trabajos aquí publicados y al equipo técnico del Proyecto que con su esfuerzo hizo posible esta publicación.

Buenos Aires, marzo de 1987



Roy de Villalobos  
Subsecretario de  
Economía Agraria



Aldo L. Blondillo  
Coordinador Proyecto  
de Cooperación del Sector  
Agropecuario Argentino



Carlos G. Garramón  
Director, Oficina  
IICA en Argentina



## **CAPITULO 1**

# **EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE GRANOS**



## **EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE GRANOS**

**Donald O. Mitchell (\*)**

### **RESUMEN**

1. Los precios mundiales de granos han alcanzado los niveles más bajos en términos reales en por lo menos, los últimos 50 años. Los precios reales del arroz, trigo y maíz han declinado en un 58%, 21% y 26%, respectivamente en relación a los máximos alcanzados en 1981. Las existencias mundiales de granos se estima que equivalen a un 20% del consumo, el nivel más alto desde 1968, y similar al promedio de 1960-64. Los Estados Unidos retuvieron un 55% de las existencias mundiales al finalizar el año de cosecha de 1985/86. Los niveles del mercado de granos han declinado un 13% del récord alcanzado en 1980. En respuesta a estos eventos, recientemente se han realizado cambios claves en la política agrícola del exportador de granos más importante del mundo -Estados Unidos- como se manifestó en la ley de Seguridad Alimentaria (Food Security Act) sancionada en 1985 .

2. La nueva legislación estadounidense ha reducido abruptamente los niveles de apoyo por parte del gobierno estadounidense a los precios del trigo y de los granos gruesos y ha reducido la producción de la cosecha estadounidense. La intención es la rápida reestructuración de la agricultura estadounidense para acomodar los niveles de exportación reducidos. Esta política contrasta con aquella de los años 70 cuando la producción era subsidiada para alcanzar el rápido crecimiento del mercado exportador.

3. Se proyecta que los precios en el mercado mundial de los granos bajarán aún más en relación a 1985 ya que los niveles de apoyo de precios de los Estados Unidos son reducidos. Los precios del trigo bajarían a 159,80 dólares por tonelada en 1986 y 138,30 dólares por tonelada en 1987 en dólares a valores actuales, comparados con los 173,30 dólares por tonelada en 1985. Se estima una caída de los precios del arroz de 215,90 dólares por tonelada actualmente a 209,50 dólares por tonelada en 1986.

---

(\*) Economista Senior: División de "Commodities" (Bienes comúnmente comercializables) del Banco Mundial.

Sin embargo, los precios del arroz deberán aumentar en 1987 a 220,10 dólares por tonelada debido al impacto de los cambios de política estadounidense con respecto a la producción y consumo, y a la expectativa del regreso de las cosechas de arroz a niveles normales después de los últimos tres años de cosechas con tendencias favorables. Se calcula que los precios del maíz bajarán de 112,20 dólares por tonelada en 1985 a 98,70 dólares por tonelada en 1986 y luego aumentarán a 116,80 dólares por tonelada en 1987. Para el año 1988, las medidas de control del abastecimiento tomadas en los Estados Unidos combinadas con los ajustes de la demanda y la oferta en otros países reducirán las existencias de granos mundiales a un 14,4% del consumo y a niveles mucho más bajos si ocurre una cosecha escasa debido a las condiciones climáticas. Estos ajustes previenen futuras bajas en el precio y a aumentos reales durante el período 1988-90. Sin embargo, el exceso de capacidad es tan grande que hace que un aumento de precios sustancial sea poco probable. Este pronóstico de una relativa tendencia alcista cíclica fuerte de precios para 1988 se basa en el análisis de los precios anuales desde 1860 y de los precios mensuales desde 1960 utilizando el Fourier Spectral Analysis.

4. Existe la posibilidad de que los Estados Unidos 'se pasen de la raya' al intentar alcanzar sus objetivos de bajar las existencias y creen un período de precios en alza tal como ocurrió en los años 70. En el período 1968/69 las existencias mundiales de granos alcanzaron un 21,2 por ciento del consumo. En respuesta a estas grandes existencias de granos se utilizaron programas de control de abastecimiento para reducir la producción de granos en los Estados Unidos, Canadá y Australia. Para los años 1972/73, las existencias mundiales se habían reducido casi en la mitad, a un 11,9%. Esta reducción, subsecuentemente contribuyó a los precios abruptamente altos que prevalecieron durante los años 70. Una situación similar se está desarrollando nuevamente con el porcentaje consumo-existencia actual y los niveles de reducción del área en los Estados Unidos establecen aproximadamente un 35% para el arroz, un 30% para el trigo y un 25% para los granos gruesos. Otra presión negativa en la producción mundial resultará de la reducción del préstamo en dólares en aproximadamente un 25%. Se espera que esta reducción de la tasa de préstamo reduzca los precios mundiales a una cifra casi igual y desaliente la producción.

5. Se estima que a largo plazo los precios recobrarán su tendencia declinante en términos reales, en tanto y en cuanto la productividad agrícola continúe creciendo más rápido que la demanda. Los precios bajos actuales están forzando a los productores a ser más eficientes y esto conducirá a una reducción en los costos de producción y forzará a que bajen los precios en los años venideros. Con respecto a los niveles de 1985 se calcula que los precios reales del trigo declinarán en un 25% para el año 2000, mientras que para el maíz y para el arroz la declinación proyectada es de un 18% y 7% respectivamente. La baja más pequeña proyectada para el arroz refleja que los precios del arroz en 1985 estaban todavía históricamente muy bajos, luego de la caída abrupta sufrida desde 1981. Los programas de apoyo de precios estadounidense impidieron la caída de precios de otros granos.

6. El volumen del comercio de granos futuro dependerá principalmente del

nivel de las importaciones de los países en vías de desarrollo con Asia, el mayor mercado, en crecimiento. Se proyecta un rápido crecimiento en la cantidad neta de importaciones de trigo y grano grueso en Asia durante el período, mientras que las importaciones netas de arroz mostrarán poco crecimiento. Africa se convertirá en la más extensa región de importación neta de arroz, aunque el lento crecimiento de ingresos preverá cualquier aumento que pueda ser dramático más allá de los niveles actuales. Las importaciones netas de granos gruesos se estancarán en Africa y en América Latina durante el período pronosticado ya que los problemas económicos disminuyen las importaciones. Las importaciones de trigo que en la actualidad están dominadas por los países asiáticos, se estima que dependerán aún más de Asia. Tanto la creciente demanda debido a la población como el crecimiento de los ingresos y el lento crecimiento de la producción contribuirán al aumento de las importaciones. Ocurrirá un lento crecimiento de las ofertas de trigo, en tanto y en cuanto madure la Revolución Verde, y en ausencia de adelantos tecnológicos de importancia, el reciente y rápido incremento de los rendimientos no se puede mantener. La India y Paquistán deberán ocupar un lugar importante en los aumentos futuros de las importaciones de trigo. Las importaciones realizadas por los países africanos estarán restringidas por un lento crecimiento económico durante el período pronosticado, mientras que las importaciones de trigo de América Latina serán parcialmente abastecidas por el comercio regional en tanto y en cuanto la Argentina se convierta en un exportador importante. El lento crecimiento de los ingresos también disminuirá la demanda de importación en América Latina mientras que el peso de la deuda sigue siendo una preocupación importante.

## DESARROLLOS RECIENTES EN LA ECONOMIA DE GRANOS

7. Los últimos quince años han sido poco usuales con respecto a la rápida expansión del comercio internacional en agricultura, especialmente en granos. El mercado mundial de granos aumentó un 95%, de 110 millones de toneladas en 1970 a 215 millones de toneladas en 1980, mientras que la producción creció sólo un 31%. El mayor exportador de granos, Estados Unidos, exportó 21,4% del total de su producción en 1970, y para 1980 esta proporción había crecido a un 42,6%. La dependencia estadounidense fue sustancialmente más grande que lo que estas cifras muestran porque la producción se expandió para satisfacer el creciente mercado de exportación. Cualquier vacilación en el crecimiento de las exportaciones, tal como ha ocurrido desde 1981, causa grandes y rápidas acumulaciones en las existencias, a menos que la producción se ajuste rápidamente. Dicho ajuste rápido ha sido entorpecido por programas de gobierno inflexibles, especialmente por la CEE y los Estados Unidos. Estas grandes existencias no pudieron probablemente desarrollarse en períodos previos de menor confianza en el mercado exportador ya que la producción fue dirigida más hacia el uso interno que es menos volátil que las exportaciones<sup>1</sup>.

8. Como consecuencia de estos cambios en el mercado mundial de granos, los países exportadores e importadores se unieron más estrechamente en el sentido económico. La lentitud del crecimiento económico en un país importador de granos se traduce en un consumo de granos más bajo, menores importaciones y, últimamente, ventas más bajas para los países exportadores. Las causas específicas de la actual baja repentina en el precio de los granos son bastante conocidas e incluyen: los efectos demorados de la grave recesión mundial; restricciones de la balanza de pagos en muchos países en vías de desarrollo: causadas por grandes deudas externas; un aumento en el valor del dólar en relación a otras monedas; y la tendencia al aumento de la producción en los últimos años así como las producciones subsidiadas en la CEE y en los Estados Unidos. También ha contribuido a una oferta excesiva de granos. Estos eventos culminaron en una revisión más amplia de la política agrícola en los Estados Unidos en diciembre de 1985 que tenía como objetivo una rápida baja en los precios mundiales para desalentar futuros aumentos de la producción por competidores de exportación y para reducir las existencias de granos estadounidenses a través de los aumentos en las exportaciones.

9. Los factores que crearon la ola de comercio en los años setenta fueron el crecimiento de los ingresos, patrones de consumo cambiantes y precios bajos causados por el debilitamiento del tipo de cambio estadounidense. Desde entonces, la peor recesión mundial en los últimos 50 años, en 1981-82, hizo que disminuyeran el crecimiento de los ingresos, el dólar aumentó fuertemente en el período 1980-85 y muchos países en los últimos años han obtenido fuertes ganancias en producción. Sin embargo, estos factores son temporarios. El aumento de los ingresos se reanudará. El dólar ya ha caído abruptamente de su pico en 1984-85 y la producción continuará fluctuando. Sin embargo, los patrones de consumo de granos cambiantes que causaron que países tales como Tailandia e Indonesia importaran trigo en lugar de arroz en sus dietas, continuará a medida que los ingresos aumenten.<sup>2</sup> Ya que estos países no producen trigo, sus importaciones también crecerán. Asimismo, con ingresos en aumento el crecimiento en el consumo de la carne en muchos países asiáticos requerirán aumento en el uso de forrajes y mucho de éste será importado, ya que el forraje, especialmente el maíz, es difícil de producir en clima tropical.

- 
- 1) La propia naturaleza de las exportaciones las hace más volátiles que el consumo, porque la mayoría de los países importan sólo una pequeña fracción del consumo total. Un cambio de porcentaje pequeño en el total del consumo puede así quedar reflejado como un gran cambio de porcentaje en las importaciones.
  - 2) Para un análisis de los cambios que han sido experimentados en la composición del consumo de granos, ver: Donald O. Mitchell, "Trends in grain consumption in the developing world 1960-80" (Tendencias con respecto al consumo de granos en el mundo en vías de desarrollo 1960-80), "Finance and Development" (Finanzas y Desarrollo), páginas 12-13, volumen 22, N° 4, Diciembre 1985; Ronald O. Duncan, "The outlook for primary Commodities" (Las perspectivas de los bienes comunes comercializables 1984 a 1995), Trabajo acerca de los productos comercializables realizado por el personal del Banco Mundial, diciembre de 1984.

10. Los aumentos en la producción han sido espectaculares en muchos países en los últimos años, especialmente en Asia, China, Indonesia, Paquistán y la India y muchos otros países han aumentado su producción más allá de los requerimientos actuales, que volcaron a la exportación. Pero, es importante reconocer que esta ganancia estaba basada en gran parte en la rotación del campo de cultivo de las variedades tradicionales de trigo y arroz a la más alta variedad de cosechas (la Revolución Verde). Este cambio en la variedad con frecuencia lleva a duplicar las cosechas cuando las nuevas variedades fueron irrigadas y fertilizadas intensamente. En la actualidad estas ganancias son ampliamente obtenidas y el crecimiento futuro de las cosechas no podría ser tan rápido. Las variedades y la tecnología todavía no están disponibles para la próxima "Revolución Verde".

11. La consecuencia probable de la situación de precios actuales y los recientes cambios en la política estadounidense, será reducir la producción a aproximadamente al mismo tiempo que los aumentos de la demanda en los países importadores. La disposición de reserva de conservación de la Ley de Granjas de Estados Unidos intenta quitar de producción de 16 a 18 millones de hectáreas. Esto representa alrededor de 15,20% del total del área de granos y soja en los Estados Unidos. En forma temporaria se apartará terreno adicional de producción en un esfuerzo nuevo de reducir las existencias: un 35% de la zona arrocerera, un 30% de la zona triguera y un 25% de la zona de grano grueso será apartado en los próximos años. Las reducciones en el abastecimiento también vendrán de otros países en tanto y en cuanto los bajos precios actuales desalienten la nueva inversión en agricultura. El resultado será probablemente un aumento en los precios actuales al finalizar la década del 80 y al comenzar la década del 90 ya que el aumento de la producción demora el crecimiento de la demanda. Este tipo de comportamiento ha ocurrido con anterioridad.

12. Durante los últimos años de la década del 60 cuando los precios eran bajos, en los Estados Unidos, Canadá y Australia, se reducían las existencias a través de programas especiales del gobierno. En Canadá, por ejemplo, la zona cosechada de trigo fue reducida a casi la mitad en 1970 comparado con la de 1969 a través de un programa llamado LIFT (Existencias más bajas para el mañana). En Australia, la zona triguera cosechada en 1970 fue un 32% más baja que en 1969, y en los Estados Unidos, un 25% por debajo del nivel de los tres años anteriores. Estas acciones contribuyeron a los grandes aumentos de precios del período 1972-74 y con el gran interés subsecuente acerca de la habilidad del mundo de autoalimentarse.

13. El mercado de granos permanece deprimido siguiendo varios años de precios nominales en baja. Los precios del arroz son los que más han bajado, cayendo un 58% en términos reales desde un pico en 1981. Los precios del trigo y del maíz han caído mucho menos con bajas de un 21% y un 26% respectivamente desde sus puntos máximos en 1981. Una combinación de grandes cosechas, demanda débil de la importación y un cambio dramático en la política estadounidense han creado la situación actual.

14. Los niveles del comercio mundial cayeron abruptamente en 1985/86 debido a la buena producción en un número de los mayores países importadores, el lento crecimiento económico de los países en vías de desarrollo y las incertidumbres causadas

por la sanción de la ley de Granja estadounidense de 1985. El período 1984 y 1985 se caracterizó por una producción de granos mundial con tendencia alcista que resultó en existencias crecientes y necesidades de importación reducidas (ver Tabla 1). La producción de arroz ha sido especialmente grande para los más importantes importadores desde 1983.

15. La acumulación de existencias en los países exportadores más importantes en 1984 y 1985 se debe en gran medida a una producción con tendencia alcista. Las existencias de granos mundiales declinaron en 67 millones de toneladas en 1983 mientras que la producción mundial fue de 74 millones de toneladas por debajo de la tendencia; en 1984 las existencias mundiales aumentaron en 50 millones de toneladas y la producción mundial fue de 45 millones de toneladas por encima de la tendencia; y en 1985 las existencias mundiales aumentaron en 79 millones de toneladas mientras que la producción fue de 36 millones de toneladas por encima de la tendencia. La acumulación de existencias adicional en 1985 más allá de la producción con tendencia alcista resultó de una baja en el consumo mundial debido a un crecimiento económico más lento (3,1% en 1985 contra 4,1% en 1984).

16. Las importaciones de granos mundiales bajaron abruptamente en el actual período de cosecha 1985/86, que comenzó en 1985 en parte debido a que las expectativas de precios más bajos en 1986/87. Estas expectativas resultaron de la reducción anunciada en la tasa de interés de los préstamos estadounidenses de cerca de un 25% comparado con el año anterior. Las tasas de interés más bajas para los préstamos se aplican a las nuevas cosechas que estarán disponibles, para el trigo, en julio y para el maíz, en octubre. Debido a las amplias existencias mundiales, se espera que los precios del mercado mundial caigan casi proporcionalmente a la baja de las tasas de interés de préstamo estadounidense. Esto ha causado que muchos países importadores pospusieran las compras hasta que la nueva cosecha se halle disponible. La demanda interna en estos países es satisfecha con una baja de las existencias. Estas reducciones de existencias probablemente se reemplazarán cuando la nueva cosecha esté disponible, lo cual conducirá a un aumento en las importaciones mundiales, comenzando a mediados del verano de 1986.

## PRONOSTICO BASICO

17. La actual situación de sobre-abastecimiento, junto con los cambios recientes en la Ley de Granja estadounidense, deprimirá los precios del grano en el año en curso en tanto como un 25% comparado con 1985 (ver fig. 1 y tabla 2). Para 1988, las disposiciones sobre el control de abastecimiento otorgadas por la legislación estadounidense deberían detener el descenso y son probables algunas ganancias en los precios en 1988 cuando los niveles de existencia para el trigo y el arroz declinen. Las existencias de grano grueso norteamericano deberán permanecer extremadamente amplias para el fin de la década y, por lo tanto, disminuir el crecimiento de los precios de los granos gruesos.

18. Las existencias de trigo deberían declinar aproximadamente en un 10% en

1987 comparado con 1986, con la mayoría de la declinación ocurrida en los Estados Unidos. Para 1988, las existencias de trigo deberían caer por debajo de los 27,2 millones por tonelada, objetivo establecido por la Ley de Granja sancionada en 1985. Las existencias de granos gruesos permanecerán bien por encima de los 50,8 millones de toneladas del nivel establecido como objetivo para el maíz por la legislación estadounidense. Este nivel de existencias debe asegurar la continuidad de los controles de abastecimiento para los granos gruesos en Estados Unidos a través de 1990. Las existencias mundiales de arroz deberían permanecer cerca de los niveles actuales o bajar en forma leve a través de 1990.

## COMPARACION DEL PRONOSTICO DE 1986 CON EL DE 1984

19. Los pronósticos actuales del precio del grano son generalmente más bajos que los realizados en el informe 814/84. Las reducciones principales reflejan el cambio dramático en la política agrícola norteamericana ocurrida en 1985. Como se muestra en la Tabla 3, se proyecta que todos los precios de los granos disminuyan abruptamente excepto para el trigo que está apenas más bajo. Los precios para el trigo especialmente para aquel con alto valor proteico que se muestra en el pronóstico, ha permanecido relativamente alto comparado con los otros granos reflejando el mal clima en la época de la cosecha en 1985 en Canadá y Australia, que produjo abundancia de maíz de baja calidad y una escasez de altas calidades. Los pronósticos de 1990 y 1995, son más altos para el trigo, menores para el maíz y el sorgo, y abruptamente más bajos para el arroz.

20. El pronóstico más alto del precio del trigo para 1990 refleja una respuesta en los cambios en la política norteamericana que reducen precios en el período 1986-87 creando así condiciones para un aumento del precio en los últimos años. Los precios más bajos del maíz y del sorgo reflejan una capacidad actual de excedente de producción relativa a la demanda, los niveles enormes de existencias estadounidenses y los dictámenes acerca del modo en que la política agrícola norteamericana se moverá en respuesta. El pronóstico más bajo para el arroz refleja los continuos precios deprimidos, el crecimiento más lento de la demanda y ganancias de producción más grandes de lo esperado en China, Indonesia, Tailandia y otros. Ahora se proyecta que los precios del arroz para 1990 y 1995 sean de un 21% y 24% más bajos respectivamente, que el pronóstico de hace dos años. Esto resulta de un adicional de dos años de precios extremadamente deprimidos y del crecimiento potencial de las exportaciones de países tales como la India, Indonesia y China, previamente importadores. Los exportadores tradicionales como Tailandia, han continuado aumentando sus exportaciones, reduciendo de este modo la probabilidad de un aumento en el precio a corto plazo. El cambio en la política norteamericana para subsidiar las exportaciones, además debilita las probabilidades del precio del arroz a corto plazo.

21. Cuando se preparó el pronóstico previo de los precios del arroz en 1984, la relación histórica con los del trigo fue citado como una razón para proyectar un aumento. Más que observar un aumento en los precios del arroz hemos observado una declina-

**TABLA 1**  
**DIVERGENCIAS DE 1980 a 1985 EN LA TENDENCIA DE PRODUCCION**

	Mundo	Mayores Exportadores (A)	Mayores Importadores (B)	Cambio en las existencias mundiales
<b>TRIGO</b>				
1980	- 3,57	- 3,93	0,36	- 2,8
1981	- 9,40	13,96	- 23,36	6,8
1982	9,86	15,89	- 6,03	11,3
1983	9,77	11,75	- 1,98	4,7
1984	21,79	21,79	0,0	15,0
1985	0,45	01,29	1,74	11,7
<b>GRANO GRUESO</b>				
1980	- 9,40	- 14,50	5,10	0,6
1981	12,10	30,57	- 18,47	- 10,0
1982	6,56	26,02	- 19,46	25,7
1983	-102,61	- 93,90	- 8,71	- 71,9
1984	- 0,36	2,18	- 2,54	30,3
1985	25,24	34,97	- 9,73	65,1
<b>ARROZ</b>				
1980	- 5,47	1,13	- 6,59	- 1,3
1981	- 1,39	2,95	- 4,34	- 0,8
1982	- 4,12	0,04	- 4,16	- 4,0
1983	18,40	- 0,57	18,97	0,00
1984	23,56	- 0,50	24,07	4,6
1985	10,75	- 0,72	11,46	2,0
<b>TOTAL DE LOS GRANOS</b>				
1980	- 18,43	- 17,31	- 1,13	14,0
1981	1,31	47,47	- 46,16	36,0
1982	12,30	41,95	- 29,65	33,33
1983	- 74,40	- 82,72	8,28	- 67,3
1984	45,00	23,47	21,53	50,0
1985	36,44	32,97	3,47	78,8

- (A) Para el trigo los mayores exportadores fueron los EE.UU., Canadá, Australia, la CEE y la Argentina; para los granos gruesos, los mayores exportadores fueron los EE.UU., Canadá, Argentina y Australia; para el arroz, los mayores exportadores fueron Tailandia, EE.UU. y Paquistán.
- (B) Incluyendo a aquellos países que también exportan.
- Fuente: Elaboración propia sobre datos de USDA.

**TABLA 2**  
**PRONOSTICO DEL PRECIO DEL GRANO: CASO BASE**

	Trigo ----- (Nominal u\$s / MT) -----	Arroz	Maíz	Sorgo	M U V (deflación)	P.B.I. EE.UU. (deflación)
Real 1985	173,3	215,9	112,2	103,0	100,0	100,0
1986	159,8	209,5	98,7	93,7	113,0	102,8
1987	138,3	220,1	116,8	110,8	116,5	108,1
1988	152,8	243,0	123,1	116,7	118,0	113,7
1989	168,7	267,4	123,1	116,7	119,5	119,5
1990	177,6	281,8	120,7	114,5	121,0	125,0
1995	194,6	306,6	136,6	129,5	143,4	152,7
2000	225,8	350,4	159,1	150,8	170,0	186,5

Los precios son por año calendario en dólares nominales por tonelada y hacen referencia a lo siguiente:

Trigo (Canadiense), N<sup>o</sup> 1, Red Spring del Oeste (CWRS), almacenamiento, Thunder Bay.

Arroz (Tailandés), blanco, molido, 5% partido, standard oficial, precio de exportación, Bangkok FOB.

Maíz (Estadounidense), N<sup>o</sup> 2, amarillo, puertos del Golfo FOB.

Sorgo, grano, (Estadounidense), N<sup>o</sup> 2, Milo Yellow, puertos del Golfo FOB.

Fuente: Banco Mundial, Departamento de Planeamiento y Análisis Económico.

**TABLA 3**  
**COMPARACION DE LOS PRONOSTICOS DE PRECIOS DE 1986 Y 1984**  
 (En Dólares a valores constantes)

	1986	1990	1995
TRIGO PRONOSTICO 1984	144,01	136,31	133,36
PRONOSTICO 1986	141,40	146,75	135,72
% CAMBIO	- 1,81	+ 7,66	+ 1,77
ARROZ PRONOSTICO 1984	234,97	303,58	292,84
PRONOSTICO 1986	185,40	232,91	213,84
% CAMBIO	-21,10	-23,28	-26,98
MAIZ PRONOSTICO 1984	105,77	101,34	100,89
PRONOSTICO 1986	87,30	99,79	95,25
% CAMBIO	-17,46	-1,53	-5,59
SORGO PRONOSTICO 1984	101,34	97,58	96,78
PRONOSTICO 1986	82,90	94,65	90,33
% CAMBIO	-18,20	-3,00	-6,66

El pronóstico de 1984 fue originalmente expresado en dólares a valor constante del año 1983 por el índice de deflación por el MUV. Para esta comparación, el pronóstico de 1984 basado sobre dólares constantes del año 1985.

Fuente: Banco Mundial, Departamento de Planeamiento y Análisis Económico

ción en los precios del trigo. Los abastecimientos del arroz son abundantes y la demanda de importación no ha crecido desde el pico alcanzado en 1980-81. Es necesario preguntarse si los precios del arroz volverán a los niveles históricos relativos al trigo o permanecerán dentro de los niveles actuales. No hay una prueba firme que sugiera que los precios del arroz aumentarán en los períodos actuales.

22. Han ocurrido otros cambios fundamentales durante los dos últimos años que han variado la perspectiva para todos los precios de los bienes comercializables (commodities). La tasa proyectada del crecimiento de ingresos ha sido reconsiderada hacia abajo dados los dos últimos años de lento crecimiento de la economía y su efecto sobre la demanda mundial. Los precios del petróleo han declinado abruptamente en el último año y se ha reducido el pronóstico de los precios futuros. Este cambio ha contribuido con el pronóstico de precios más bajos de los fertilizantes, el cual empuja hacia arriba el rendimiento de la cosecha y aumenta los abastecimientos mundiales; también ha reducido los pronósticos de importación de granos en países exportadores de petróleo.

#### FOURIER SPECTRAL ANALYSIS <sup>1</sup>.

23. Los pronósticos del Fourier Spectral Analysis se hicieron para el trigo, arroz y maíz utilizando datos de precios anuales y mensuales. Los resultados se incluyen como un control de la consistencia del pronóstico generado económicamente presentado en el caso básico. Los datos mensuales utilizados para preparar el pronóstico de Fourier son para el período 1960-85 y el pronóstico fue para el período 1986-88. El pronóstico anual de Fourier, usó datos para el período 1860-1985 para el trigo y para el período 1869-1985 para el arroz y el maíz.

24. Una primera hipótesis usada fue el pronóstico de precios basado económicamente para el período 1986-90 (los resultados del pronóstico a largo plazo se muestran en la Fig. 2 para el trigo, el maíz y el arroz). La estrecha correspondencia del pronóstico de Fourier con las hipótesis anteriores durante el período 1986-1995 muestran que las tendencias de precios históricos son muy consistentes con el pronóstico del caso básico. Los aumentos proyectados en los precios para 1988 se apoyan en el Fourier Spectral Analysis. Una segunda característica interesante en el pronóstico de Fourier es el descenso en los precios para el período 1999-2000 (sugiriendo que una continuación de los ciclos de precios históricos señala una declinación en los precios al finalizar la década del 90 y que el pronóstico del caso básico puede ser demasiado alto para este período).

25. El pronóstico a corto plazo de Fourier para el trigo, maíz y arroz se muestra en la Tabla 3. La suposición primaria usada para el pronóstico fue un precio constante medio. Los resultados de Fourier muestran un trazado estrecho del período 1986 y 1987 pero señala un aumento para 1988; prestando ayuda al pronóstico del caso básico y el Fourier Spectral Analysis anual de precios más altos en 1988.

26. Los resultados de los pronósticos Fourier anuales y mensuales dan un gran apoyo al pronóstico de la situación base. Un aumento en el precio en 1988 es compatible con los ciclos de precios a largo y corto plazo como lo es el pronóstico de precios

---

1) Este material fue preparado por Moshe Buchinsky y está basado en el programa pronóstico escrito por Alan Bowers.

relativamente sin cambios para 1986 y 1987 respecto de los niveles medios de 1986. Más allá del más largo plazo, siguiendo a un período de precios crecientes, el Fourier Spectral Analysis proyecta una baja en los precios para fines de la década de 1990.

## DETALLES DEL PRONOSTICO

27. Los detalles del pronóstico del caso básico para el trigo, arroz y granos gruesos se analiza en forma separada más abajo incluyendo los resultados simulados del modelo <sup>1</sup> de la división mundial de granos y soja que está enfocada hacia una hipótesis especial acerca del futuro. Se proyecta la producción, consumo, exportaciones e importaciones para la mayoría de los países y regiones en las Tablas Anexas.

## TRIGO

28. La situación actual en el mercado del trigo mundial es la de una estructura de existencias y demanda baja de importación. Los factores parecen dar cuenta de esto: 1) la recesión mundial ha disminuido el consumo y la demanda de importación; y 2) la producción ha sido inusualmente buena desde 1983. La Figura 4 muestra el nivel de producción, el consumo y las existencias mundiales, los países industriales, las economías centralmente planeadas y los países en vías de desarrollo para el período histórico de 1960-84 y para el período pronóstico 1985-2000. La Fig. 4a muestra que la producción mundial ha excedido el consumo desde 1981 resultando en existencias estructuradas. Al mismo tiempo el consumo bajó debido a la recesión mundial. Los resultados pronósticos mostrados en la Fig. 4 sugieren un crecimiento económico futuro junto con una vuelta a las tasas históricas de crecimiento del rendimiento que causarán que las existencias mundiales bajen de los niveles actuales. Los esfuerzos de control de abastecimiento contribuirán a la baja en los niveles de existencias mundiales. Para 1990 los niveles de existencia en los países industriales volverán a los niveles moderados de la última mitad de la década del 70. Para fines del siglo las existencias se aproximarán a los niveles más bajos de principio de la década del 70.

29. La principal fuerza conductora del mercado de trigo mundial es el crecimiento en las importaciones de los países en vías de desarrollo. Para el año 2000 la brecha entre el consumo y la producción en los países en vía de desarrollo, llevan a aproximadamente 141 millones de toneladas de importación. Tanto la población en aumento como el crecimiento contribuyen al crecimiento del consumo, que exceden más allá del incremento de la producción interna. El crecimiento más rápido tiene lugar en Asia ya que el aumento del consumo refleja niveles de ingresos más altos (ver Fig. 5).

- 
- 1) Donald O. Mitchell, "Un modelo mundial de granos y sojas", trabajo de la división N° 1985-7, Estudio acerca de los bienes comúnmente comercializables (commodities) y División de Planeamiento, el Banco Mundial, diciembre 1985.

La producción también disminuye en países como la India y Pakistán debido a la maduración de la Revolución Verde, que causó que los aumentos en el rendimiento disminuyeran comparados con el período desde 1965. Las importaciones de trigo crecen a 10,3 millones de toneladas en la India para el año 2000, a 6,5 millones de toneladas en Pakistán y 9,0 millones de toneladas en Egipto. Otros países en vías de desarrollo que no producen trigo como Indonesia y Tailandia, deberían también experimentar un gran crecimiento en las importaciones para satisfacer la demanda en aumento. Las perspectivas de las importaciones para los países y regiones más importantes se muestran en la Tabla Anexo 5.

30. Africa y América Latina (excluyendo a la Argentina) aumentaron las importaciones de trigo en tanto y en cuanto la demanda responde a los niveles más altos de ingresos. Para el año 2000 se espera que Nigeria aumente sus importaciones netas de trigo a 3,2 millones de toneladas comparadas con menos de un millón en 1970. Los países de Africa del Norte también muestran un rápido crecimiento en la demanda de las importaciones por arriba del balance del siglo.

31. Los países con economía centralmente planeadas de Europa Oriental deberían continuar requiriendo que las importaciones más importantes aumenten el consumo (ver Fig. 4c). La producción permanece estancada a medida que los apremios y la meseta de rendimiento y terreno previenen mayor expansión. Desde 1971 la producción ha fluctuado pero no mostrado un aumento importante.

32. El crecimiento en las exportaciones requieren ayudar la demanda de crecimiento en los países desarrollados y las economías centralmente planeadas ocurren en los países industriales (ver Fig. 4b).

## ARROZ

33. La producción del arroz ha estado bien por encima de la tendencia en cada uno de los años anteriores (ver Fig. 6 y Tabla 1). A pesar de esto las existencias mundiales son de solo 7,6% del consumo (apenas por debajo del promedio de 7,9% para la década previa). La producción con tendencia alcista se ha debido a los rendimientos más altos de lo esperado, mientras que el área cosechada ha estado por debajo de los niveles alcanzados en 1980 y 1981. Los países importadores han sido los beneficiarios de los aumentos importantes en la producción. En contraste los tres años que van desde 1980 a 1982 estaban todos por debajo de la tendencia.

34. Los resultados de la división del mundo con modelos de soja y granos económicos, proyectaron una producción que regresaba a la tendencia a largo plazo en 1986. Este proyecto tiene en cuenta los precios del fertilizante, los precios de la cosecha y los aumentos del rendimiento. Sugiere que las ganancias más importantes de los últimos tres años se debieron probablemente a las buenas e inusuales condiciones climáticas durante el cultivo más que a los cambios del abastecimiento. El regreso de la tendencia estará asistida por el nuevo programa de reducción de los abastecimientos en los Estados Unidos.

35. Durante el período pronosticado, 1986 al 2000, las importaciones continuarán desplazándose de Asia (ver Fig. 2). Como muestra la Fig 6a, Asia en gran medida se autoabastecerá hacia fin del siglo, mientras que América Latina y África expandirán las importaciones. África del Norte, que actualmente importa cerca de un 20% del mercado mundial, importará un 25% para el año 2000. Los países de África Central también aumentarán las importaciones de arroz a medida que aumenten los ingresos, alcanzando un 20-25% del mercado mundial para el año 2000. Estos cambios tienen implicaciones importantes por la calidad del arroz que se comercializa ya que la demanda africana favorece el arroz de precio más bajo. Algunos cambios en la demanda africana de arroz de grano largo de la más alta calidad se puede esperar a medida que crecen los consumidores africanos.

36. Dentro de los países importadores tradicionales de arroz, la mayoría seguirán casi autoabasteciéndose hacia el fin de siglo. Trasladando los patrones de demanda (desde el arroz al trigo) disminuirá el crecimiento del consumo de arroz cerca de la misma tasa a medida que la maduración de la Revolución Verde disminuya el crecimiento del rendimiento. India, China y Pakistán deberán continuar siendo tanto autosuficientes o pequeños exportadores compitiendo con Tailandia para la porción del mercado exportador. Para el año 2000, se proyecta que los exportadores de Tailandia alcancen 5,5 millones de toneladas. Otros exportadores asiáticos incluirán a Pakistán con exportaciones proyectadas de 2,3 millones de toneladas para el año 2000, y China con exportaciones proyectadas de 1,7 millones de toneladas. Se estima que Indonesia importará 1,9 millones de toneladas de arroz para el año 2000 a medida que el consumo continúe creciendo rápidamente, pero el crecimiento del rendimiento disminuya.

## GRANO GRUESO

37. El mercado de los granos gruesos ha sufrido un duro golpe por la recesión mundial de principios de la década del '80. El consumo ha crecido lentamente, o declinado en los países industriales y países de la CEE desde 1979 (ver Fig. 8). Al mismo tiempo la producción ha excedido en gran parte al consumo en los últimos dos años 1984-85. La declinación abrupta de la producción mundial en 1983 que resultó del programa de control de acres de los Estados Unidos (PIK) y una sequía simultánea sólo redujeron las existencias para un año. La producción por sobre la tendencia contribuyó a la subsecuente acumulación de existencias. Las existencias son actualmente iguales al 22% del consumo mundial que está muy por encima del promedio histórico del 12% en los diez años anteriores.

38. Los Estados Unidos, que es el exportador más importante, ha introducido los controles de abastecimiento como parte de la Ley de Granjas. Sin embargo, como se muestra en la Figura 8 no se espera que estas medidas reduzcan las existencias rápidamente y debería quedar un gran excedente en los países industriales por muchos años. Como se muestra en la Fig. 8b, los países industriales, eran importadores netos durante

la década del 60, pero se convirtieron en los más grandes exportadores al finalizar la década del 70. Desde entonces, se ha expandido la medida de exceso de abastecimiento en estos países alentado por importantes apoyos de precio interno tanto en el caso de la CEE y en los EE.UU. Otros exportadores tales como Canadá y Australia también estaban alentados para producir como por las políticas norteamericanas que apoyaron los precios mundiales a niveles que exceden el equilibrio del mercado y por la fuerza del dólar que aumentó los precios del grano en las monedas locales.

39. Las Economías Centralmente Planificadas de los países de Europa Oriental se espera que continúen requiriendo importantes importaciones para el fin de siglo. La producción ha caído para seguir al mismo paso que el consumo, desde mediados de la década del 70 y para el año 2000 se espera que estos países importen aproximadamente 56,9 millones de toneladas (ver Fig. 8c).

40. Los países en vías de desarrollo también continúan teniendo una demanda de importación creciente para fines del siglo con los países en vías de desarrollo de ingresos medios mostrando el crecimiento más rápido en la demanda de importación (ver Fig. 9). Estos aumentos son estimulados por el crecimiento en el consumo de la carne como resultado del incremento de los ingresos per capita. Hacia fines del siglo, los países en vías de desarrollo importarán aproximadamente 70,9 millones de toneladas de grano grueso. Los países de Africa del Norte y de Asia absorberán la mayor parte de las importaciones.

41. El crecimiento de las importaciones será cubierto principalmente por los países industrializados. Hacia el año 2000, las exportaciones norteamericanas se proyecta que alcanzarán los 88 millones de toneladas, Canadá y Australia exportarán estimativamente 21 y 8 millones de toneladas, respectivamente. Argentina continuará siendo un gran exportador de granos gruesos con exportaciones que alcanzarán los 20,7 millones de toneladas hacia el año 2000.

## SIMULACION DEL RENDIMIENTO

42. La producción estuvo por sobre la tendencia para los granos más importantes tanto en 1984 como en 1985. Para medir la sensibilidad del mercado a una producción con tendencia hacia abajo, se hizo una simulación de la reducción del rendimiento. La producción de trigo, los granos gruesos, el arroz y la soja fueron cada uno de ellos disminuidos por un error estandar de una regresión en la tendencia lineal en la producción mundial. Esto resultó en una baja de un 3,22% en la producción del trigo, de un 3,36% en la producción de granos gruesos, de un 2,51% en la producción del arroz y de un 5,4% en la producción de soja. El cambio de porcentaje fue aplicado a todo el país o región productora. La probabilidad de que la producción mundial declinará por un error estandar, por una cosecha en particular es de aproximadamente el 16% dadas las hipótesis de normalidad. La probabilidad de que el rendimiento de estos cuatro "commodities" se reduzca en el monto especificado es de aproximadamente el 5,5% en

el peor de los casos <sup>1</sup>.

43. Los resultados de la simulación en el rendimiento se muestran en la Tabla 4. Los precios del arroz y la soja son los que más responden a un shock de rendimiento de la magnitud especificada. Los precios del arroz se incrementarán en un 14,23% o \$ 28,8 por tonelada durante el año en curso y entonces regresarán a los niveles de un caso básico hacia 1989. La soja se incrementará en un 6,26% en 1986 y permanecerá encima de los niveles básicos hasta 1988 o 1989. Las diferentes respuestas entre las cosechas se debe a la actual situación de las existencias para cada cosecha y a las diferencias en la medida de la elasticidad de la demanda y la oferta.

44. Las respuestas del comercio mundial al shock de la oferta se muestran también en la Tabla 4, y en cuanto al precio, los impactos duran cerca de tres años. El mercado del arroz es el que más se incrementó -8,33% en 1986- seguida por los granos gruesos en 7,96%. El mercado del trigo aumenta 5,43% en 1986. El aumento menor ocurre con la torta y el aceite de soja que aumentan en menos de la mitad de un uno por ciento. El cambio relativamente pequeño en el mercado de los productos de soja ocurre porque la producción está centrada en los Estados Unidos y Brasil que son exportadores; en consecuencia, un déficit en la producción en estos países no requiere que las importaciones cubran el déficit. En otras cosechas, tales como el arroz, el déficit es compensado parcialmente por las exportaciones.

- 
- 1) Dependiendo de la hipótesis respecto a la correlación entre la producción de una cosecha determinada, la reducción simultánea de las cuatro cosechas por un error estandar puede ser sustancialmente menor que para una cosecha individual. Para calcular ésto, la producción de las cuatro cosechas fueron sumadas y los errores estandar de la estimación de la tendencia lineal fueron computados. La probabilidad de una declinación en la producción total igual a la suma de un error estandar individual fue de un 5,5%. Como un punto más de referencia, 1983 fue el único año en el período 1960-85 en que la producción total declinó más que la declinación de la producción que se utilizó en esta simulación.

TABLA 4

DESCENSO SIMULADO EN EL RENDIMIENTO EN 1986

	1986	1987	1988	1989	1990
	(Cambio %)				
<b>PRECIOS</b>					
TRIGO	3,25	2,70	1,26	-0,09	-0,61
ARROZ	14,23	3,54	2,16	0,74	-0,40
GRANOS GRUESOS	1,02	1,61	0,94	0,31	-0,47
SOJA	6,26	3,25	-0,02	-1,55	-2,09
<b>COMERCIO MUNDIAL</b>					
TRIGO	5,43	1,67	0,60	0,35	0,21
ARROZ	8,33	0,24	1,25	0,59	0,33
GRANOS GRUESOS	7,96	1,72	,06	-0,23	-0,05
TORTA DE SOJA	,47	-0,14	0,04	0,07	0,12
ACEITE DE SOJA	0,32	0,04	0,25	0,07	0,15

Fuente: Departamento de Planeamiento y Análisis, Banco Mundial

**HIPOTESIS DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION Y DEL PBI MUNDIAL  
(CAMBIOS DE PORCENTAJE P.A.)**

	HISTORICOS			PROYECTADOS	
	1973-80	1980-86	1986-91	1991-95	1995-2000
<b>Producto Bruto Interno</b>					
Países en vías de desarrollo	5,0	3,3	4,8	4,8	4,5
Exportadores de petróleo de altos ingresos	7,6	-1,5	4,1	5,3	4,5
Países industrializados	2,8	2,3	3,2	3,3	3,3
<b>Europa Oriental</b>					
Rusia	3,4	2,6	2,3	2,3	2,3
Otros países de Europa Oriental	2,9	1,8	2,1	2,1	2,1
Mundo (A)	3,4	2,5	3,6	3,7	3,4
<b>Población</b>					
Países en vías de Desarrollo	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8
Exportadores de petróleo de altos ingresos	5,2	4,4	3,8	3,5	3,2
Países industrializados	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
Europa Oriental	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Mundo	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6

**(A) Excluye las economías de Europa Oriental que no integran el Mercado Común Europeo**

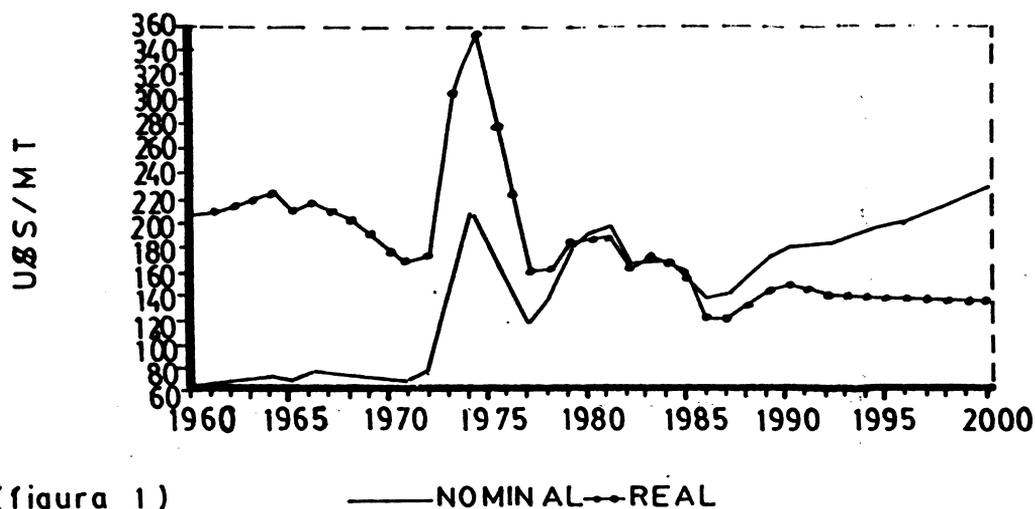
**Fuente: Banco Mundial, Departamento de planeamiento y análisis económico.**

# PRECIOS MUNDIALES DEL GRANO

(REAL) 1960 / 1985 Y (PROYECTADO) 1986 / 2000

## PRECIO DEL TRIGO

NOMINAL Y REAL (MUV 1985 = 100)



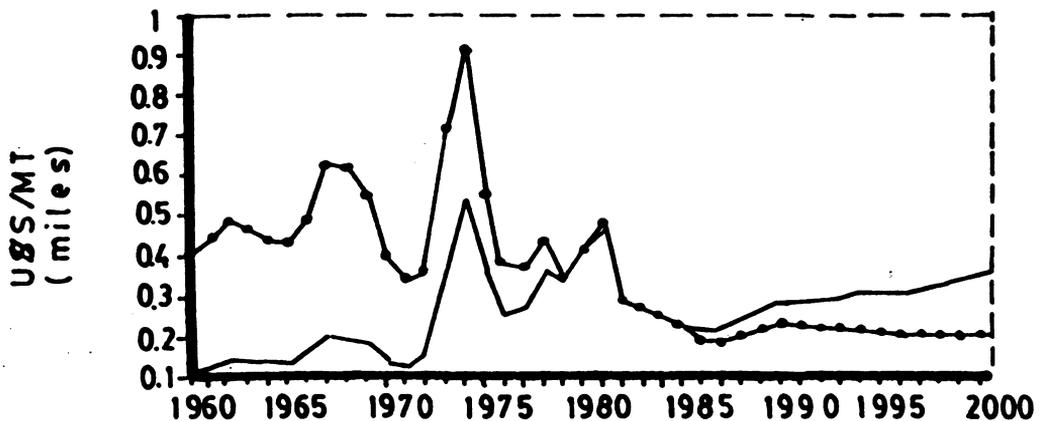
(figura 1)

# PRECIOS MUNDIALES DEL GRANO

(REAL) 1960/1985 Y (PROYECTADO) 1986/2000

## PRECIO DEL ARROZ

NOMINAL Y REAL (MUV 1985=100)



(FIGURA 1)

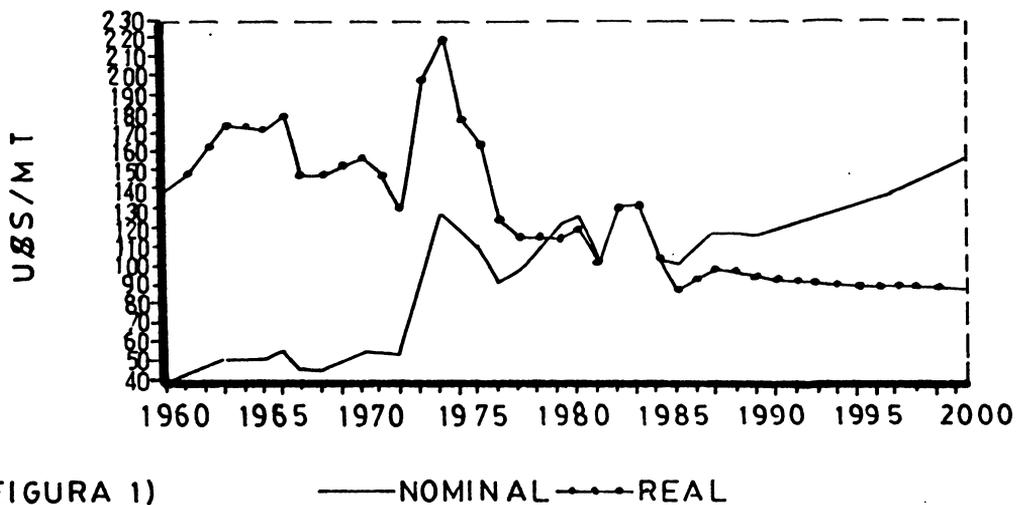
— NOMINAL —●— REAL

# PRECIOS MUNDIALES DEL GRANO

(REAL) 1900/1985 Y (PROYECTADO) 1986/2000

## PRECIO DEL MAIZ

NOMINAL Y REAL MUV (1985=100)



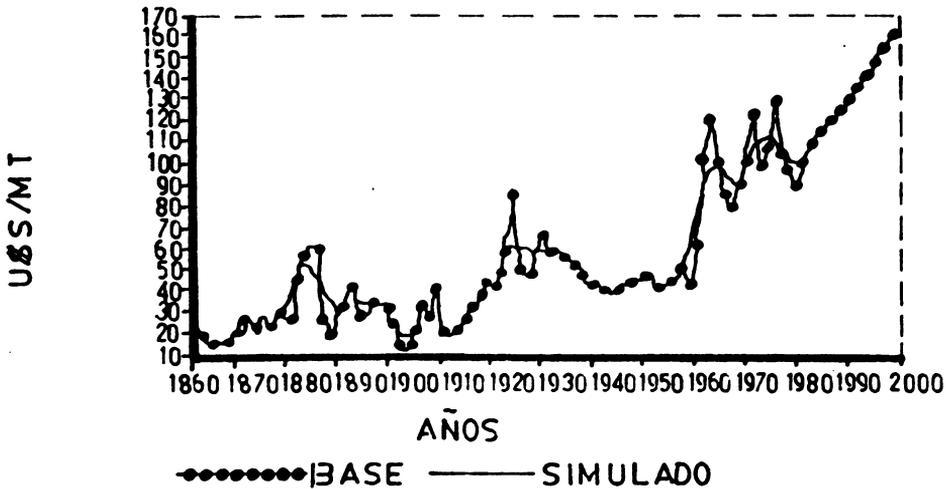
(FIGURA 1)

— NOMINAL —•— REAL

# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL MAIZ A LARGO PLAZO

(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

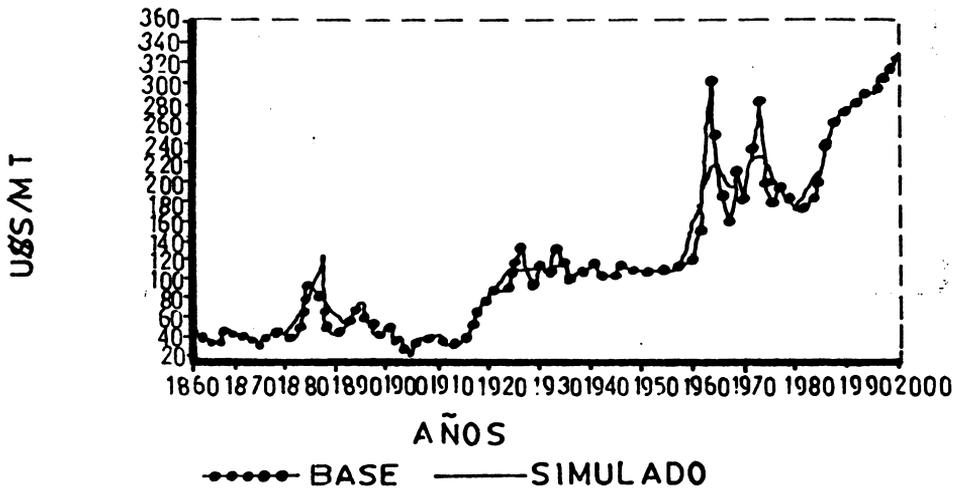
(FIGURA 2)



# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL ARROZ A LARGO PLAZO

(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

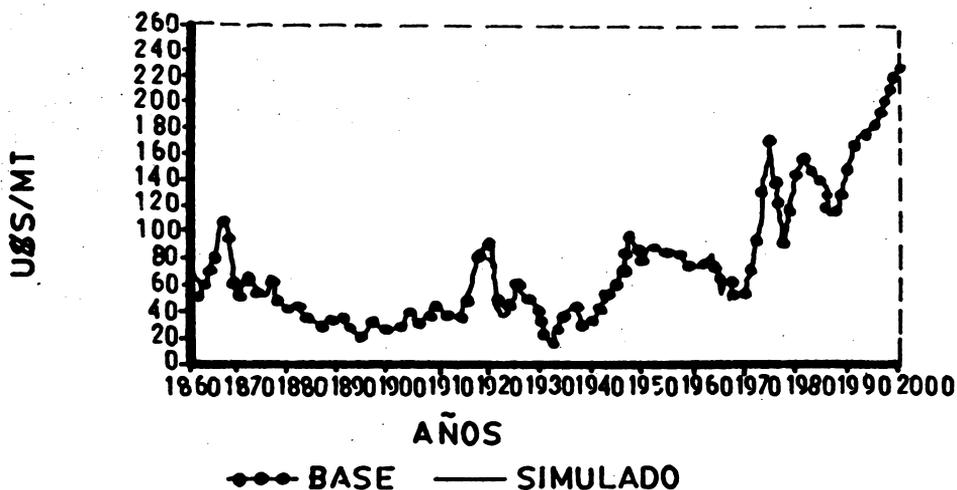
(FIGURA 2)



# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL TRIGO A LARGO PLAZO

(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

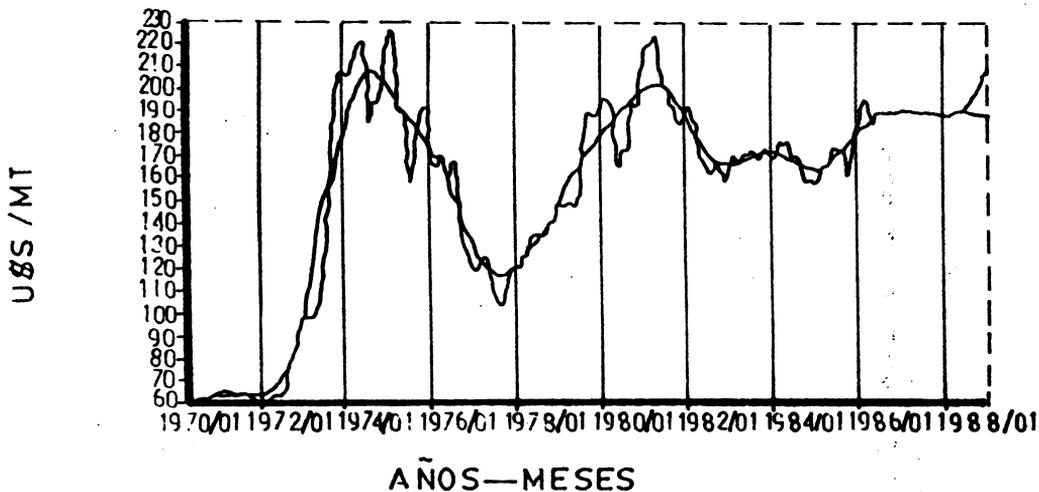
(FIGURA 2)



# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL TRIGO A CORTO PLAZO

(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

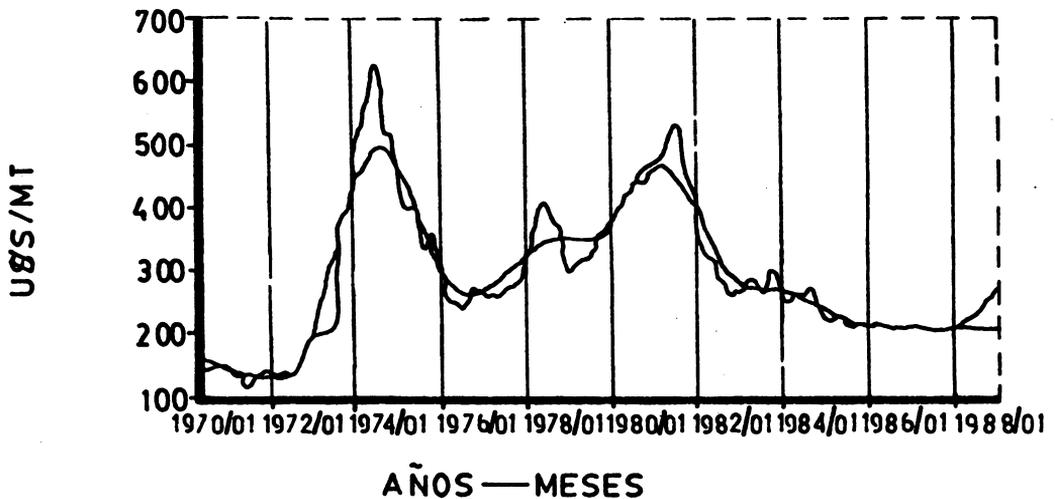
(FIGURA 3)



# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL ARROZ A CORTO PLAZO

(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

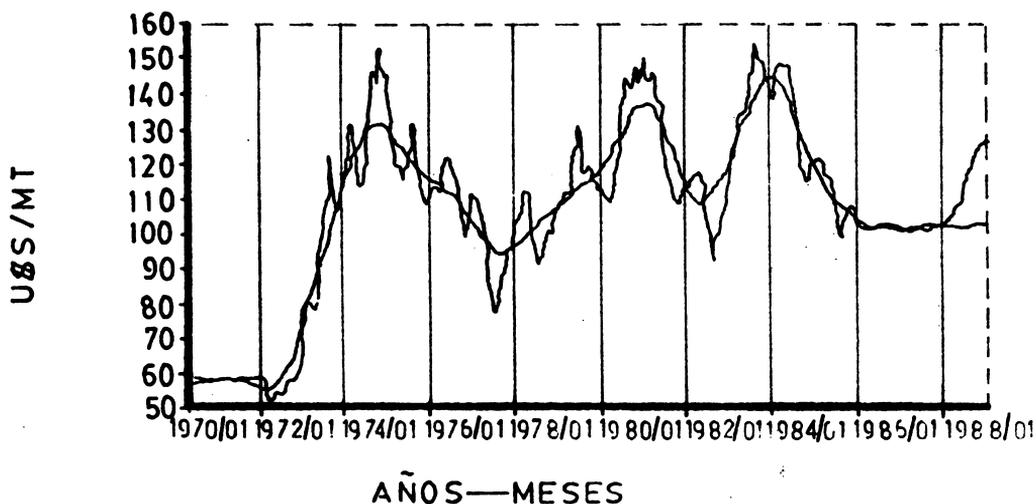
(FIGURA 3)



# PRONOSTICOS DE PRECIOS DEL MAIZ A CORTO PLAZO

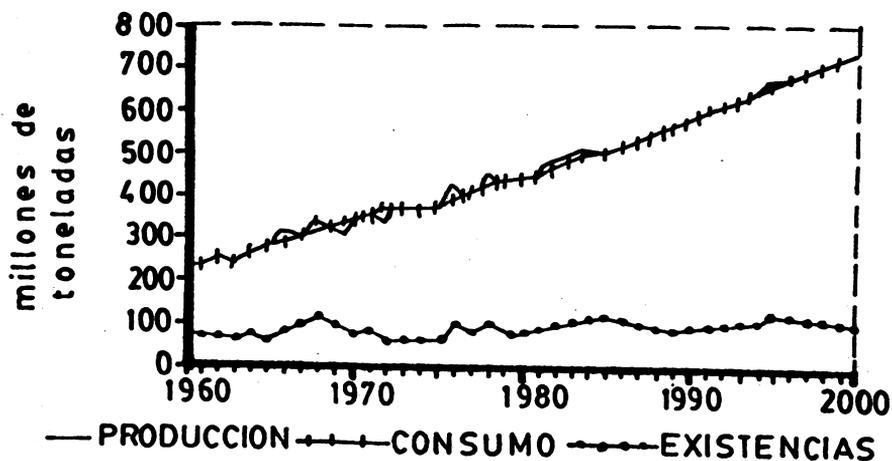
(RESULTADO DEL ANALISIS DE FOURIER)

(FIGURA 3)



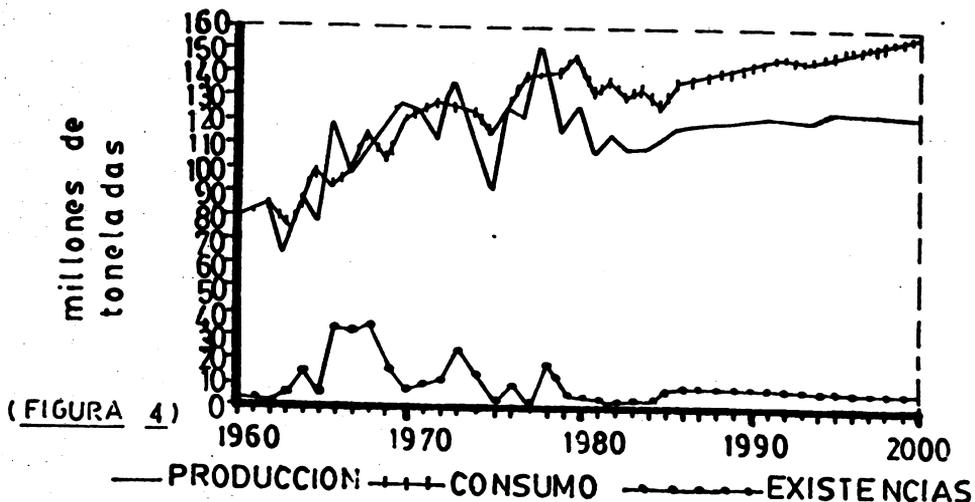
# TRIGO — MUNDO

PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS



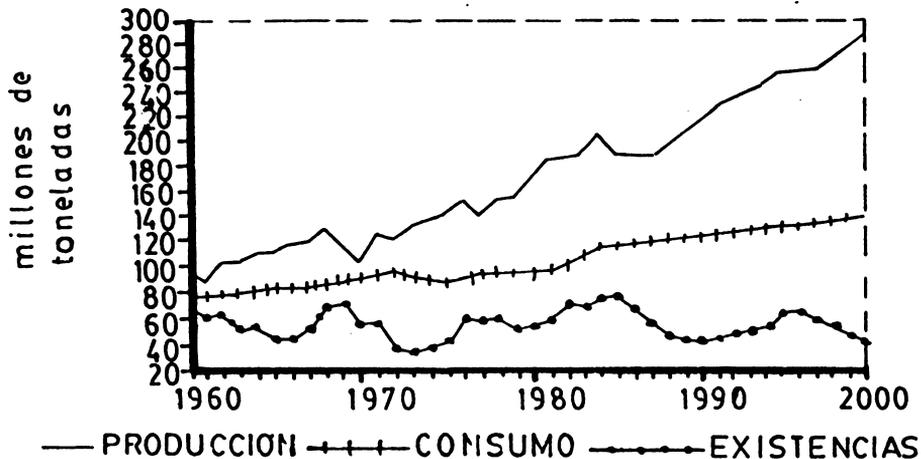
# TRIGO — PAISES CON PLANIFICACION CENTRALIZADA (EUROPA)

PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS



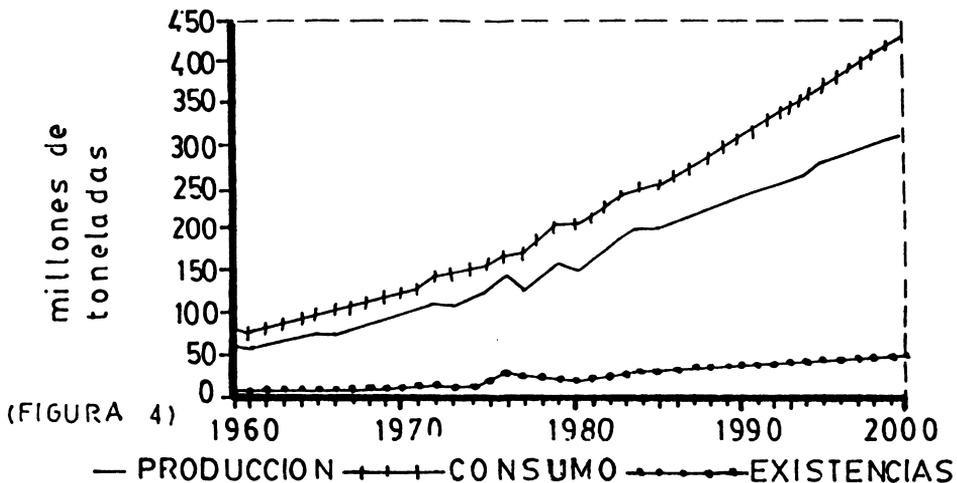
# TRIGO — PAISES INDUSTRIALIZADOS

PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS

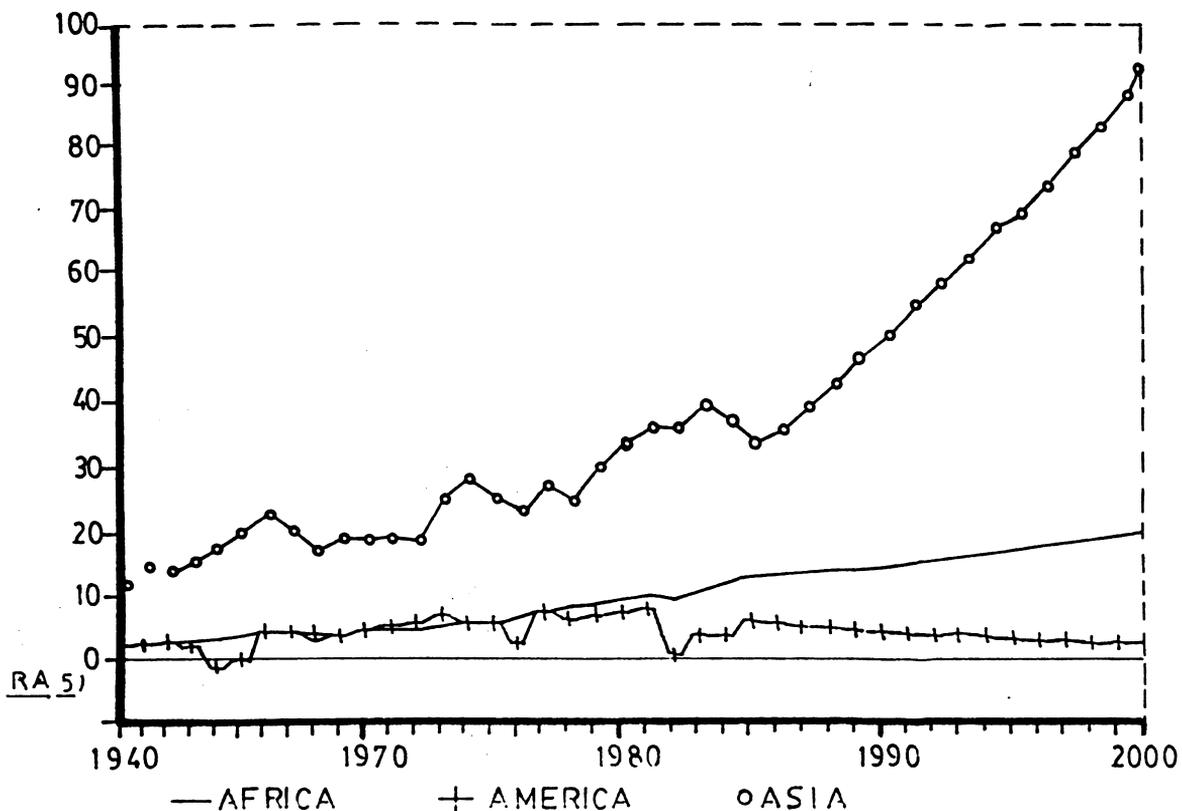


# TRIGO — PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

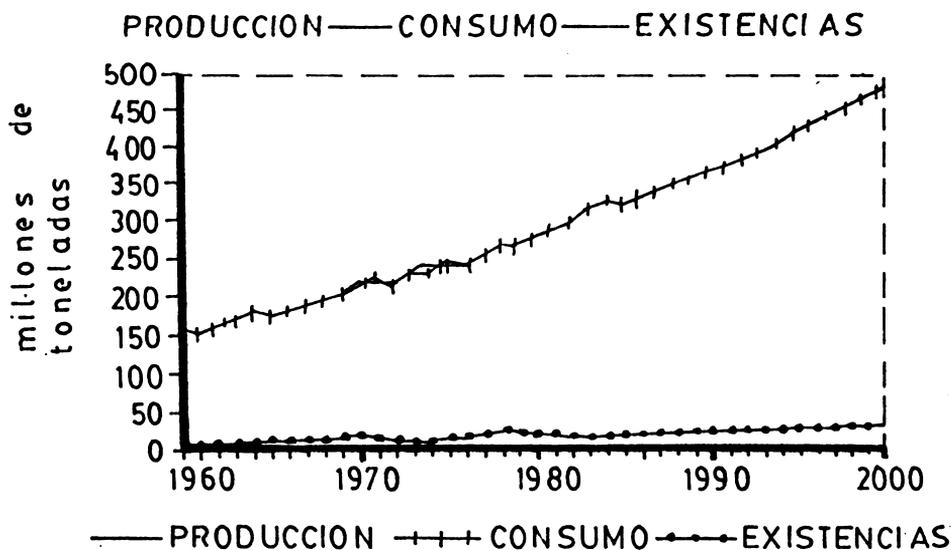
PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS



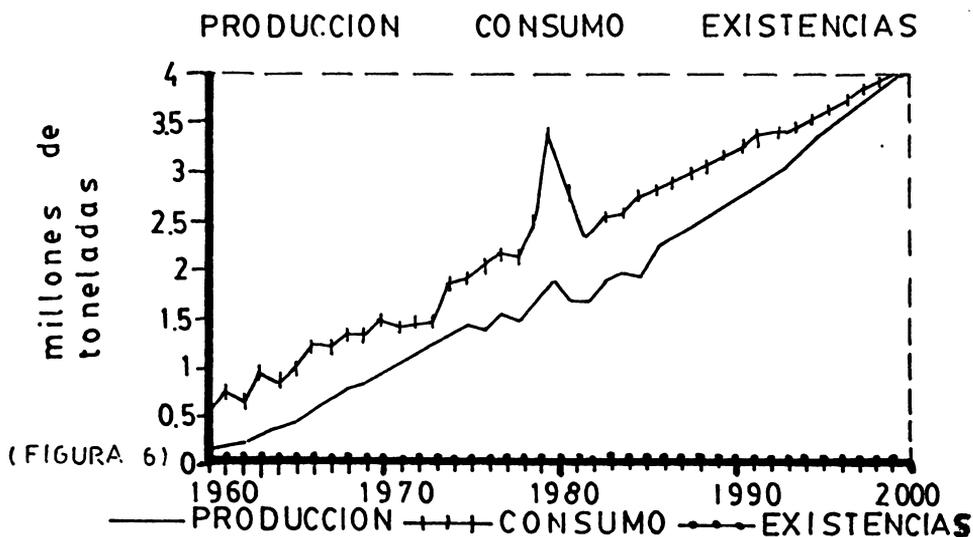
# TRIGO — IMPORTACIONES NETAS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO



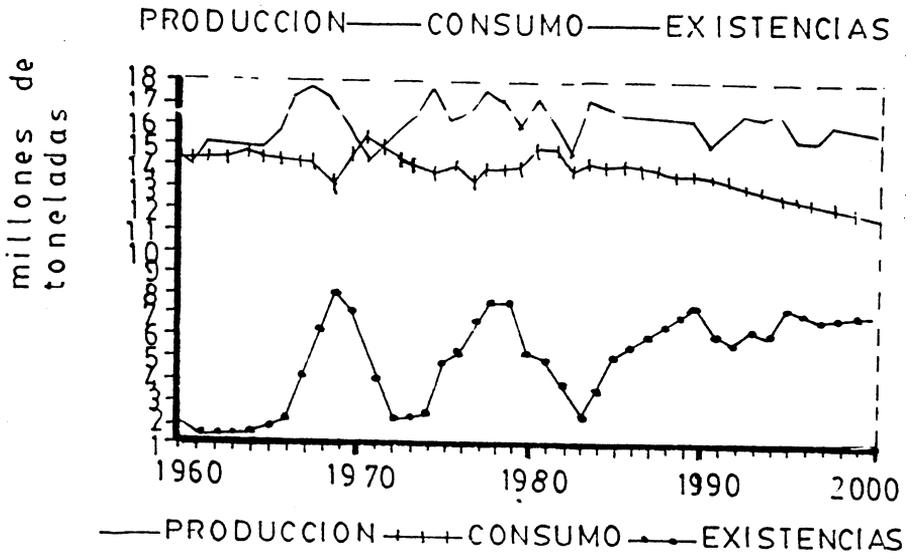
# ARROZ — MUNDO



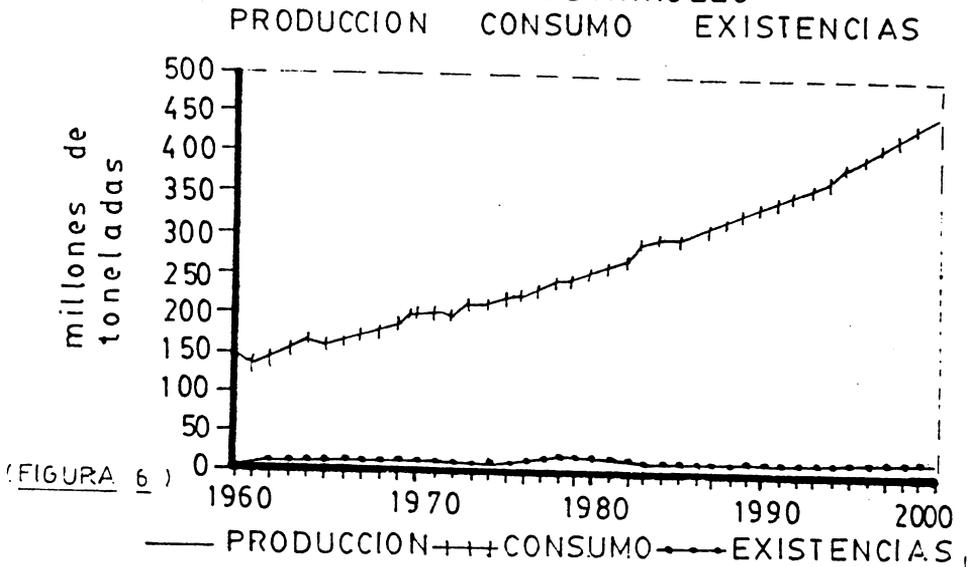
# ARROZ — PAISES CON PLANIFICACION CENTRALIZADA (EUROPA)



# ARROZ — PAISES INDUSTRIALIZADOS



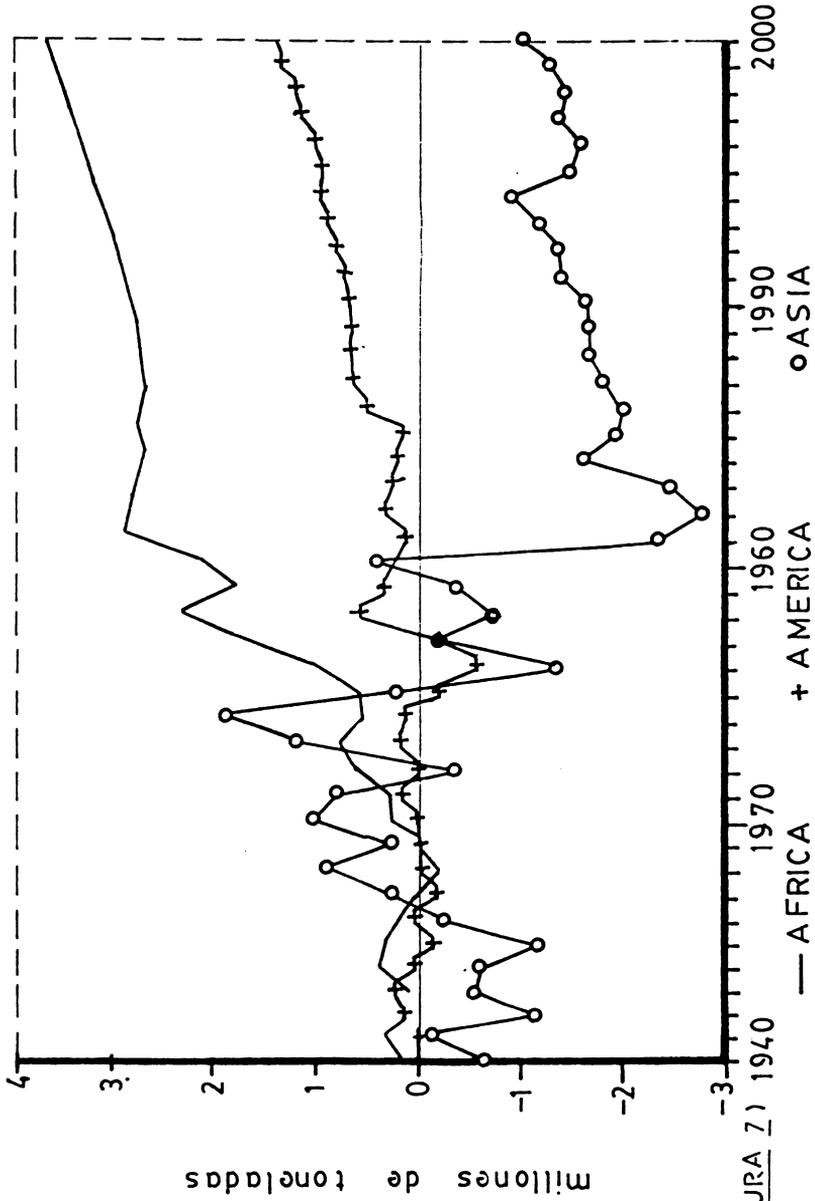
# ARROZ — PAISES EN VIAS DE DESARROLLO



(FIGURA 6)

# ARROZ—IMPORTACIONES NETAS

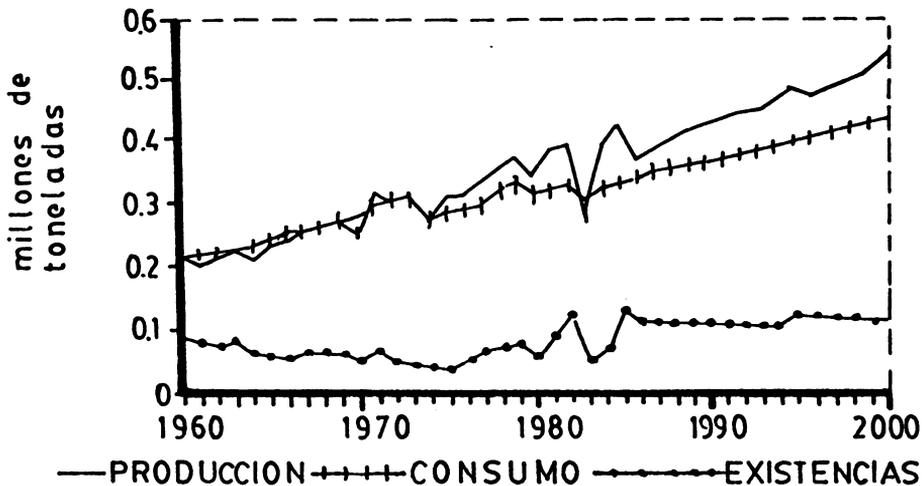
PAISES EN VIAS DE DESARROLLO



(FIGURA 7) 1940 1970 1990 2000

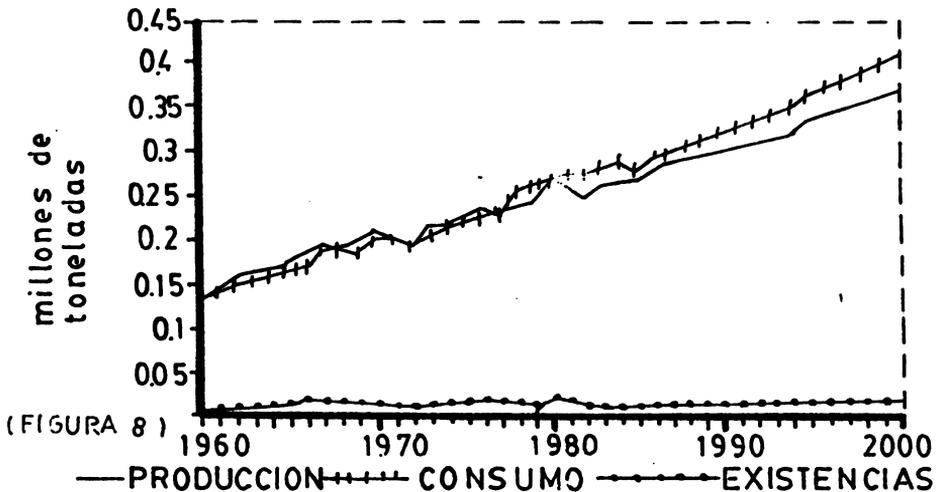
# GRANO GRUESO — PAISES DESARROLLADOS

PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS

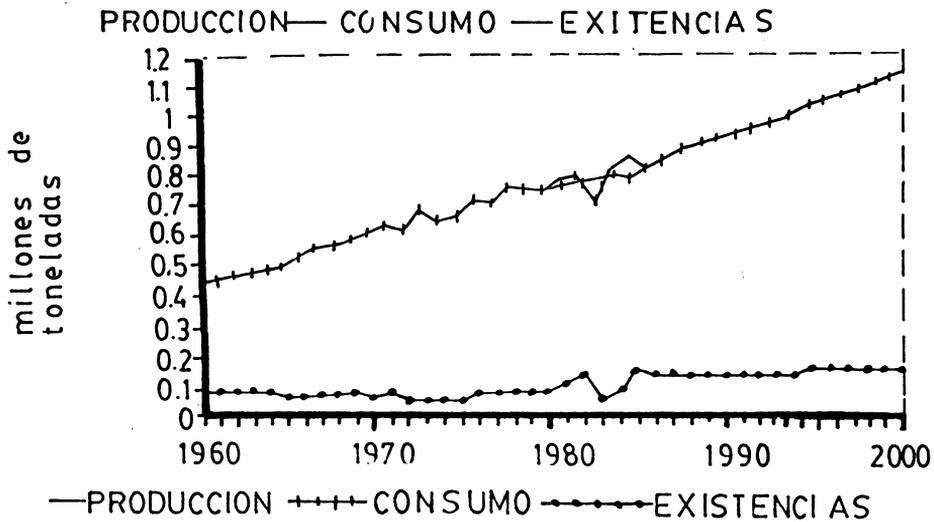


# GRANO GRUESO — PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

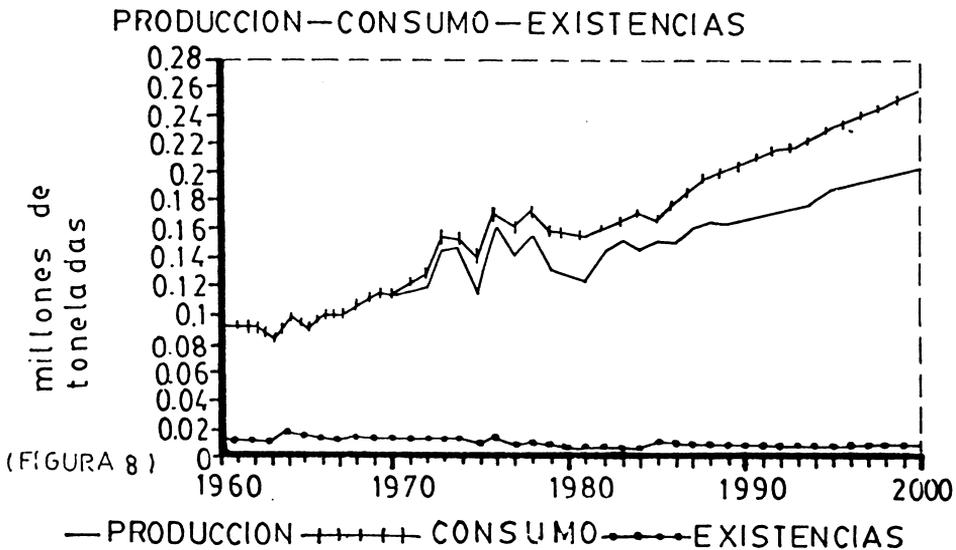
PRODUCCION — CONSUMO — EXISTENCIAS



# GRANO GRUESO — MUNDO

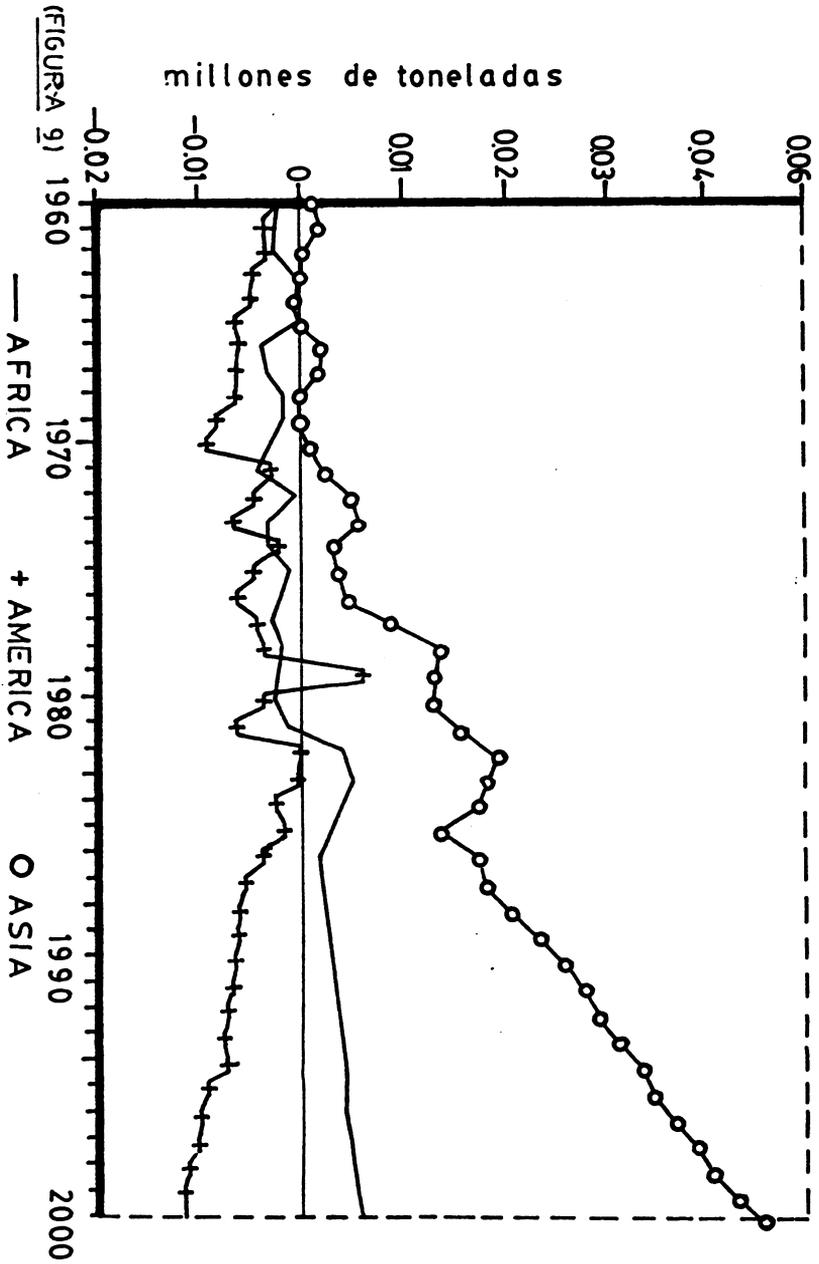


# GRANO GRUESO — PAISES CON PLANIFICACION CENTRALIZADA (EUROPA)

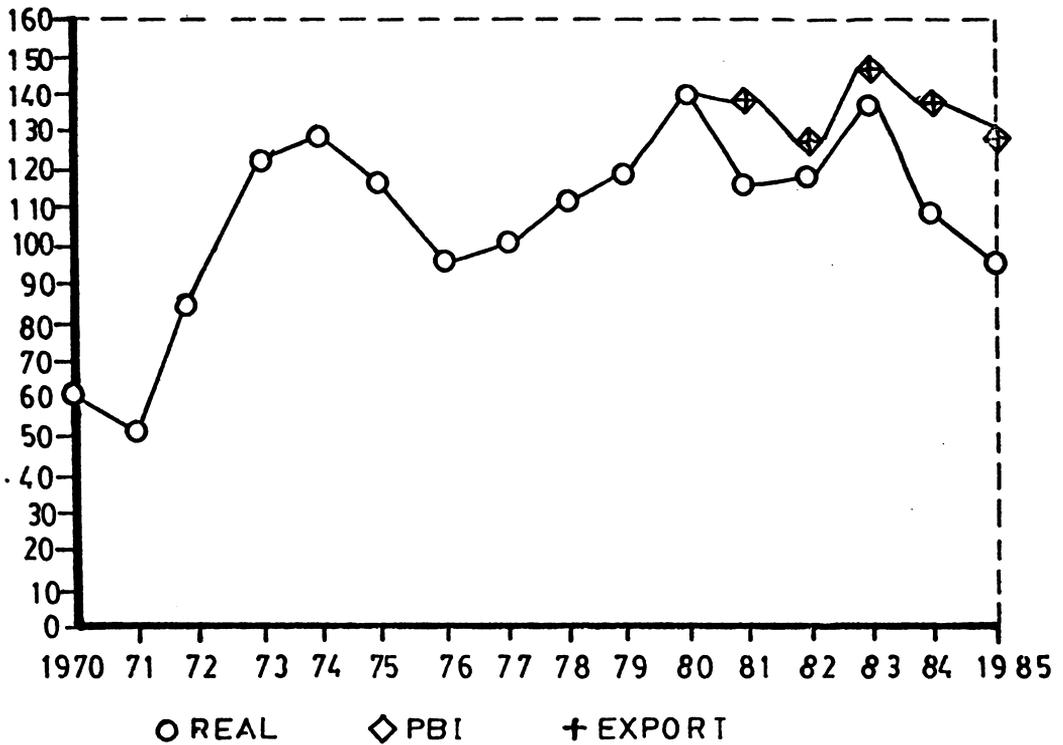


(FIGURA 8)

# GRANOS GRUESOS—IMPORTACIONES NETAS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

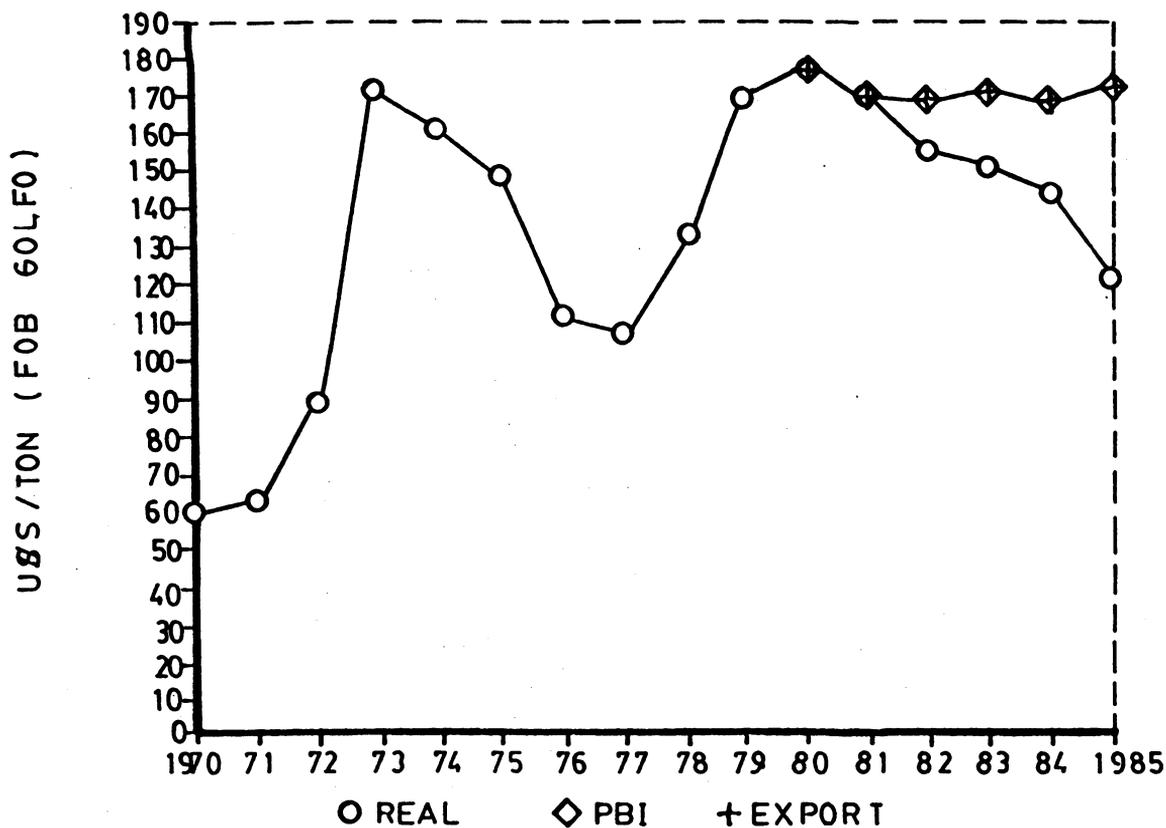


# EVOLUCION DEL PRECIO DEL MAIZ



(FIGURA 10)

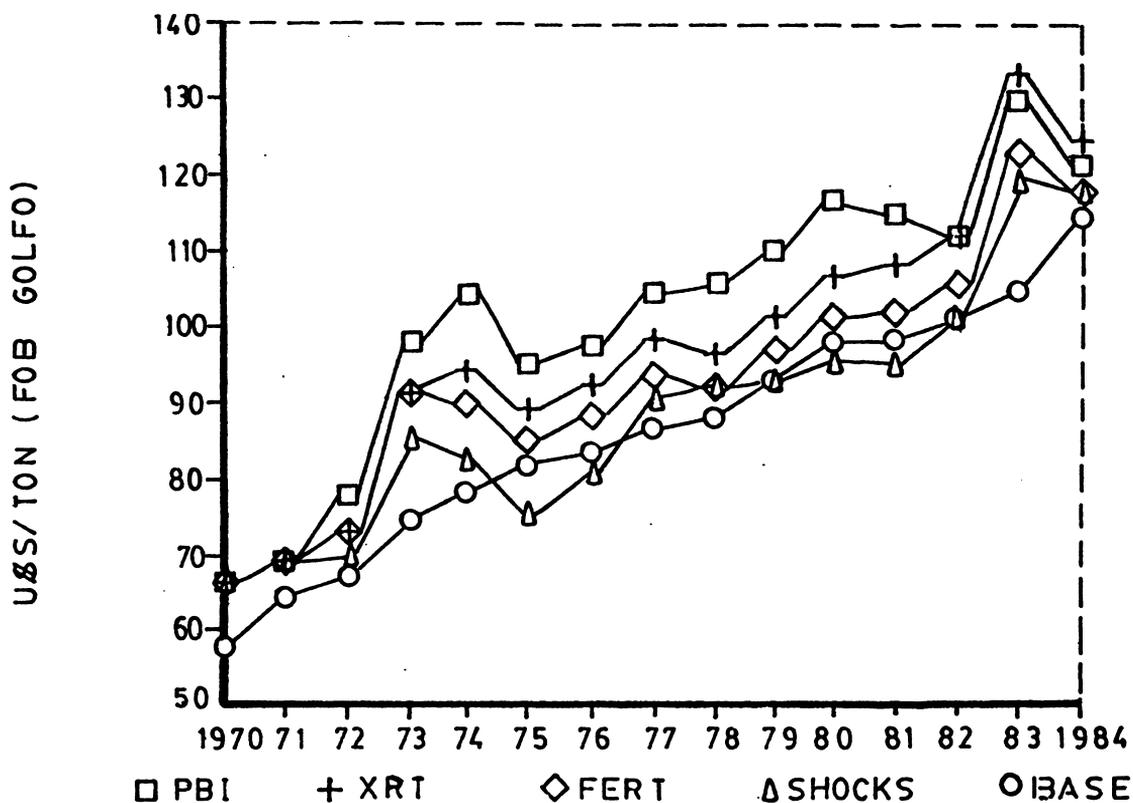
# EVOLUCION DEL PRECIO DEL TRIGO



(FIGURA 11)

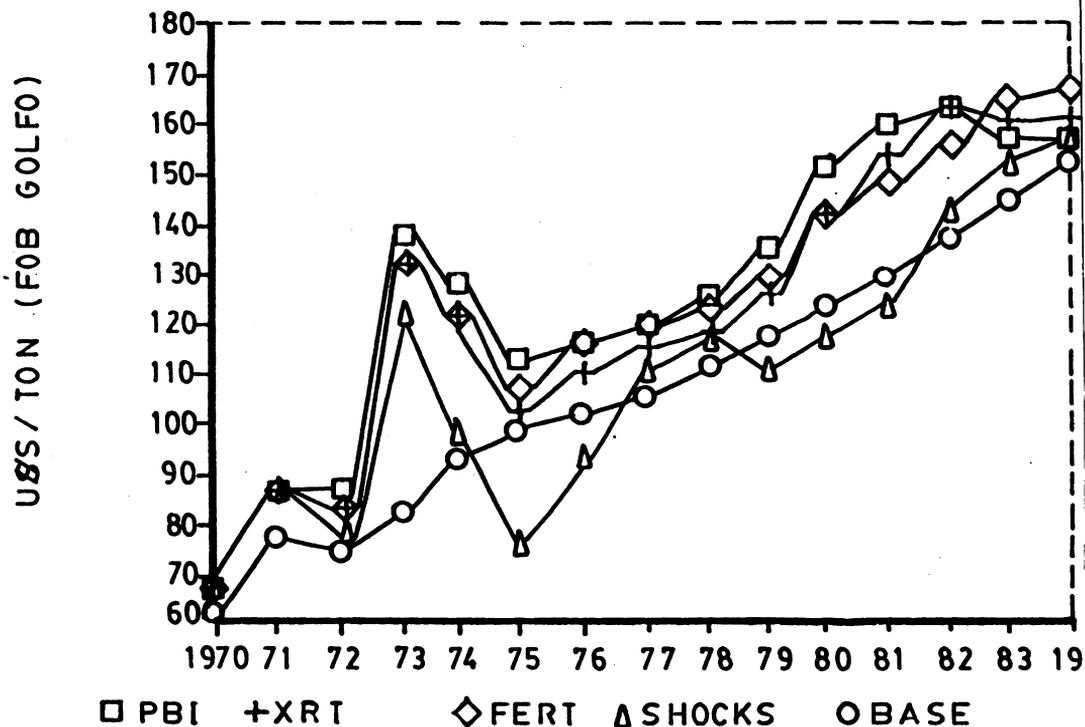
# VARIACION DEL PRECIO DEL MAIZ

(RESPECTO A LA EVOLUCION DE FACTORES ECONOMICOS SIGNIFICATIVOS)



# VARIACION DEL PRECIO DEL TRIGO

(RESPECTO A LA EVOLUCION DE FACTORES ECONOMICOS SIGNIFICATIVOS)



## **CAPITULO 2**

### **LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA: EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS**



## **LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA: EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS (\*)**

**Dr. Mogens Marcussen (\*\*)**

### **LOS HECHOS**

La Comisión se encuentra finalizando un estudio muy importante sobre el comercio agrícola. El mismo, aunque todavía se encuentra en una etapa de preparación demuestra el hecho de que todos los países desarrollados han implementado políticas que utilizan niveles significativos de sostén a su sector agrícola y que, a pesar de que los instrumentos varían ampliamente entre utilización de precios sostén, pagos por producción deficitaria, privilegios impositivos, subsidios a los insumos y otros, todos ellos contribuyen a corregir las distorsiones producidas en las fuerzas del mercado y a estimular el aumento de la producción.

La Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) viene destacando el problema del creciente desequilibrio de los mercados y la necesidad de reajustes, aún en la política de la propia CEE ya desde 1980.

Este reconocimiento se ha reflejado en una nueva orientación en el esquema de los precios de sostén. Esto, puede observarse en la evolución de los mismos, los que en términos reales han tenido una tendencia decreciente desde 1970, especialmente el sector cerealero, en forma significativa.

Sin embargo, el reconocimiento de que aún esta estricta política de precios resultaba insuficiente para restablecer el balance del mercado condujo a la introducción de medidas que se aplicaron a varios productos.

Una de las medidas introducidas fue el área de administración directa de la producción por medio de la implantación de cuotas con sanciones por exceso de producción para el azúcar en 1980 y para leche en 1984. Ambas medidas tuvieron éxito en estabilizar el volumen de la producción. En general la política de precios ha tenido un efecto negativo en el ingreso del sector agropecuario. En el caso de la leche, fue

---

(\*) El presente texto es un resumen de lo expuesto por el Dr. M. Marcussen .

(\*\*) Director de Asuntos Internacionales. División General de Agricultura de la CEE.

insuficiente porque el volumen de la cuota fue fijado a un nivel que era demasiado elevado en relación con las salidas disponibles del mercado. Actualmente, una porción significativa de la producción lechera de la CEE se canaliza por medio de varios esquemas de subsidios como por ejemplo subsidios para la producción de leche en polvo, manteca para elaboración de alimentos, etc.

De esta manera, la Comisión ha propuesto y el Consejo decidido, en agosto de este año, reducir el nivel total de las cuotas en un 2% para 1987 y 1% para 1988. En setiembre de este año, la comisión ha propuesto cambios en la operativa del sistema de cuotas para hacerlo más efectivo.

La semana pasada, la Comisión, propuso otra reducción en la cuota de la leche en un 2% para 1987 y 1% para 1988.

De adoptarse, significará una reducción total del 6% de la producción en leche de la CEE, para el período 1986/88. Gran parte de la reducción en el volumen de las cuotas será obtenida pagando a los agricultores una pensión por 7 años.

En el sector de las carnes la producción ha disminuido levemente desde 1984. Sin embargo, a pesar de esto, los stocks han aumentado y consecuentemente también lo han hecho las exportaciones de la CEE. La Comisión efectuó el año pasado una propuesta para una reforma en el sistema de sostén para las carnes, de manera que la intervención en la adquisición de las mismas se mantendrían solamente como una red de seguridad para prevenir fluctuaciones excesivas de precios en el corto plazo con el fin de compensar las reducciones resultantes de los precios y la subsecuente pérdida de ingresos para los productores, este sector recibiría un aporte directo a sus ingresos por animal pero con un límite tope de 50 animales por productor.

Por medio de esta propuesta, la Comisión está buscando favorecer al pequeño productor removiendo el sostén de ingresos para los grandes productores, que no lo necesitan.

Sin embargo, esta propuesta no ha sido todavía aceptada por el Consejo. En el sector cerealero, el problema del surplus pudo ser manejado hasta 1984 pero desde entonces los stocks han ido aumentando de manera alarmante.

Para sumársele a la política severa de precios (la que surge de la tabla anteriormente expuesta), la CEE ha introducido ahora un gravamen que es pagado en forma conjunta por productores cerealeros, su monto es fijado con referencia al costo presupuestario abocado a los reintegros por exportación para cereales. En 1986, este gravamen era fijado de manera de recuperar aproximadamente 50% del costo de los reintegros a la exportación.

Los productores que vendían por menos de 25 toneladas, son compensados por los efectos de este gravamen conjunto.

Los productores cerealeros han recibido el impacto de una innovación que surge de una distinción basada en lo colocado.

De esta manera se introduce una reducción en el precio intervenido para el tipo de baja calidad, que podría estar en el orden del 5% para el año entrante (cosecha 86/87).

Las medidas comentadas demuestran que la Comisión ha propuesto un número significativo de ajustes en su política, orientados a reducir o estabilizar la producción

agrícola de la CEE. Muchas medidas importantes ya han sido introducidas (cuotas para la leche en 1984, la reducción de las mismas en 1986, gravamen conjunto para cereales, cambios en la apreciación de la calidad de los mismos). Muchas se encuentran aún en un período de aprobación (intervención en el sector de carnes, una reducción mayor para las cuotas de la leche, etc.).

Las medidas cuantitativas (leche y azúcar) tienen el mérito de producir resultados casi de forma inmediata, tienen también la ventaja de que sus ingresos no necesitan ser tan fuertes como cuando el ajuste de la producción es buscado por medio de la reducción en los precios de sostén.

Por estas razones, hay un importante sector que consideró que estas medidas cuantitativas proveen la mejor manera de reducir la producción y que debería usarse también en otras áreas además de las de leche y azúcar.

Sin embargo, la Comisión no pretende utilizar las cuotas de producción, ya que a pesar de que sean quizás la única solución o alternativa al problema de los suspensos de producción, generan consecuencias indeseables. Esto induce a introducir correcciones inmediatas a fin de recomponer los desequilibrios presupuestarios y controlar los stocks de producción. Las cuotas de producción tienden a elevar los precios, lo que estimula el consumo de sustitutos. Y finalmente no presentan ninguna seguridad en el sentido de garantizar su objetivo principal, esto es proveer ingresos adecuados. Quizá esto signifique un efecto positivo en el corto plazo, pero la ventaja de tener precios más altos se capitaliza en un mayor valor de la tierra, lo que significa que en una sociedad dinámica, donde las tierras agrícolas se transfieren no solo por medio de la herencia, los nuevos productores deberán absorber este nuevo valor de manera tal que su situación no se verá mejorada por la implementación del sistema de cuotas.

Por estas razones, la Comisión ha preferido lograr los ajustes necesarios en la producción por medio de mecanismos de mercado.

Por medio del llamado "Green Paper" (Libro verde) realizado por la Comisión en 1985, se propuso que los precios de sostén deberán reducirse y que el soporte mayor debería otorgarse por medio de intervención directa en los ingresos de los pequeños agricultores. Esta propuesta fue rechazada por los mismos.

A pesar de ello, la Comisión propuso diversas medidas tendientes a lograr los mismos objetivos. Nuestro ejemplo es el gravamen conjunto para el sector cerealero combinado con una compensación para los productores que comercializan menos de 25 toneladas.

Otro ejemplo está dado por la disminuida intervención en el sector de las carnes con compensaciones en la forma de premiums por animal comercializado hasta un máximo de 50 por productor.

La Comisión considera que una política de progresiva reducción de precios sostenida a través de varios años proveerá el necesario ajuste a los volúmenes de producción. Estas innovaciones se verán reflejadas en las propuestas para precios que serán presentados dentro de poco para el período entrante.

## **PERSPECTIVAS**

En la actualidad, no se cuenta todavía con evaluaciones precisas para el futuro.

Pero es claramente inferible de lo expuesto, que la producción de productos lácteos de la CEE probablemente disminuya en forma significativa. Con respecto a las carnes, tampoco se tuvieron consideraciones que realizar.

En otras áreas, la Comisión recientemente ha hecho una estimación con respecto a la producción de trigo para 1981, lo que posiblemente podría presentar un aumento del 18% sobre el promedio del período 82/84.

## **EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA AGRICOLA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA**

**Dr. Guillermo Flichman (\*)**

### **INTRODUCCION**

En la actualidad, es un lugar común hablar de la crisis de la Política Agrícola Comunitaria (PAC). Tanto al interior como al exterior de la Comunidad Económica Europea, parece haber una clara conciencia acerca de la necesidad de introducir profundas reformas en el funcionamiento de la PAC. Los propios documentos de la Comisión de las Comunidades Europeas lo plantean con toda claridad desde comienzos de la década de los ochenta.

Diversos son los síntomas de crisis y todos ellos graves.

La política de estabilización de los mercados agrícolas está originando un aumento insostenible del presupuesto comunitario. Los excedentes no absorbibles por la CEE deben ser vendidos en el mercado mundial a precios muy inferiores a los internos. Como el ritmo de aumento de la producción es importante y el consumo interno está casi estancado, los volúmenes de mercancías que deben ser retirados del mercado interno para venderse luego en el mercado mundial crecen constantemente. La crisis del mercado mundial, donde los precios bajan cada vez más, refuerza las presiones sobre el presupuesto comunitario. Cuando hay que pagar cada vez más para sostener un grupo reducido de productos distribuidos de manera muy desigual entre países y regiones de la comunidad, en un contexto general de crisis económica y políticas de "rigor" presupuestario se hace efectivamente difícil continuar como hasta ahora. La sobrevaluación del dólar en 1984 y 1985, produjo un alivio transitorio, que desapareció cuando en el último año el dólar perdió un 30% de su valor frente a las monedas europeas.

La ampliación de la Comunidad Económica Europea, con la inclusión de Grecia, España y Portugal ha provocado un crecimiento de la heterogeneidad interna. Parece

---

(\*) Profesor del Instituto Agronómico Mediterráneo, Montpellier, Francia. Consultor del "Estudio sobre comercialización de granos y rol de la Junta Nacional de Granos"; Proyecto de Modernización del Sector Agropecuario Argentino, SAGyP/IICA.

difícil que pueda continuar sin modificaciones una política que implica la utilización de más de dos tercios del presupuesto para apoyar un grupo reducido de productos concentrados esencialmente en el norte de Europa. Las presiones por el uso de los recursos en las regiones desfavorecidas son cada vez más fuertes. Las divergencias de intereses nacionales, regionales y hasta de grupos de productores en el interior de un país son cada vez más visibles.

El conflicto internacional con el mundo exterior a la Comunidad también se agudiza. Ya no se trata solamente de un enfrentamiento CEE-USA, sino de confrontaciones mucho más complejas con el conjunto de los países exportadores de clima templado. Por otra parte, la política global frente a los países en desarrollo comienza a adquirir nuevas características a partir de la incorporación de España y Portugal en la Comunidad. Este hecho puede provocar repercusiones en el tipo de tratamiento preferencial dado por la CEE a los países signatarios de la Convención de Lomé y a los países de la región mediterránea, respecto de América Latina.

En las declaraciones y documentos recientes de la Comisión de las Comunidades Europeas, se puede apreciar una voluntad decidida de promover cambios en la Política Agrícola. En este trabajo intentamos exponer algunas ideas sobre el alcance real de la reforma de la PAC. Para eso, es necesario analizar brevemente cuáles fueron las condiciones que permitieron la creación y el funcionamiento de la PAC, los cambios que provoca la crisis actual y las proposiciones de reforma.

## LA FORMACION DE LA PAC

La puesta en marcha de la Política Agrícola Común constituyó un hecho de gran importancia en la Europa de comienzos de los años sesenta. Todos los países que componían la CEE habían construido políticas agrícolas nacionales sobre bases muy diferentes. Poder tener éxito en esa tarea, implicaba crear una estructura institucional común, capaz de imponer un sistema de reglas de funcionamiento al conjunto de los estados miembros. Esas reglas nuevas, esa estructura institucional, los mecanismos de regulación que permitirán su implementación debían demostrar una superioridad evidente respecto de las políticas nacionales precedentes. Estas políticas nacionales de los países miembros respondían a una tradición diferente -y a veces fuertemente divergente-. Estas diferencias se encontraban reforzadas por un desarrollo muy desigual de sus agriculturas y, sobre todo, de sus relaciones de integración con el mercado mundial.

Por tratarse de los productos sobre los cuales nos interesa desarrollar en forma prioritaria nuestra reflexión y también porque la organización de su mercado es el modelo más representativo de la PAC, consideraremos en particular el caso de los cereales.

Distintas situaciones nacionales pueden tipificarse en cuanto a las relaciones entre la producción, el consumo y el comercio exterior en los países que componen inicialmente la Comunidad Europea. Como lo señala Bernard Philippe <sup>1</sup> "un país fuer-

---

1. Bernard Philippe. "Politique Agricole Europeenne et Marches Mondiaux", Económica, París, 1986.

temente deficitario no experimenta las mismas restricciones en la gestión de la producción y del comercio que un país autosuficiente o excedentario". Es posible distinguir tres tipos de situaciones diferentes en el período inicial de la PAC <sup>1</sup>.

- 1) Los países fuertemente deficitarios en cereales, en los que la producción no alcanza a cubrir ni siquiera la mitad de las necesidades internas. Es el caso de Holanda, Bélgica y Luxemburgo.
- 2) Aquellos países fuertemente importadores, pero en los que la producción nacional era relativamente importante. Alemania e Italia se encontraban en esa situación. Sus políticas nacionales debían conjugar la necesaria protección a la producción nacional con el recurso importante al aprovisionamiento externo.
- 3) El caso de Francia era particularmente diferente, porque ya en el comienzo de los años sesenta disponía de excedentes para la mayor parte de los cereales. Esto implicaba que la regulación del mercado se orientaba a la absorción de excedentes.

Si bien las características dominantes en los países de la Comunidad eran diferentes, tanto en lo que hace a las relaciones entre la producción, el consumo y el intercambio de cereales como respecto de los sistemas de regulación de los mercados, habían ciertos elementos básicos en común que son los que permitieron la construcción de la PAC.

Un factor esencial es la relación inversa entre el grado de libertad del que dispone un Estado para la implementación de una política agrícola y la importancia relativa de la agricultura en la economía nacional. Un país en el que el sector agrícola tiene un gran peso dominante en la economía, dispone de poco margen de maniobra para realizar una política agrícola que implica transferencias de recursos hacia la agricultura. El hecho común a todos los países fundadores de la Comunidad, de que sus agricultores estaban ocupando un lugar cada vez más reducido, tanto respecto del peso relativo en el PBI, como del empleo, favoreció enormemente la construcción de la PAC. Por otra parte, este hecho se reforzaba por la situación prolongada de crecimiento económico y mejoramiento sustancial de los niveles de vida que experimentan todos los países de Europa Occidental a partir de los años cincuenta.

Crecimiento económico, peso económico relativamente débil de la agricultura, importancia decreciente de los productos alimentarios en la composición de la canasta básica de consumo popular, son los elementos esenciales, comunes a todos los países de la CEE de seis, que permitan generar un común denominador la política agrícola.

---

1. En esta clasificación nos basamos en B. Philippe, op. cit. Michael Tracy en "Agriculture in Western Europe, Challenge and Responde (1880-1980)", Granada Ed., London, 1984, ofrece un análisis muy completo sobre la formación de la PAC.

Los objetivos centrales de la PAC, tal como fueron definidos en el título del Tratado de Roma referente a la agricultura, son los siguientes:

- a) Aumentar la productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y de esa manera una utilización óptima de los factores de producción, especialmente de la mano de obra.
- b) Asegurar, de esa manera, un nivel de vida equitativo a la población agrícola, especialmente mediante el aumento del ingreso individual de aquellos que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de abastecimiento.
- e) Asegurar precios razonables para los consumidores.

Como lo han señalado diversos analistas, el conjunto de objetivos perseguido implica profundas contradicciones. Estas contradicciones se han ido desarrollando con el tiempo y aparecen hoy muy evidentes. Pero, pese a esas contradicciones, resultó posible la construcción de un mecanismo que funcionó de manera remarcable durante un largo período. Sólo un profundo cambio en las condiciones internas y externas de la CEE obligan actualmente a promover una reforma de la PAC.

De los objetivos enunciados en el Tratado, la prioridad fue otorgada al fomento del aumento de la producción y a la estabilización de precios del mercado interno comunitario. La racionalidad en el uso de los recursos nunca pudo ser asegurada -por las razones que desarrollaremos más adelante- y el nivel de vida de los agricultores evolucionó en función esencialmente de la política de precios y de las ayudas directas a los agricultores, pero sin disminuir las enormes desigualdades entre diferentes regiones.

La realización de una política de precios que permita precios remuneradores para los agricultores en el seno de mercados estabilizados, implica la creación de mecanismos de protección eficientes respecto del mercado internacional. Un elemento común a todos los países de la CEE era que los precios internos superaban a los internacionales. En la búsqueda de un común denominador, las negociaciones finalizaron creando un sistema de precios comunitarios que implicó tomar los más altos como referencia.

Las diferencias entre los precios de los cereales en los países de la CEE eran considerables. A fines de los años cincuenta se puede observar que los precios alemanes superaban entre 40% y 50% a los franceses.

## DIFERENCIAS DE PRECIOS DE CEREALES PROMEDIO 1958-1959

CEREALES	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	BELGICA	HOLANDA
Trigo	100	146	145	134	111
Centeno	100	164	143	123	119
Cebada	100	176	122	137	119

Fuente: Proposition Concernant l'Elaboration et la mise en oeuvre de la Politique Agricole Commune, Commission des Communantes Europeennes. Bruxelles. 1960.

Estos precios internos funcionaban aplicándose a la totalidad de la producción, excepto en Francia, donde los productores recibían un precio decreciente con relación al volumen comercializado. Este sistema estaba destinado a favorecer a los pequeños productores.

Considerando que los niveles extremos de precios se encontraban en Francia y en Alemania, se decidió que los precios comunes se fijarían en un nivel intermedio. Sin embargo, durante el proceso de ajuste para la determinación de los precios comunitarios, los precios franceses aumentaron mucho más de lo que disminuyeron los alemanes. Esto permitió reducir eventuales tensiones en Francia por la eliminación del régimen de precios diferenciales, ya que lo que perdieron los pequeños productores por la unificación de precios, lo compensaron con creces gracias a aumentos promedio del orden del 40%.

En el contexto de crecimiento económico de la época, los costos que implicaba una política de aumento de precios alimenticios fueron absorbidos fácilmente por la sociedad. Los valores positivos de la seguridad alimentaria y el consenso sobre la necesidad de la modernización de la agricultura fueron más fuertes que las críticas.

## EL MECANISMO DE PROTECCION FUNDAMENTAL: LOS PRELIEVOS DE LA IMPORTACION

Para cumplir con el objetivo de garantizar un nivel adecuado de ingreso a los agricultores, dos tipos principales de políticas eran posibles y fueron discutidos.

La primera alternativa es la del otorgamiento de subsidios directos a los productores, del estilo de los "deficiency payments" utilizados por el Reino Unido y también por los Estados Unidos. Este sistema implica respetar el precio de mercado -no sin prever algún tipo de regulación- y subsidiar a los productores por la diferencia entre el precio de mercado y un precio "objetivo", considerado como suficientemente remunerador. Todo sistema de sostén implica transferencias de recursos. En el caso de las subvenciones directas, estas transferencias son totalmente transparentes, están incluidas en el presupuesto del Estado y son pagadas a los agricultores.

Considerando las importantes diferencias entre los precios internos y los internacionales -y la enorme carga presupuestaria que estas diferencias implican- el sistema fue descartado. Sin embargo las ventajas en términos de equidad de este sistema son evidentes: pagan los contribuyentes y no los consumidores de alimentos. Por otra parte, este sistema no introduce elementos desestabilizadores muy importantes en los mercados internacionales.

Pero el argumento del costo presupuestario y la fuerte oposición de las organizaciones de agricultores hicieron elegir el mecanismo de prelievos móviles a la importación como elemento primordial de la regulación del mercado cerealero de la CEE.

Una vez establecido el sistema, fue posible constatar que, sin excepción el nivel resultante de tarifas medido en porcentaje del precio de importación resultó en casi todos los años, superior al nivel de tarifas previo a la creación de la PAC <sup>1</sup>.

Eso se debe tanto al aumento de los precios como a la sustitución de sistemas nacionales de protección no-tarifaria por el sistema de prelievos.

No vamos a describir en detalle el funcionamiento del sistema de prelievos, que es muy conocido y puede consultarse en numerosos trabajos disponibles <sup>2</sup>. Lo que nos interesa aquí es analizar los elementos diferentes que introduce como sistema de protección, sobre todo si se lo compara con una tarifa ad-valorem.

En el caso de la tarifa ad-valorem, el precio interno del producto protegido se establece a un nivel superior al precio internacional. Pero el mercado interno no queda aislado de las variaciones que experimentan los precios internacionales. Si la tarifa es del 30% y los precios internacionales bajan, los precios internos bajarán también, aunque continúen siendo un 30% superiores a los mundiales.

Una tarifa ad-valorem no impide un ajuste interno a las condiciones internacionales.

El sistema de prelievos, es la aplicación de una tarifa móvil que, manteniendo inmutable el precio interno, ajusta la tarifa a las condiciones del mercado internacional. Las condiciones internas, entonces, no se ven afectadas en lo más mínimo por las variaciones de precios en el contexto internacional. Se trata, entonces, de un mecanismo de aislamiento total. Si los niveles de precios internos garantizan un ingreso adecuado en los agricultores, los objetivos de ingresos y de estabilidad de mercados son alcanzados. En la medida en que la relación entre la producción y el consumo determine la necesidad de imputar, el sistema no tiene una carga presupuestaria; por el contrario, las importaciones producen una recaudación fiscal. El costo de la protección está esencialmente pagado por los consumidores, vía precios más altos que los mundiales. Pero ese costo resulta fácilmente absorbible si la economía crece y los alimentos ocupan una porción relativamente pequeña y en disminución, del presupuesto de consumo de la población. Este era el caso durante el período en que la PAC funcionó sin demasiados conflictos

1. Warley, "Western Trade in Agricultural Products", publicado en *International Economics Relations the Western World (1959-1971)*, A. Shonfield Ed., London N. York-Toronto, 1976.
2. P. Ej., Silvia Canela, "La Política Agrícola de la C.E.E.: Desarrollo y Crisis Actual", EURAL, 1985.

internos. Cuando comenzaron a aparecer excedentes y fue necesario subvencionar las ventas al mercado internacional a través del sistema de restituciones a la exportación, todo comenzó a cambiar como veremos más adelante.

La regulación en el mercado de cereales fue complementada con mecanismos similares para regular los mercados de productos de origen animal, principales utilizadores de los cereales. Las carnes y los productos lácteos tienen regímenes de protección emparentados con el sistema utilizado para el caso de los cereales. Esto permitió que un consenso fuera logrado entre los países del norte de Europa-Holanda, Bélgica y más adelante Dinamarca, fuertes consumidores de cereales para la alimentación animal, y los productores excedentarios de cereales, esencialmente localizados en Francia.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La puesta en marcha de la Política Agrícola Comunitaria se realiza dentro de un contexto internacional que obliga a la CEE a efectuar negociaciones con el resto del mundo en el marco de las reglas del GATT. Reglas que imponen que la instauración de una política arancelaria común no implique un nivel de protección superior al preexistente, considerando la suma de las situaciones nacionales. La principal oposición que encontró la PAC fue la de los Estados Unidos. Luego de arduas negociaciones en el seno del GATT, se llegó a un acuerdo que implicó la aceptación de la política cerealera de la CEE, pero al mismo tiempo, la libre entrada de los granos oleoproteaginosos (soja, esencialmente) de sus productos derivados y de los sustitutos de cereales en el mercado comunitario. El resultado de esta negociación abrió una brecha en el sistema casi perfecto de aislamiento del mercado internacional que creaba el régimen implantado para los cereales. El problema que se plantea reside en el tratamiento diferencial a la importación entre productos que tienen un alto grado de sustituibilidad entre sí. En efecto, dentro del modelo intensivo de producción animal, puede haber una selección bastante flexible de los productos que componen la ración animal. La alta protección de los cereales y la libertad de ingreso de productos que, aunque parcialmente, pueden sustituirlos en la composición de las raciones, crean una situación en la que los utilizadores de cereales europeos, buscando los aprovisionamientos menos costosos, aumentan considerablemente las importaciones de sustitutos de cereales. La protección resta, entonces, competitividad a los cereales europeos en el propio mercado de la CEE.

Pero este es un problema que aparecerá como importante recién en la segunda mitad de la década de los setenta. Hasta ese período, el sistema funcionó bastante bien y no se evidenciaron conflictos ni contradicciones insuperables.

Internamente, los países del norte de Europa, importadores netos de cereales y fuertes productores de leche y carne con métodos intensivos, se vieron favorecidos por la protección de su producción, que compensaba el alto precio de los cereales. Sus instalaciones portuarias muy eficientes, les permitían producir a costos relativamente bajos, utilizando una proporción más alta que la media de la CEE de sustitutos de cereales y de cereales importados. Aún entrando al mismo precio, el maíz importado

en Rotterdam y convertido en leche, carne o huevos, en las cercanías del puerto, resulta más económico que en otras regiones de la Comunidad, con puertos menos eficientes y mayores costos de transporte.

Como hasta mediados de la década del setenta, el aumento de la demanda interna de carne, leche y consecuentemente de cereales para la alimentación creció en forma constante, las contradicciones entre la producción de cereales (esencialmente concentrada en Francia) y la producción animal intensiva del norte de Europa, permanecieron latentes. Hasta 1973-74, años en los que los precios cerealeros aumentan desmesuradamente, la utilización interior total de cereales de la CEE aumenta en forma continua, pasando de 40 millones de toneladas en 1955/56 a más de 70 millones veinte años después.

La implementación de la PAC implicó, en relación al intercambio con terceros países, una disminución de las importaciones de cereales y de carne vacuna y un aumento de las de soja y otros productos de alimentación animal, exentos de protección. En términos de terceros países afectados por la reducción del intercomercio, el impacto negativo más grave fue el experimentado por Argentina, Uruguay, Canadá y Australia, en una primera etapa y por Nueva Zelandia más tarde, cuando el Reino Unido se incorporó a la CEE. El impacto negativo en los EE.UU. resultó compensado de manera importante por el enorme aumento de las importaciones comunitarias de soja.

## EL PERIODO 1967-1974

Durante estos años estuvieron plenamente vigentes las condiciones esenciales que permitieron la constitución y puesta en marcha de la PAC. El bajo peso relativo de la agricultura, pese a su expansión, se mantuvo y eso continuó permitiendo un alto margen de maniobra a la política agrícola. La producción creció considerablemente, al amparo de precios remuneradores que favorecieron una rápida adopción del progreso técnico.

El crecimiento de la producción total de cereales es imputable esencialmente a Francia, responsable de más de dos tercios del incremento dentro de la Comunidad de seis. Alemania aumentó considerablemente su producción, así como Italia; Holanda y Bélgica continuaron su tendencia hacia la especialización en productos de origen animal. Esto no implica que no hayan aumentado su producción cerealera -que creció fuertemente- sino que, dado lo reducido de la tierra disponible en esos países su producción de cereales pesa poco en el conjunto comunitario. Pesa poco también si se efectúa una comparación con el crecimiento de la producción de leche y productos cárneos, que es mucho más importante.

Hasta mediados de los años setenta, para el conjunto de la CEE, este aumento de producción fue acompañado de un crecimiento del consumo interno de cereales. Si bien las importaciones se redujeron fuertemente en este período la Comunidad continuaba siendo globalmente deficitaria en cereales. A comienzos de los años setenta, las importaciones de cereales de la CEE alcanzan 25 millones de toneladas aproximada-

mente, mientras las exportaciones no alcanzan los 15 millones. Este es un factor clave de estabilidad del sistema. La protección puede funcionar sin crear conflictos graves, mientras hayan importaciones netas. Su costo es opaco, no aparece en el presupuesto, es absorbido fácilmente por los consumidores a través de mayores precios que son muy poco perceptibles. El precio mundial es una abstracción. Si el nivel de vida crece constantemente y los precios alimentarios son estables, no resulta problemático que estos precios sean superiores a los que potencialmente podrían existir en condiciones de libre comercio. El consenso en torno a la PAC continúa sin problemas, y, pese a que una simple proyección de tendencias mostraba que la situación podía convertirse en explosiva en pocos años, aparentemente no se consideró necesario realizar un serio cuestionamiento de la PAC.

El principio de la preferencia comunitaria funcionó de manera adecuada, permitiendo que la expansión de la producción sea acompañada de un crecimiento del comercio intra-comunitaria a un ritmo importante.

Si bien no puede bajo ningún punto de vista considerarse que los problemas actuales de la PAC son de origen exclusivamente interno a la CEE, se puede afirmar en cambio, que las dificultades para emprender los ajustes necesarios, tienen su origen en la rigidez de funcionamiento comunitario. No se trata de un problema técnico, sino político. Cuando las condiciones que permitieron el "compromiso" que implica la PAC cambian, cualquier modificación en las reglas del juego altera un equilibrio precario. La fuerza de la inercia se convierte en elemento dominante, las situaciones de bloqueo de las decisiones se hacen frecuentes. Pero esto ya es materia del análisis del período siguiente.

## LA SITUACION DESPUES DE 1974

En 1973 y 1974 el contexto internacional experimenta cambios de gran importancia. En lo que hace al mercado de cereales, con las compras enormes e imprevistas de la Unión Soviética, se entra en un período de fuerte inestabilidad de precios, acompañada, hasta comienzos de los años ochenta, por una importante expansión del mercado mundial. La demanda de cereales de los países en desarrollo crece considerablemente, sobre todo a causa del aumento de ingresos en los países exportadores de petróleo. La U.R.S.S. por otra parte, se convierte en el primer importador mundial. La política agrícola de los EE.UU. cambia -sólo por algunos años- eliminando los mecanismos de control de la oferta y disminuyendo la ayuda alimentaria, lo que contribuye a aumentar la inestabilidad de los mercados cerealeros.

La fuerte alza en los precios mundiales de los cereales de 1973 y 1974 facilita enormemente el proceso de integración del Reino Unido a la CEE, porque en esos momentos -excepción única consignada hasta ahora- los precios comunitarios fueron inferiores a los mundiales.

Por otra parte, en esos años comienza a evidenciarse una tendencia global a la disminución del crecimiento económico general: es el comienzo de la crisis, ya preanun-

ciada por los problemas monetarios de los años precedentes.

La agricultura de los países miembros de la Comunidad permanece al abrigo de las tormentas mundiales. Sin embargo, algunos signos de inquietud se observan desde 1974. En ese año, a raíz de aumentos excesivos en los precios de la soja en el mercado interno de EE.UU., este país impuso un embargo a las exportaciones que puso en peligro la seguridad de aprovisionamiento europeo de un insumo que se había convertido en un elemento esencial del modelo intensivo de producción animal. Esto motivó un intento de fomentar, mediante subsidios especiales, la producción europea de granos oleoproteaginosos, hecho que provocó un fuerte crecimiento de la producción de colza y de girasol. Pese al desarrollo de estas producciones, parece muy lejano el autoabastecimiento europeo en proteínas vegetales.

El mercado de cereales comenzó a desequilibrarse de manera creciente.

Por una parte, la producción, estimulada por la continuidad de una política de precios estables y remuneradores continúa su crecimiento, alterado sólo por eventualidades climáticas como la sequía de 1976. Por el otro, el consumo de cereales, sobre todo su porción dinámica, el consumo para alimentación animal, se estanca y disminuye levemente a partir de 1974. En ese año, el consumo total de cereales en la Comunidad fue de 71 millones de toneladas. En 1984 no llegaba a 67 millones. Durante ese mismo período la producción, en cambio, aumentaba aproximadamente un 40%.

La creación de los excedentes comunitarios de cereales es un fenómeno que se origina en el sistema de protección comunitario y que se agrava por las imperfecciones de dicho sistema.

El sistema de precios internos remuneradores, totalmente insensible a las condiciones del mercado mundial permite -en un contexto de cambios tecnológicos permanentes- aumentos continuos de la producción independientes de la evolución de la demanda. Pero la evolución de la demanda europea de cereales se encuentra, adicionalmente, afectada en forma negativa por la posibilidad de importar sin recargo productos que pueden sustituir a los cereales en la alimentación animal. Entre 1971 y 1980 la producción de carnes aumentó un 20% mientras el consumo de cereales (para la alimentación animal) creció sólo un 7%<sup>1</sup>. Por su parte, las importaciones de los productos de sustitución (esencialmente corn gluten feed y mandioca) pasaron de 5 millones de toneladas en 1973 a más de 15 millones de toneladas en los últimos años.

Como consecuencia de lo expuesto, se generaron excedentes exportables de importancia. En los últimos años, las exportaciones de cereales, entre los cuales domina ampliamente el trigo, superan los 24 millones de toneladas, mientras que las importaciones han bajado fuertemente a menos de 10 millones. Las exportaciones netas son entonces considerables.

La Comunidad aumenta su producción de cereales a altos precios, importa sustitutos a bajos precios y exporta cereales pagando restituciones a la exportación. Por otra parte, también se acumulan excedentes de productos lácteos y hasta de carne que deben ser vendidos en el mercado mundial utilizando también el mecanismo de las restituciones

---

1. B. Philippe, op. cit.

a la exportación. Resulta más que evidente que las restricciones, aunque formalmente funcionan de una manera similar a los prelievos, en la medida en la que cubren la diferencia entre los precios internos y externos, tienen consecuencias diferentes, tanto desde el punto de vista interno como externo. Internamente se pierde la opacidad del sistema de transferencia de recursos. Mientras la CEE era globalmente deficitaria, el costo interno de la protección era pagado por los consumidores, a través de las diferencias entre el precio comunitario y el mundial. Como ya lo explicamos antes, esta situación no originó conflictos. Al pasar de una situación de exportaciones netas, la diferencia de precios debe pagarse para poder exportar. La transferencia comienza a ser transparente, porque está en el presupuesto, porque deben obtenerse recursos financieros para pagarla. El cambio de la situación es realmente importante.

También son importantes los cambios en relación con terceros países. No es lo mismo disminuir las importaciones netas, como era el caso hasta fines de la década del setenta, que ser exportador neto y competir con los otros exportadores sobre el mercado mundial. Sobre todo cuando la demanda global se encuentra estancada y los precios fluctúan, pero con una marcada tendencia a la baja. En términos políticos, aparece mucho más legítimo defender mediante la protección el mercado interno de las importaciones que exportar a precios inferiores a los del mercado interno. Las tensiones y los conflictos se agravan considerablemente.

Como resulta claro, la PAC permitió aumentos importantes en la producción, estabilizó los mercados internos y se aseguró un nivel relativamente elevado de ingresos a sus agricultores -aunque sin disminuir las desigualdades- pero no aseguró una asignación eficiente de los recursos. Esta ineficiencia, causada por las enormes distorsiones de precios relativos que producen los mecanismos de la PAC, serían absorbidas políticamente sin demasiados problemas si no mediara su impacto presupuestario.

Es allí donde se encuentra el nudo del problema, que puede llevar a provocar reformas importantes en el funcionamiento de la Política Agrícola Común. Es allí donde se concentran todos los conflictos internos, donde la situación deviene insostenible.

La gravedad del conflicto en torno del presupuesto se agudiza en los últimos años y está en el origen de las propuestas de Reforma que comienzan a aparecer en los últimos años y cobran una forma precisa en las "Propuestas" de la Comisión de 1985 y en las primeras medidas que comienzan a aplicarse: cuotas en la producción lechera, tasas de corresponsabilidad pagadas por los productores, leves disminuciones de precios.

## LA REFORMA DE LA PAC

Si bien a partir de 1980 ya comienzan a aparecer documentos de la Comisión de las Comunidades Europeas que adelantan críticas al funcionamiento de las Comunidades Europeas que adelantan críticas al funcionamiento de la PAC, es a partir de la aparición del llamado "Libro Verde" <sup>1</sup> . que esas críticas comienzan a concretizarse

---

1. "Perspectives de la politique agricole commune". Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Julio 1985.

en proposiciones tendientes a cambiar sus formas de funcionamiento.

Las proposiciones de la Comisión, considerando las difíciles condiciones políticas europeas en lo que respecta a cualquier modificación de la política agrícola, son bastante radicales.

El criterio central que guía estas proposiciones está dado por la afirmación siguiente: "Una agricultura que no produce para el mercado, considerando tanto las ventas en el mercado interno como las exportaciones no tiene perspectivas sanas a largo plazo" <sup>1</sup>.

Si se reflexiona sobre el hecho que los mecanismos de base que construyeron la PAC, implicaban precisamente la aislación completa respecto del mercado mundial, puede apreciarse la magnitud de esta afirmación. La Comisión planteando que el origen de los problemas está en el desequilibrio de la oferta y la demanda, considera que la modificación de la política de precios y estabilización de mercados es lo que puede contribuir a sanear la situación. De una manera perfectamente explícita, se cuestiona el modelo de funcionamiento de la Política Agrícola Comunitaria que permitía aumentar los ingresos agrícolas mediante el aumento de la producción, a precios garantidos y sin tener para nada en cuenta la evolución del mercado.

Distintas orientaciones se postulan para evitar un alejamiento aún mayor entre las condiciones del mercado mundial y las prevalecientes al interior de la Comunidad.

En lo que respecta a la política de precios, se abandona la indexación casi automática que había regido durante largo tiempo, para congelarlos y hasta disminuirlos levemente en algunos casos. En el caso de los mercados excedentarios, como el de cereales y productos lácteos, se generalizan los mecanismos de las tasas de corresponsabilidad, que asocian a los productores en el esfuerzo financiero para subvencionar las exportaciones. Por otra parte, se postula una modificación del mecanismo de intervención, haciéndola más selectiva y menos automática. El rol "social" del precio mínimo de intervención, que garantizaba un nivel aceptable de ingresos a un gran número de productores debería ser compensado por un aumento de la política social y de estructuras, destinada a mejorar la situación de los sectores sociales rurales y las regiones menos favorecidas, sin interferir de manera total con la influencia reguladora del mercado.

Ya hay cierta experiencia respecto de la aplicación de algunas medidas tendientes a disminuir los desequilibrios. Luego de arduos debates, se impuso en 1984 un sistema de cuotas a la producción de leche, con el objetivo de obtener una ligera baja de la producción.

Esto fue posible, en un clima de fuerte protesta social de los productores más pequeños, que demandaron -y obtuvieron en el caso de Francia- compensaciones por las pérdidas que les ocasionó el régimen de cuotas. Estas compensaciones fueron otorgadas por el Gobierno francés recientemente. Es sólo un ejemplo para mostrar la enorme dificultad que existe para revertir las tendencias.

En el caso de los cereales, la Comisión que, hay que recordarlo, es el organismo

---

1. Op. cit. Julio 1985.

técnico de la CEE, propuso una levísima disminución de precios en 1985. La discusión en el Consejo de la Comunidad fue ardua, sobre todo por la oposición alemana a toda reducción de precios. Vale la pena mencionar que se estaba en un período pre-electoral en ese país. El bloqueo para la toma de decisiones, aún de importancia aparentemente pequeña, es realmente impresionante. Hay que tener esto en cuenta para poder evaluar, aunque sea de una manera muy aproximativa, el alcance de los cambios reales que pueden producirse en un futuro cercano.

Si bien los gastos que se realizan para implementar la PAC son reducidos en relación al PBI de la CEE, ya que se ubican entre el 1% y el 1,5% solamente, representan el 70% del presupuesto comunitario. El hecho que la política agrícola sea la única verdadera política comunitaria, constituye simultáneamente su fuerza y su debilidad. Su fuerza, en cuanto resulta impensable que desaparezca. Su debilidad, porque en un período de crisis y de restricciones presupuestarias, bloquea de hecho la posibilidad de implementar otras políticas a la escala europea.

Es difícil y peligroso realizar pronósticos. Seremos, entonces, cuidadosos y prudentes. No nos parece que la reforma de la PAC produzca en el corto y mediano plazo transformaciones espectaculares. Lo esencial de los mecanismos comunitarios no va a ser desmantelado. Pero no puede negarse la aparición de una situación completamente nueva, que no dejará de tener consecuencias.

Por una parte, el discurso actual de la Comisión anuncia un cambio en la orientación de la PAC que, muy posiblemente, disminuya la creación de excedentes adicionales en los mercados de cereales y de productos lácteos. Es poco probable que disminuyan en términos absolutos, pero es posible que al menos dejen de crecer. La situación presupuestaria obliga a una evolución en este sentido. Las modalidades de funcionamiento de la intervención en el caso de los cereales, han hecho aumentar las fluctuaciones de los precios de mercado, entre el precio de entrada y el precio de intervención. En 1967/68, el precio de intervención para el trigo era un 94,6% del precio de entrada. Actualmente, esta relación bajó a un 72%. Por otra parte, las modalidades técnicas de la intervención han hecho que el precio de mercado, se acerque mucho más al de intervención que al de entrada en estos últimos años, o sea que es más bajo. La incógnita está en la respuesta de los productores a la baja de precios. Es un tema difícil, sobre el que existen opiniones dispares. De todos modos, aún sin disminución de producción, la baja del precio interno de los cereales puede estimular su consumo en la producción animal, aliviando la presión sobre los excedentes.

Por otra parte, el alcance de las reformas es necesariamente limitado, considerando la diversidad de intereses existentes en relación con la PAC y la dificultad de realizar cambios importantes sin romper los precarios equilibrios existentes entre países, regiones, sectores de la producción.

La Comunidad no puede continuar realizando una Política Agrícola concebida en un período de crecimiento económico y en el que era deficitaria en los principales productos. La crisis, los excedentes, las restricciones presupuestarias y -en último lugar- los conflictos comerciales internacionales obligan a un replanteo. Pero este replanteo será probablemente moderado en la práctica, considerando la enorme complejidad de los intereses en juego.



## **CAPITULO 3**

# **CAMBIOS RECIENTES EN LA POLITICA AGRICOLA DE LOS EEUU: IMPLICANCIAS Y PERSPECTIVAS PARA LA AGRICULTURA NORTEAMERICANA Y EL COMERCIO MUNDIAL**



## NUEVAS DIRECTIVAS DE LA POLITICA AGRICOLA ESTADOUNIDENSE CONSECUENCIAS EN EL COMERCIO MUNDIAL

J. Dawson Ahalt (\*)

El mayor cambio en la política de los Estados Unidos ha sido la drástica reducción en los niveles de apoyo a los precios norteamericanos. Los precios de los granos, todavía bajo la presión de la oferta, están cayendo significativamente esta temporada debido principalmente a la deliberada decisión política de los Estados Unidos, cuyo origen es la Ley de Granja norteamericana del año 1985, para reducir los niveles de apoyo a los precios tomada para lograr varios objetivos: 1) tratar de restituir la capacidad competitiva de la agricultura estadounidense; 2) para señalarle al resto del mundo que los Estados Unidos no protegerían en adelante los precios de los bienes comúnmente comercializables (commodities); 3) para permitir que los precios de los bienes se ajusten a una relación más realista con las fuerzas de la oferta y la demanda; 4) alentar a que nuestros socios comerciales se sienten a discutir seriamente acerca de los temas de comercio multilateral con el objeto de reducir la creciente ola de proteccionismo.

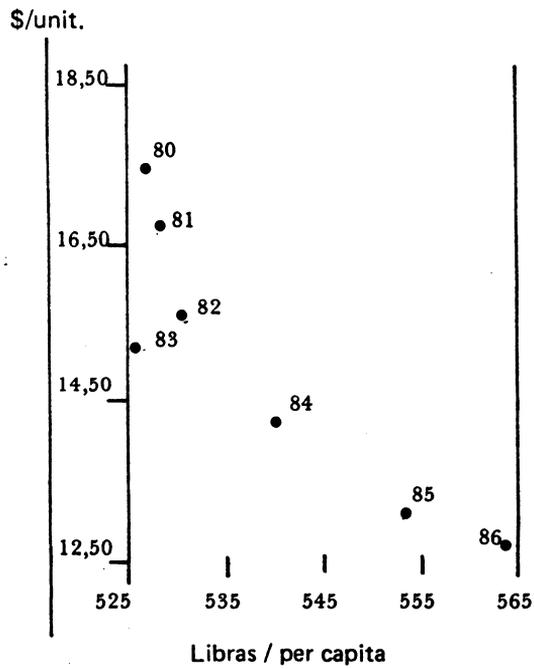
Con respecto a la preocupación de la Argentina por los actuales niveles de precios, los granjeros norteamericanos están también muy preocupados por los precios deprimidos y la crisis que enfrenta el sector agrícola. Pero es importante enfocar en forma realista los niveles de precios reales. Dado el exceso de abastecimiento en el mundo, se necesitan precios bajos si los mercados deben alentar el aumento del consumo. (Fig. 1). No podemos ignorar las señales del mercado y no debemos hacerlo si en realidad estamos buscando soluciones políticas racionales a nuestros problemas. Necesitamos dirigir nuestros esfuerzos hacia ajustes realistas y efectivos de la política agrícola.

En relación a ésto, me gustaría aclarar algunos malentendidos respecto a las razones por las cuales han declinado los precios FOB. Los precios FOB para el maíz y el trigo en Buenos Aires y en el Golfo de los Estados Unidos han caído de un veinte a un treinta por ciento de los niveles existentes un año atrás. (Fig. 3). Esta declinación se debe casi totalmente a los reducidos niveles a apoyo de precios de los Estados Unidos,

---

(\*) Consejero Agrícola de la Embajada de los Estados Unidos ante la República Argentina.

FIGURA 1 — Aumento del uso de la leche en la década del 80 a medida que los precios caen.



y el impacto de los llamados "certificados genéricos PIK". No se han debido, como algunos sugirieron, a los crecientes subsidios a la exportación de los EE.UU. Sigamos este razonamiento. Un gran porcentaje del maíz y trigo producido en los EE.UU. es apto para el apoyo de precio y cuando los abastecimientos son excesivos tal como lo ha sido en los últimos años, el nivel de apoyo de los precios "da el piso" o "hace" el mercado. Por lo tanto, ajustar el nivel de apoyo afecta el nivel de precios del mercado, en este caso lo ha reducido sustancialmente.

Son tiempos críticos para la agricultura en todo el mundo. Los abastecimientos de bienes comercializables (commodities), ya excesivos, se están incrementando significativamente este año, y los precios están seriamente deprimidos. Los granjeros en muchos países están en serios problemas financieros. Los costos en el presupuesto federal de los EE.UU. para programas de granjas agrícolas alcanzaron la cifra total de 25.600 millones de dólares durante el año fiscal de 1986, y las fuentes indican que los costos en la CEE son tan altos como los antes nombrados. Las tensiones en el mercado internacional aumentan y el proteccionismo parece crecer en todas partes.

Esta ha sido la situación durante la mayor parte de los años '80. No es nuevo este año, sólo peor. Obviamente, algo anda mal. Es fácil señalar y culpar a alguien. Sin embargo, todos tienen algo de culpa.

## NUEVAS DIRECTIVAS

Una cosa ha sido cierta durante algún tiempo; las políticas agrícolas mundiales necesitan ser cambiadas. En los EE.UU. sabemos que la política agrícola se ha sumado a los problemas mundiales y ha sobrecargado a los contribuyentes norteamericanos. Por lo tanto al desarrollar la nueva legislación el año pasado, el Presidente pidió flexibilidad al Congreso para reorientar la política agrícola de los EE.UU.

Aunque el Congreso no le dió al Presidente todo lo que había pedido, sí le otorgó algo de flexibilidad para el cambio y cambio es lo que tenemos.

Me gustaría citar tres cambios importantes en las directivas de la política agrícola y de comercio de los EE.UU. Dos de estos cambios ya se han iniciado, y se han sentado las bases para el tercero. Las dos primeras acciones no han agradado a nuestros socios comerciales, ni a nuestros competidores, quizás la tercera sí lo haga.

## SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES

El primer cambio en la política norteamericana implementado el año pasado ha sido la utilización de subsidios dirigidos a las exportaciones. Tal como lo mencioné anteriormente, aunque esta iniciativa fue culpable de los bajos precios según nuestros competidores en las exportaciones, el efecto real en el mercado ha sido relativamente pequeño. Sin embargo, no dejamos que se mal interpreten las razones para esta acción. Las presiones para el incremento de las exportaciones en los EE.UU. son inmensas. Ade-

más, queremos negociar reducciones en los subsidios a la exportación y otras medidas de protección que afectan a la agricultura y a otros mercados. Nuestra política pasada de llamar a la liberación no produjo los resultados que esperamos. Por lo tanto, decidimos recurrir a una medicina más efectiva, utilizando alguna de las prácticas de subsidio a las exportaciones que otros utilizan en el comercio internacional. Otra vez quiero dejar en claro la intención de nuestra política. A diferencia de la CEE, los subsidios a las exportaciones no son el instrumento político que los Estados Unidos cree que debería ser utilizado para tratar los problemas de excedente interno. Muy por el contrario, creemos que la eliminación de las políticas proteccionistas, incluyendo los subsidios a las exportaciones son el modo de resolver los problemas de la agricultura mundial.

Muchos de mis amigos en la Argentina han criticado los subsidios a las exportaciones de los EE.UU. Me pregunto, ¿estaría la Argentina en mejores condiciones si los EE.UU. tratara de dejar de enfrentarse a los subsidios de la CEE? Por muchos años los EE.UU., Australia y Argentina se han quejado de los subsidios a las exportaciones de la CEE. ¿Qué lograron estas protestas? Dejaré que se contesten a sí mismos.

Actualmente, el dólar más débil, los niveles de apoyo de precios más bajos de los EE.UU., y los subsidios norteamericanos en los mercados de la CEE hacen que aumenten el costo de los subsidios a las exportaciones de la CEE. Creemos que esta es la manera más efectiva de lograr un cambio en la política de exportaciones de la Comunidad. Sin embargo, si alguien tiene un enfoque mejor espero que lo comparta con nosotros.

Sé que muchos argentinos dicen que los EE.UU. y la CEE hacen lo mismo con los subsidios a las exportaciones y que Argentina es la víctima que está en el medio. A esta acusación quiero responder que la política de los Estados Unidos no es la misma que la de la CEE. Estamos lejos de esto. La CEE utiliza los subsidios a las exportaciones para todos por igual, como una cuestión de política. Los Estados Unidos utilizan los subsidios a las exportaciones sólo en los mercados en los que nos enfrentamos con competencia subsidiada debido a que queremos negociar un final para esta práctica. Queremos que esta política llegue a su fin. Más aún, no hemos lanzado esta política sin tener en cuenta la situación de los exportadores que no utilizan subsidios. Como resultado, hemos tratado de no utilizar este instrumento en los mercados que no subsidian a sus productos.

Existe otra diferencia clave en relación con este punto. Es que los EE.UU. tratan cada año, algunas veces con resultados menos que satisfactorios, de ajustar sus políticas a las condiciones de la oferta y la demanda mundiales. El enfoque de la CEE en el pasado no ha sido el mismo, aunque en la actualidad esté haciendo modestos ajustes en la oferta.

El tercer cambio importante en la política es que en las discusiones del GATT en septiembre en Punta del Este, los Estados Unidos indicaron que estaban deseosos de "poner sobre la mesa" todos los instrumentos de la política agrícola con el fin de negociar un nuevo acuerdo. Esta no fue una decisión fácil de tomar. Tal como muchos de Uds. saben, hay una creciente ola de proteccionismo en los Estados Unidos. Por lo tanto, hasta ahora estos esfuerzos se han mantenido razonablemente bajo control para tratar

**FIGURA 2**

**Abastecimiento Mundial y Uso de los Granos**  
Millones de Toneladas

	<b>PRODUCCION</b>	<b>COMERCIO</b>	<b>USO</b>	<b>FIN DE LAS EXISTENCIAS</b>	<b>EXISTENCIAS COMO DE USO</b>
<b>1960/61 y 1961/62</b>	826,3	77,8	832,8	185,6	22,3
<b>1970/71 y 1971/72</b>	1.149,5	109,8	1.161,2	174,2	15,0
<b>1980/81 y 1981/82</b>	1.472,2	212,4	1.456,8	210,0	15,4
<b>1984/85</b>	1.643,3	219,3	1.594,1	241,9	15,2
<b>1985/86</b>	1.661,8	180,8	1.583,5	320,2	20,2
<b>1986/87</b>	1.646,6	196,6	1.614,6	354,1	21,9

de negociar una nueva ronda de comercio. Debemos reconocer que para lograr algunos beneficios, debemos estar dispuestos a hacer algunas concesiones y estamos preparados para hacerlo.

El acuerdo de negociación para la agricultura al cual se llegó en Punta del Este reclama un acceso mejor al mercado y la reducción de los efectos de todos los subsidios. Aunque este acuerdo ha sido criticado por no ser lo suficientemente amplio, esta estructura va más allá que cualquier acuerdo de negociación alcanzado en el pasado. La prueba real, sin embargo, para la nueva ronda será en el futuro. Los negociadores tienen los instrumentos, y las reglas básicas para los juegos han sido establecidas. El desafío está a nuestro alcance. Esta puede ser una gran división en la política agrícola del futuro. Los Estados Unidos están listos para negociar, esperamos que nuestros amigos estén también preparados.

## PERSPECTIVAS DE LA OFERTA Y DEMANDA MUNDIALES

Los organizadores de esta conferencia me pidieron que especulara acerca de lo que Estados Unidos espera que suceda con la oferta, la demanda y el mercado agrícola en el futuro teniendo en cuenta estas nuevas directivas de su política. Desafortunadamente, estando en mi puesto aquí en Buenos Aires, no tengo acceso a las capacidades de análisis de USDA que tenía en el pasado. Sin embargo he recurrido a algunos trabajos del Servicio de Investigación Económica de USDA y trataré de compartir con ustedes algunas de nuestras ideas acerca del futuro de la agricultura.

La tasa de crecimiento de la población se proyecta que disminuirá en la próxima década a alrededor del 1,7% anual comparada con la tasa de crecimiento anual de cerca del 1,8% en los 10 años anteriores. Esto significa que el mundo sumará otros 80 o 90 millones de habitantes al año.

Los expertos proyectan que el crecimiento más rápido en la población será en los países en vías de desarrollo. Aunque estas naciones cuentan con la mayor porción de población mundial y por lo tanto representan el potencial más grande de incremento en el consumo de alimentos, el impacto en la demanda efectiva es menos concreto, especialmente en los países de África que se encuentran al sur del Sahara. Por otra parte, el potencial para mejorar las dietas, especialmente la cantidad de proteína animal en la mayor parte de la dieta mundial es sorprendente, particularmente si la actividad económica mejora en los próximos años.

Afortunadamente, las perspectivas de la economía en todo el mundo para los próximos años parecen mucho más prometedoras que la actuación sin brillo que hasta ahora han tenido los años '80. Se espera que la menor inflación y las tasas de interés bajas estimulen el consumo y la inversión, especialmente en los países industrializados, en los próximos años.

Dentro de las naciones en vías de desarrollo, la baja en los precios del petróleo está produciendo serios efectos adversos en los países productores de petróleo de África del Norte, Oriente Medio y, especialmente, en México y Venezuela. Desde un punto de

**FIGURA 3****PRECIOS DE EXPORTACION PARA EL TRIGO Y EL MAIZ  
BASE FOB, DOLARES ESTADOUNIDENSES POR TONELADA**

	TRIGO		MAIZ	
	EE.UU. Golfo	ARGENTINA B.A.	EE.UU. Golfo	ARGENTINA B.A.
1981	177	189	134	137
1982	162	166	110	109
1983	158	138	137	133
1984	153	135	138	132
1985	138	108	113	102
<b>1986</b>				
Enero	133	108	109	100
Febrero	131	102	106	92
Marzo	136	97	101	87
Abril	125	96	102	86
Mayo	120	90	107	90
Junio	108	85	104	90
Julio	103	81	85	86
Agosto	103	80	74	83
Septiembre	104	81	69	78
Octubre	105	80	73	71
4 de Noviembre	107	79	75	72

vista más positivo, las tasas de interés más bajas y el dólar estadounidense más débil reducirán los problemas de cumplimiento de la deuda de los países deudores. Las reducciones en estos costos librarán las reservas para importaciones adicionales de bienes y servicios. En realidad, este desarrollo ha tenido probablemente un papel importante en el reciente aumento de las importaciones de Brasil. Por otra parte, la necesidad de reformas importantes en la estructura interna de muchos de los países en vías de desarrollo y del nivel de ingresos medios, continuará siendo un factor limitante en los próximos años.

Se espera que un dólar estadounidense debilitado también estimule la demanda de una amplia gama de bienes comercializables al punto de que sus precios en moneda extranjera declinen junto con el dólar.

Finalmente, en tanto la actividad económica en los países industrializados aumenta, la demanda de las importaciones se expandirá y por lo tanto se incrementará la demanda de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, especialmente los de Asia. Los Estados Unidos contemplan favorablemente esta perspectiva ya que creen que hasta ahora han soportado la pesada carga de la demanda de las importaciones mundiales en los años '80. Se espera que el progreso económico continúe relativamente débil en la Unión Soviética y en los países de Europa Oriental. Es probable que las monedas metálicas continúen siendo limitadas, el gasto en instalaciones y equipo casi nulo y la productividad baja. Por otra parte, la perspectiva del crecimiento en China continuará siendo optimista a pesar de decrecer el paso sostenido que ha tenido en los últimos años.

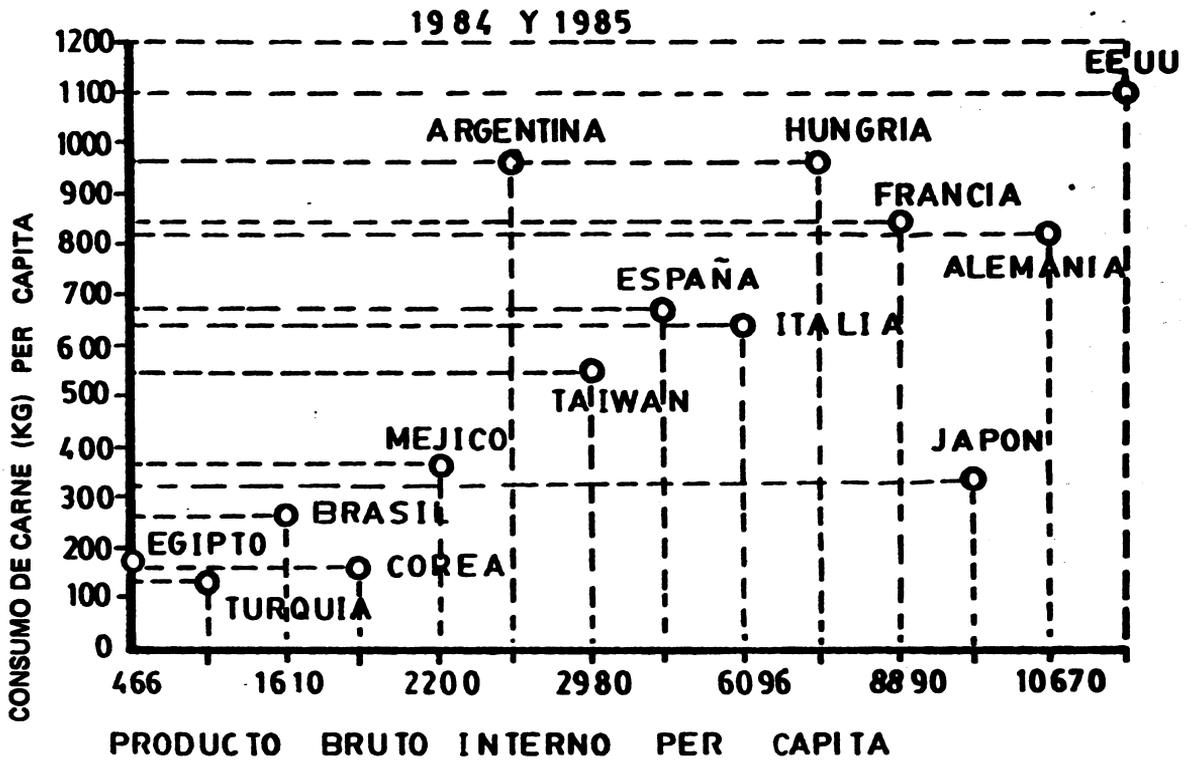
## DEMANDA DE ALIMENTOS

Los factores críticos que determinan la demanda efectiva son la combinación del crecimiento de la población y los ingresos, junto con las decisiones políticas y las preferencias de los consumidores. Para las zonas productoras de clima templado del mundo tales como la Argentina, las tendencias en la demanda de ganado en pie y de productos y forrajes relacionados con el mismo son quizás los más importantes. Entre todos los factores, señalan un crecimiento en la demanda de productos derivados del ganado en pie de cerca del 2 por ciento anual en los últimos diez años comparados con cerca de un 3 por ciento de crecimiento de la década del '70.

Un factor que es universal, es que cuando aumentan los ingresos, la demanda de proteína animal también aumenta (Fig. 4). En los próximos años, se esperan aumentos significativos en la demanda de carne en Brasil, Asia Oriental, Japón y, en menor medida, de la URSS. Las actuales expectativas son que los gobiernos de estas naciones procurarán mejorar las dietas mediante la producción interna ascendente de carne y las importaciones. Por otra parte, algunos de los países europeos y de Europa Oriental menos influyentes es probable que sigan políticas que limitarán las ganancias de la producción de ganado en pie y las mejoras en el consumo.

Entre las carnes en particular, se espera que la producción de aves de corral continúe creciendo más rápidamente. De hecho, este año en los Estados Unidos el consu-

FIGURA 4 — Ingresos versus consumo de carne



mo de carne de ave es mayor que el consumo de carne de cerdo por primera vez en la historia. La producción y uso del cerdo se expandirán en los años venideros, pero probablemente un paso por detrás que la carne de ave. La producción de carne de res, ternera, cordero, carnero y cabra se proyecta que aumentará a un paso más lento entre todas las carnes. Las oscilaciones cíclicas en la producción de ganado vacuno en algunos países, aunado a los costos de producción normalmente más altos en relación con otras carnes y la demanda del consumidor variable debido a preocupaciones alimenticias y al cambiante estilo de vida se espera que sean las fuerzas que retrasen la producción de carne vacuna en comparación con otras carnes.

## DEMANDA DE FORRAJES

Se espera que la demanda de granos para el forraje crezca en los países en vías de desarrollo. A pesar que el nivel de consumo en estas naciones es relativamente pequeño, ellas representan el foco de interés para las importaciones, debido a que se espera que sus necesidades continúen sobrepasando la producción local. Se proyectan grandes aumentos en el uso de forraje en México, África del Norte, Medio Este y en el Este de Asia para abastecer las crecientes operaciones comerciales de ganado en pie y aves de corral. Se espera que Brasil continúe siendo el principal consumidor de granos para forraje de los países en vías de desarrollo, a pesar que el crecimiento será más lento. En las naciones con planeamiento centralizado, se espera que la Unión Soviética continúe tratando de mejorar las raciones de forraje. Una cuestión importante será la habilidad de los soviéticos para mejorar la producción interna con el objeto de reducir la dependencia de las importaciones de granos. Se espera que la industria del ganado en pie en China crezca y hacia fines de los años '80 podría ejercer presión como un exportador neto. Se proyecta que las finanzas limitadas disminuyan la demanda de forraje en los países de Europa oriental, especialmente en los próximos años.

Se espera que la demanda de proteínas en las comidas crezca también más lentamente en los próximos años debido al número reducido del ganado y a la débil demanda de la CEE que parcialmente compensará los esfuerzos de graduar las raciones de alimentos en los países asiáticos y en la Unión Soviética. La demanda reducida en la CEE resulta de los grandes abastecimientos de granos y los substitutos de alimentos que no son granos. Entre las oleaginosas, se espera que la soja enfrente la creciente competencia del girasol y la semilla de nabo.

## DEMANDA DE GRANOS ALIMENTICIOS

Se espera que la demanda de trigo y arroz crezca más lentamente en los próximos años. Parte de esta respuesta refleja los deseos del consumidor de derivar una porción menor de las calorías de los alimentos con contenido de almidón a medida que aumentan sus ingresos. Mientras tanto, en los países desarrollados el consumo de arroz per cápita

ha caído en las dos últimas décadas. Se espera que el consumo de arroz continúe aumentando en el futuro, pero en Asia y América Latina la mayor parte de las necesidades serán satisfechas por el aumento de la producción interna. Sin embargo, el Medio Este y una cantidad de países africanos continuarán dependiendo de las importaciones para satisfacer sus necesidades en las dietas.

## RESPUESTA A LA OFERTA

Los analistas están de acuerdo en que la demanda de los productos agrícolas se incrementará en los próximos años, pero a un paso mucho más lento que el alcanzado en los años '70. Es justo también decir que existe consenso entre los expertos de que hay actualmente demasiados incentivos en muchas de las políticas agrícolas y en los programas que alientan excesos de recursos en la producción agrícola en los países desarrollados, incluyendo a los Estados Unidos. Parece existir también un acuerdo general de que hay demasiado proteccionismo en todas sus formas y que algo debe hacerse acerca de estos problemas. De otro modo nos arriesgamos a un colapso en el sistema tradicional de comercio agrícola mundial.

En este punto, sin embargo, es donde se diversifican las opiniones. Argumentaría que hay diferentes puntos de vista sobre qué debe hacerse, y cuáles serán las consecuencias de reorientar las políticas agrícolas. Esto es, por supuesto, la resolución de la nueva ronda de negociaciones del GATT que fue lanzada en septiembre en Uruguay. Este será el desafío que enfrentarán los negociadores del comercio en los próximos años.

En los Estados Unidos, el enfoque de la política agrícola actual está dirigido a recapturar mercados. Esta motivación, tal como se destacó anteriormente, subyace en la decisión de disminuir las tasas de interés de los préstamos tal como se dispone en la Ley de Granja del año 1985 junto con el uso de certificados genéricos y aún con los préstamos para la comercialización del algodón y del arroz para bajar drásticamente los precios del mercado. Estos cambios, junto con el dólar, están incrementando claramente la capacidad competitiva de los productos de granja de los Estados Unidos en los mercados mundiales. Aún más, los expertos creen que este cambio en la política trasladará a los Estados Unidos de ser sólo un proveedor residual para convertirse en un proveedor privilegiado.

Desafortunadamente, la Ley de Granja de 1985 no permite a la Secretaría de Agricultura la misma flexibilidad para reducir los precios-objetivo que la que tiene para bajar las tasas de interés de los préstamos. Por lo tanto, los precios-objetivo altos y la importante deficiencia en los pagos, combinado con la tecnología avanzada, continuarán estimulando la producción aún con los programas de reducción considerable en las áreas cultivadas. Los Estados Unidos no tienen otra alternativa que continuar con las restricciones en las áreas de cultivo hasta que el Congreso reduzca los niveles de precios-objetivo en la Ley de Granja norteamericana actual.

Dado el nivel de inversión en tecnología para la producción agrícola en todo el mundo en la década pasada, existe la capacidad física para que la agricultura mundial siga el paso del consumo a precios que sean rentables para los productores. Por otra parte, los costos de mantener programas caros para la agricultura han escalado abruptamente en los últimos años a medida que los precios del mercado mundial han caído. Creemos que será difícil para muchas naciones continuar con programas costosos para promover el autoabastecimiento y el proteccionismo. En realidad, cuestionó la importancia de políticas de autoabastecimiento alimenticio en un "mercado comprador" tal como hemos visto en años recientes.

Los costos crecientes en los programas agrícolas deben ser una carga para la CEE. Los costos presupuestarios también están dañando a muchas otras naciones. Nuestros expertos señalan que en India los programas de consumo tales como un subsidio para fertilizantes de 2.000 millones de dólares se están convirtiendo en un serio problema para los "hacedores de la política". Por otra parte, en China las demandas competitivas en los recursos de capital llevan a cuestionarse la habilidad para mantener los rápidos beneficios de la producción en el futuro.

Los precios de los bienes comercializables más bajos en equilibrio y las oportunidades de comercio limitadas, se espera que disminuyan o paren la inversión en proyectos agrícolas para exportación en los años venideros. Con una demora en las inversiones de los países competidores y los niveles de apoyo de precios más bajos, los Estados Unidos esperan capturar una importante porción del crecimiento en el comercio de granos y soja. Sin embargo, los Estados Unidos probablemente continuarán enfrentándose con una competencia firme especialmente en el comercio de productos oleaginosos.

## PERFILES DE LOS PAISES

### ARGENTINA

Si Argentina cambia de rumbo con respecto a gravar las exportaciones, mediante un sistema basado en la tierra, las reducciones de los impuestos a la exportación ayudarán a mejorar algunos de los efectos de los precios mundiales más bajos. Por lo tanto, se espera que la zona cultivada se estabilice. La política interna de precios, probablemente continúe favoreciendo a las oleaginosas a expensas de los granos, especialmente el trigo. Sin embargo más allá no existe ningún signo visible de superar los problemas estructurales importantes.

### CANADA

Se estima que la producción de semillas de girasol y de nabo se expandirá. Se espera que la GOC disminuya las declinaciones del precio del grano y los Gobiernos

Provinciales también puedan tratar de reducir los efectos de precios más bajos para los productores. La producción y área del trigo se espera que esté por estabilizarse debido a la falta de alternativas viables. La producción creciente interna de aves de corral y ganado en pie podría reducir el crecimiento de las exportaciones de grano grueso de Canadá.

## AUSTRALIA

Los precios reducidos del mercado para el trigo estarán parcialmente absorbidos por el "Australian Wheat Board" (Junta de Trigo Australiana) mientras que los precios de la cebada probablemente continuarán reflejando más de cerca las tendencias de los valores mundiales. Se espera que el área de cultivo se reduzca levemente, los granos gruesos con una reducción mayor que la del trigo. Australia podría dedicar parte del área de granos a las oleaginosas.

## COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

Las presiones del presupuesto están creciendo para una reforma en la Política Agrícola Comunitaria, pero el cambio probablemente seguirá siendo lento. Se espera que el área de grano permanezca estable, mientras que las ganancias de la productividad puedan continuar. Es probable que el área de las oleaginosas crezca y la harina de borujo continuará compitiendo favorablemente en las raciones de alimentos. Se espera que aumenten los excedentes de granos exportables.

## BRASIL

La sequía y un programa de austeridad económica combinados con niveles bajos de carne en las dietas, han afectado dramáticamente el panorama de la carne en esta parte del mundo. Mientras que algunos analistas creen que es un desarrollo temporario, otros proyectan una fuerte demanda de Brasil para los próximos años. Las áreas de cultivo se espera que reflejen cada vez más las decisiones de la política interna. El cultivo de la soja podría reducirse un poco y otros cultivos de alimentos se espera que se les dé prioridad sobre las cosechas de exportación tradicional. La reforma agraria aparentemente podría convertirse en un elemento de la política agrícola de Brasil.

## CHINA

La producción en aumento de granos en los últimos años ha sido una respuesta a los incentivos al productor. Estos beneficios notables probablemente no se manten-

drán. Se espera que aumente mucho más la producción del trigo para abastecer una porción creciente de ingresos. Se espera que a largo plazo, el sector ganadero podría sobrepasar la producción interna de forraje.

## **UNION SOVIETICA**

Los soviéticos continuarán esforzándose por autoabastecerse en la producción de alimentos. El gran interrogante será si pueden hacerlo. Las importaciones de granos continuarán variando abruptamente de año a año en respuesta a la producción interna. En el corto plazo, la moneda metálica continuará siendo un apremio. Se espera que los rusos continúen siendo incapaces de autoabastecer sus necesidades de oleaginosas y productos con la producción interna.

## **SUR DE ASIA**

En India, Pakistán y Bangladesh el autoabastecimiento en la producción alimenticia siguió siendo una meta. Se estima que Pakistán continuará siendo un importador de alimentos neto debido a las ineficiencias en infraestructura y falta de gasto de capital. La meta de la India de mejorar las dietas de su enorme población puede reducir los excedentes exportables.

## **ESTE DE ASIA**

El crecimiento de la producción del ganado en pie en Corea, Taiwán y Hong Kong se espera que disminuya el paso que llevara en la década del '70. Aún así, con precios más bajos, esta región probablemente continuará siendo un mercado fuerte para los granos alimenticios.

## **JAPON**

Se espera que los precios más bajos para los granos alimenticios y la soja estimulen la demanda de importación para apoyar la producción de ganado en pie en Japón.

## **AFRICA DEL NORTE / MEDIO ORIENTE**

Los precios más bajos para el grano para alimento se espera compensen los precios más bajos del petróleo y estimulen la producción del ganado en pie en esta región.

Las importaciones de trigo y arroz más influenciadas por la política del Gobierno, pueden demorarse en los próximos años.

## **PAISES DE AFRICA AL SUR DEL SAHARA**

A pesar de los precios más bajos para los bienes agrícolas, la falta de divisas debido a los reducidos ingresos del petróleo continuará reduciendo la demanda efectiva en estos países. Nigeria, el importador de arroz más importante en la región ha prohibido su importación de arroz así como la de aceites vegetales.



## **LA NUEVA LEY AGRICOLA: SUS EFECTOS EN LA POLITICA NORTEAMERICANA Y LAS PERSPECTIVAS DE CAMBIO EN 1987**

**Carol Brookins (\*)**

Quiero agradecerles por la oportunidad de participar en esta conferencia sobre la agricultura mundial. Hoy se está examinando un tema muy difícil y controvertido, porque la agricultura mundial pasa por un período de tremenda agitación y depresión. Por ejemplo, está teniendo lugar una guerra de precios en el mercado de exportación de cereales, desatada por las existencias excesivas, la demanda pobre y políticas de Gobierno dirigidas hacia el mantenimiento y la mejora de la participación en las exportaciones.

Mucha gente en el mundo culpa por la actual crisis a las políticas del Gobierno de los Estados Unidos, más recientemente aquellas sancionadas por medio de la Ley de Seguridad Alimenticia (Food Security Act). Y mucha gente cree que los EE.UU. han tomado estas medidas sin tener en cuenta sus efectos en los países productores que no subsidian como Argentina. No estoy de acuerdo, aunque creo que las políticas implementadas con esta ley han tenido un mayor impacto en la plaza del mercado mundial y que continuarán dominando los mercados en un futuro previsible.

No soy una empleada del Gobierno de los Estados Unidos, ni un vocero de las políticas del Gobierno. Más bien, soy una analista independiente que ha estado involucrada en el mercado de bienes comercializables (commodities) y las políticas de Gobierno desde 1972. Mi trabajo diario es estudiar y tratar de entender qué está sucediendo, por qué sucede y cómo afectará la plaza del mercado hoy y en el futuro.

Déjenme compartir con ustedes, entonces, mis puntos de vista de los efectos de la legislación agrícola estadounidense y las perspectivas de cambio en la política norteamericana en 1987. Pero antes me gustaría tomarme algún tiempo para analizar las razones para el cambio drástico en la política norteamericana establecido por la nueva ley. Es muy importante que sepan por qué han ocurrido los cambios en la política y la forma en que este proceso político funciona para comprender mejor lo que puede ocurrir el próximo año.

---

(\*) **Presidente World Perspectives, Inc. Washington. D.C.**

## 1. ANTECEDENTES DE LA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTICIA DEL AÑO 1985

Una nueva filosofía que representa un giro en la dirección de la política inspiró la legislación agrícola del año 1985. Esta filosofía fue llamada "orientación del mercado". Muchos críticos en la actualidad se preguntan cómo podemos llamar a nuestras políticas "orientadas hacia el mercado" cuando el Gobierno de los EE.UU. está pagando más subsidios directos a los productores y exportadores que nunca antes en la historia reciente. Tienen razón. El Gobierno de los EE.UU. está más comprometido con el mercado agrícola que en ningún otro tiempo desde los años '70.

Pero esto no significa que aquellos que redactaron la ley y la Administración Reagan no crean en la filosofía de permitir que los mercados tomen las decisiones sobre la oferta y demanda. Miembros de ambos partidos en el Congreso -los Republicanos y los Demócratas- reconocieron que tomaría tiempo que el sistema agrícola volviera a confiar en los signos reales del mercado. Por lo tanto, apoyaron una política diseñada para mejorar la capacidad competitiva de las exportaciones norteamericanas durante este período de transición bajando los precios de apoyo básicos para los granos y las oleaginosas y ordenando importantes iniciativas de exportación. Al mismo tiempo, apoyaron firmemente la necesidad de proteger el ingreso del productor mediante grandes subsidios directos del Gobierno.

A esta altura, déjeme resumirles el telón de fondo en que se produjo este cambio, porque es muy importante para comprender el serio compromiso político de esta decisión política. Hay cinco consideraciones claves al respecto.

Primero, las exportaciones se han vuelto cada vez más cruciales para el bienestar de la agricultura de los Estados Unidos desde 1972.

Antes de los años '70, sólo el 20% de nuestra producción agrícola se exportaba. En la actualidad, la producción de dos de cada cinco acres depende de compradores extranjeros. Para el trigo, las exportaciones son aún más importantes. El consumo interno sólo abarca un 40% de la producción anual.

Aún más, las exportaciones son vitales para la totalidad de la economía dada la infraestructura que fue construída durante los años '70 para introducir los productos en el mercado. Es importante señalar que mientras que la granja sólo contribuye en cerca del 2,5 por ciento a la recaudación nacional, la agricultura como un todo implica un 20% del Producto Bruto Interno (PBI) y un empleo del 20% de la mano de obra a nivel nacional.

Por lo tanto, el bajo crecimiento de las exportaciones desde 1981 ha afectado adversamente no solo el ingreso de los agricultores, sino también a la salud total de la economía mediante la contracción de todas las industrias relacionadas con la agricultura. Con una demanda de alimentos que aumenta en menos del 0,5% anualmente, no hay potencial para el crecimiento del sector agrícola excepto mediante la expansión de las exportaciones.

Segundo, los programas agrícolas internos entre 1981 y 1985 diseñados para mejorar la posición financiera de la agricultura han fallado.

Los EE.UU. desde 1981 han luchado por administrar el excedente agrícola en vistas de la demanda mundial estática y una participación menor en el comercio internacional. Los funcionarios actuaron para proveer de ayuda financiera a los granjeros perjudicados por estas tendencias del mercado mediante políticas del Gobierno. Subieron las tasas de interés de los préstamos para bienes comúnmente comercializables para lograr precios más altos para los productores que participaron en los programas de reducción de superficie sembrada, mientras que los programas de reserva y los depósitos del Gobierno absorbieron el excedente que no pudo venderse en el mercado a estos niveles de precio más altos. Los Estados Unidos retiraron más de 125 millones de acres de la producción entre 1981 y 1985. La importante iniciativa fue el vergonzoso programa del año 1983 Pago en Especie (PIK). Los EE.UU. desperdiciaron un tercio -casi 80 millones de acres- de su tierra de cultivo, pagándole a los granjeros en "bushels" demás por no sembrar. El programa PIK, combinado con una sequía de verano, provocó temporariamente un aumento brusco en los precios internos, pero los resultados generales fueron devastadores. Otros países productores expandieron sus producciones, apoyados por el "paraguas" de los precios norteamericanos. De hecho, aunque los EE.UU. retiraron el 30% de los acres de su producción en 1983, el total mundial de acres en realidad se incrementó en un 13%.

Las tendencias de la macroeconomía también perjudicaron las exportaciones agrícolas. Un dólar fuerte contribuyó a los factores que redujeron la competitividad de las exportaciones de los EE.UU., y las existencias comenzaron a acumularse una vez más en 1984, alcanzando niveles récord este año. El mejor comprador para el agricultor norteamericano en los años anteriores a la legislación de 1985 y durante 1986 ha sido su Gobierno.

Sin embargo, si bien el programa PIK no sirvió para otra cosa, convenció a los legisladores que sólo el manejo de la oferta masiva de los EE.UU. no funcionaría para estabilizar los mercados y mejorar la ubicación de los granjeros norteamericanos. Este fue un punto decisivo para preparar el terreno para las políticas contenidas en la Ley Agrícola de 1985.

Tercero, la crisis crediticia agrícola empeoró, a pesar del gasto récord nacional para los programas agrícolas.

Los gastos del Gobierno para programas agrícolas han estado creciendo en una proporción más grande que los gastos de defensa. Los gastos federales para el apoyo directo a los programas de bienes comercializables agrícolas cayeron a un récord de 60 mil millones de dólares para el período 1981-85, incluyendo el programa PIK de 1983, el cual costó cerca de 20 mil millones de dólares. En 1985 más de un tercio de los ingresos agrícolas netos provinieron de los pagos del Gobierno a los productores. Todavía,

muchos granjeros continuaron alejándose de la actividad y otros se enfrentaron con dificultades financieras más importantes debido a los altos costos del pago de la deuda, la demanda mundial escasa de los productos de granja norteamericanos y los precios mundiales más bajos.

Los granjeros que pidieron prestado dinero para expandir las operaciones durante los últimos años de la década del '70 tienen graves problemas de crédito. Los valores de la tierra han bajado significativamente -más de un 50 por ciento tomando los precios más altos en algunas áreas- debido a las perspectivas reducidas para el crecimiento de los ingresos y beneficios más altos de las inversiones alternativas. Este pronunciado descenso en los valores de los bienes agrícolas debilita severamente el sistema norteamericano de financiamiento agrícola, incluyendo no solo a bancos comerciales sino también al propio sistema de crédito agrícola del Gobierno que se vio amenazado con insolvencia.

#### Cuarto, la crisis del comercio norteamericano afectó las actitudes políticas acerca de la economía en general.

El déficit récord en el comercio (excedió los 150 mil millones de dólares) en 1985 ha tenido un impacto significativo en la economía, y forzó a los políticos a tomar medidas en respuesta. Los EE.UU. han visualizado tradicionalmente el comercio como una preocupación económica secundaria ya que el comercio hasta ahora respondía sólo por una pequeña parte de nuestra economía. El comercio respondía por menos de un 3% de nuestro PBI hasta principios de la década del '70 pero hoy en día ha aumentado a casi un 15 por ciento. El aumento más alto en nuestras exportaciones agrícolas durante la década del '70 fue una importante colaboración para este crecimiento.

Hubo y hay un énfasis político tremendo para reducir este déficit enorme en el comercio en la actualidad, tanto a través de demandas para una protección más alta en contra de las importaciones como a través de iniciativas para que aumenten las exportaciones. La Administración Reagan está básicamente en oposición al proteccionismo y por lo tanto, quiere aumentar las exportaciones. Ese es el motivo por el cual los EE.UU. fueron los anfitriones de la reunión G-5 en el otoño de 1985 y presentaron una moción para intervenir en la reducción del valor del dólar estadounidense.

La competencia tradicional norteamericana en el comercio agrícola -en contraste con la industria norteamericana- llevó a un apoyo para la expansión de los mercados agrícolas exportadores y a una agresiva búsqueda para recuperar aquellos que se perdieron por una competencia "desleal".

#### Quinto, la recesión mundial ha reducido el crecimiento en los países en vías de desarrollo que tienen el potencial más grande para la futura expansión del mercado.

El efecto prolongado de la recesión mundial y la crisis de la deuda desde 1981 cortaron abruptamente el crecimiento de la importación tanto en los sectores agrícolas

como industriales de los países en vías de desarrollo. Los programas de austeridad han mejorado los saldos de las cuentas corrientes ya que estos países exportan agresivamente. Pero la disminución de sus importaciones ha aumentado la competencia comercial entre los países exportadores (sobre todo los desarrollados) que buscan una porción de este reducido mercado.

Uno de los objetivos más importantes de los EE.UU. es contruir mercados en los países en vías de desarrollo, debido al menor potencial de exportación hacia los otros mercados de crecimiento importante en la década del '70 -las economías planeadas centralmente (CPEs)- quienes por los problemas de la deuda y/o económicos (mayor producción agrícola) han reducido sus compras al extranjero. Sin embargo, las exportaciones agrícolas a estos compradores sólo aumentarán con el crecimiento en los ingresos. Los funcionarios norteamericanos han apoyado a las políticas para promover la expansión económica a través de inversiones y otras asistencias. Mientras tanto, los programas de crédito agrícola han sido visualizados como vitales para mantener los niveles de demanda actuales.

Lo que se vé en la legislación de 1985 es la convergencia de estas cinco fuerzas que dieron forma a posturas políticas. Se debatió y sancionó la ley en un momento de crisis en los sectores agrícolas y comerciales del país. Cuando observamos a Washington a lo largo de un período de tiempo, se comienza a entender cómo opera el proceso político. La política conduce a una crisis; y la crisis conduce a una política. Se necesita una crisis seria para llamar la atención de los políticos, la mayoría de estas crisis son económicas porque los políticos están más preocupados por ser re-electos, y los votantes, como decimos en los Estados Unidos, en gran parte "votan a su billetera". es la forma en que trabaja el proceso político. La ley de 1985 muestra las dos mayores preocupaciones en ese momento. Primero, la crisis de la deuda agropecuaria, que produjo una política para mantener los apoyos a los ingresos y estabilizar la situación del crédito agropecuario. Segundo, la crisis del comercio que produjo una política para mejorar la competencia de las exportaciones a través de la reducción de los programas de apoyo de precios internos y ordenando las iniciativas de exportación.

Hay disposiciones conflictivas en la legislación, pero Washington nunca ha sido conocido por la coherencia.

Tres percepciones importantes impulsaron esta política. Primero, que hemos "regalado" mercados y alentado la expansión hacia el extranjero a nuestra costa desde que comenzamos a aumentar los apoyos a los precios a mediados de la década del '70 como un mecanismo para mejorar los precios agropecuarios norteamericanos. Segundo, que todos nuestros esfuerzos en el manejo del abastecimiento han resultado en un aumento de precios del mercado mundial -con, de nuevo, los EE.UU. ajustándose a la situación. Y tercero, que los EE.UU. siempre han comerciado en forma "justa" en un mundo que siempre ha estado "luchando" una guerra por los mercados mundiales injustamente a través de numerosas clases de subsidios y precios. Todo lo que hizo la ley mediante las nuevas políticas de intensificación de las exportaciones y precios internos fue finalmente "unirse a la batalla" ya comenzada por los mercados.

Crean o no que estas percepciones son verdaderas, el hecho es que los que controlan la política norteamericana y las políticas en particular sí lo hacen. Y también me gustaría señalar que es muy claro que los EE.UU. es el barómetro de todas las ventas de granos mundiales. Somos el proveedor residual y productor de granos más importante del mundo -una especie de Saudi Arabia en cereales-. Por lo tanto, cada precio interno o política de producción que implementamos influye en el mercado mundial y en la producción individual y los planes de venta de todo otro país exportador. Nuestros altos precios sostén, nuestros programas de reducción de superficie y nuestra política de reserva contribuyen a que mejore el precio base y la oferta en el mercado mundial.

Muchos políticos y funcionarios reconocieron en 1985 que creamos muchos de nuestros propios problemas mediante nuestras políticas de apoyo de los años '70, el embargo de granos a la URSS y nuestro alto déficit fiscal y dólar sobrevaluado, entre otras cosas. No obstante, la demanda de acción para mejorar la posición norteamericana en los mercados fue tanto política como económicamente irresistible en 1985. Y me gustaría agregar, que está creciendo hoy en día.

Hacer algo para volver a ganar una parte más grande del mercado mundial del trigo, por ejemplo, es por cierto una respuesta obvia importante por varias razones. El trigo es la segunda ganancia de exportación agrícola para los EE.UU., nuestra participación en el mercado del trigo mundial ha bajado abruptamente -de casi un 48% en 1981 a un 30% en 1985- mientras que el volumen del mercado mundial cayó a sólo 93 millones de toneladas este año contra 101 millones en 1981. En el comercio del trigo, los subsidios de la CEE están visualizados como causantes del daño más grande a los productores norteamericanos. El Gobierno norteamericano se ha ido frustrando cada vez más con las políticas de la CEE y ha decidido en forma agresiva parar esta expansión injusta de exportación. Finalmente, aunque es importante, el trigo es políticamente un bien agrícola comercializable muy sensible. En este sentido vale la pena hacer notar que el líder de la mayoría en el Senado, Robert Dole, un Republicano de Kansas -nuestro estado productor de trigo más importante- estuvo a punto de ser reelegido el 4 de noviembre de 1986 junto con otros 21 Senadores Republicanos, de los cuales 14 eran originarios de estados agropecuarios. Como sabrán por los resultados de las elecciones, el Senador Dole no será más Líder Mayoritario cuando el nuevo Congreso se reúna en enero, ya que el partido Demócrata ganó el control del Senado. El nuevo Líder mayoritario será el Senador Robert Byrd, de Virginia del Oeste.

## II. EFECTOS EN LA POLITICA NORTEAMERICANA DE LA LEY AGRICOLA SANCIONADA EN 1985.

Habiéndoles dado esta dosis bastante amplia del entorno político y económico, volvamos a la ley en sí misma. Primero quisiera cubrir el aspecto interno de la legislación y sus efectos.

El cambio más importante en la ley de 1985 respecto a los programas agrícolas

anteriores, es el énfasis en reducir las tasas de interés de los préstamos para mejorar la competencia de exportación mientras que se mantenga el ingreso del productor con un importante subsidio directo del Gobierno Federal a través del "Target price" establecido por la ley. Sin embargo, aún el "Target price" más que siendo aumentado cada año de acuerdo con la ley para cubrir los costos de la producción en aumento como en el pasado -debe ser sostenido a los niveles 1985 en 1986 y 1987 para el trigo y granos alimenticios y luego reducido gradualmente durante los tres años siguientes. Para el arroz la reducción comienza en 1987.

Los programas dirigidos hacia la producción de granos tradicionalmente han estado designados para dar a los granjeros participantes un alto precio sostén bajo la forma de un préstamo "non recourse loan". De acuerdo con este tipo de préstamo el productor puede elegir cumplir con el mismo dentro de los nueve meses o dar en garantía su cosecha al gobierno. Siguiendo la sanción de la ley de 1985 y la decisión del Secretario de Agricultura para usar su propia autoridad para reducir la tasa de interés del préstamo básica en un adicional del 20 por ciento para las cosechas de 1986, los granjeros, obviamente en gran número, eligieron dar en garantía sus cosechas de 1985 debido a que el mercado cayó en respuesta a los menores precios sostén. Por ejemplo, la tasa de interés del préstamo de la cosecha 1985 de trigo fue de U\$S 3,30/bushel; la tasa básica de interés del préstamo para la cosecha de 1986 fue de solo U\$S 3,00/bushel, la cual el Secretario ajustó disminuyéndola a U\$S 2,40/bushel. La Ley de Reducción del Presupuesto Gramm/Rudman, requirió una reducción adicional del 4,3 por ciento para lograr una tasa real de U\$S 2,30/bushel para los productores. Entonces, pueden ver, que el préstamo fue reducido en casi un 30 por ciento, en sólo este año.

Al mismo tiempo, los granjeros continúan recibiendo un pago por deficiencia (deficiency payments), igual a la diferencia que existe entre la tasa de interés del préstamo y los "Target prices". En el caso del trigo, el "Target price" permanece en U\$S 4,38/bushel para las cosechas 1986 (en realidad U\$S 4,19 debido a la reducción Gramm/Rudman), lo que significa que los productores están recibiendo un pago directo de cerca de U\$S 2. Con el precio del trigo en algunas localidades tan bajo como U\$S 1,80/bushel, el pago por deficiencia está excediendo el valor de la cosecha.

(Las Tablas adjuntas a este trabajo, señalan las disposiciones básicas de los programas para el trigo, granos forrajeros, arroz y soja. Notarán que no hay una disposición de "Target price" para la soja).

Aunque la ley limita el pago a los granjeros individuales a U\$S 50.000, estos límites de pago no incluyen el dinero prestado a los productores por las cosechas que producen. Y los granjeros pueden dar en calidad de préstamo al Gobierno todos los granos que producen si están participando en el programa durante un año de cosecha. Además muchos productores evaden estos límites legales "reconstituyendo" sus granjas y dividiendo el terreno entre varios propietarios y aún formando sociedades que pueden poseer la tierra como entidades legales separadas. Para darles una idea de las cifras involucradas, el censo agropecuario norteamericano del año 1982 enumera 446.000 granjas que cultivan trigo, con un promedio de medida de granja de 160 acres; el número estimado de cheques emitidos por el Gobierno para los beneficiarios en materia de trigo en

este año (1986) fue de 570.000. En el caso del arroz, la cifra es mucho más dramática; el censo mostró que había 11.450 granjas dedicadas al cultivo del arroz, con un promedio de 260 acres; los beneficiarios del programa para el arroz es de un total de 31.700, cerca de tres veces más.

Estas medidas, además de los pagos directos regulares para los productores han costado al Gobierno mucho dinero (26-30 millones de dólares en 1986, y alrededor de 25 mil millones para 1987). Los granjeros dedicados al cultivo del trigo reciben cerca de un 40% de los ingresos brutos del Gobierno, los dedicados al maíz, alrededor del 30%; los dedicados al algodón, por lo menos un 50%; y los dedicados al arroz, cerca del 66%.

La tasa tremendamente alta del algodón y el arroz refleja los efectos de las disposiciones de la ley de 1985 para un "préstamo de comercialización" forzoso. De acuerdo con esta disposición -pensada para hacer a los EE.UU. competitivos en los mercados de exportación- los productores pagaron la deuda de sus préstamos al Gobierno al precio que el mercado mundial determinara. La disposición de préstamo para la comercialización del trigo, semillas forrajeras y soja es discrecional (es decir, el Congreso no requiere que la Secretaría de Agricultura la implemente); y en el caso del trigo y granos forrajeros hay un piso establecido en el 70% de la tasa del préstamo base, el cual podría, si se implementara, poner al préstamo de comercialización del trigo en US\$ 2,10/bushel. La Secretaría ha establecido una firme objeción para los préstamos de comercialización del trigo, granos alimenticios y soja debido a los costos en la actualidad. Además, ha señalado que, en el caso del maíz, el programa que provee a los granjeros con certificados de Pago en Especie (PIK) ha tenido esencialmente un impacto similar al de un préstamo de comercialización.

Me gustaría que le presten atención al tema de los certificados, porque se ha creado un nuevo instrumento financiero en los EE.UU. a través de la Ley de Seguridad de Alimentación. La ley autorizó los pagos a los productores en "certificados genéricos", que están regidos por el dólar. Estos certificados pueden ser, o bien canjeados por bienes comercializables propiedad del Gobierno de los EE.UU. a través de la Commodity Credit Corporation (CCC) o utilizados por los productores para cumplir con sus propios préstamos. Una gran cantidad de dinero pagado a los productores, ya sea como pagos por deficiencia (deficiency payments), otro destino de la tierra y los pagos por desastres, y pagos por la participación en la reserva para la conservación del suelo (tema que trataré más adelante) se encuentra en forma de estos certificados. Estos, pueden también entrar en el mercado a través de las firmas comerciales que los recibieron en forma de pagos de acuerdo con el Programa de Aumento de las Exportaciones (EEP) y el programa de asistencia dirigido a las Exportaciones (TEA) (temas también tratados más adelante).

El efecto de estos certificados, los cuales son negociados por los productores y los comerciantes en el mercado, es poner el grano en el mercado, que de otra manera estaría almacenado. Aproximadamente un 60% de los reembolsos han sido en maíz, entonces los precios del maíz han sufrido una presión especial. Los reembolsos del trigo son muy altos, ya que por cada dólar de certificado rescatado, se provee un acceso más barato a un espacio de almacenamiento. El maíz se está comercializando a aproximada-

mente 30-40 centavos por debajo del interés del préstamo, con un precio promedio nacional que en los últimos tiempos ha caído a U\$S 1,50/bushel. Los reembolsos más pequeños están ocurriendo en el trigo, el que se está comercializando a U\$S 2,40 (10 centavos por encima del interés del préstamo de Gramm/Rudman).

Espero que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) continúe utilizando estos certificados para bajar los niveles de existencias, reducir los nuevos gastos adicionales directos y mantener los niveles de precios más bajos para mejorar la competencia norteamericana. La tabla que aparece más abajo muestra la cantidad de certificados autorizados de acuerdo con varios programas.

Certificados Conocidos antes del anuncio, el 24 de Octubre, del Programa de Granos Alimenticios y Forrajeros para 1987.

	<u>Millones de dólares</u>
Pagos por deficiencia y no cultivo del suelo	2354
Subsidio a la producción de etanol	30
Programa de intensificación de las exportaciones	100
Asistencia dirigida a las exportaciones	17
Certificados específicos del algodón (protección de las existencias y primer intermediario)	384
Total	2885

Pagos por deficiencia y no cultivo del suelo para la cosecha de 1987.

	Por deficiencia	No cultivo -Millones de dólares-	Total
Maz	1407	654	2061
Sorgo	145	54	199
Cebada	73	21	94
Avena	23	5	28
Trigo	787	0	787
Algodón	212	0	212
Total	2647	734	3381

Me gustaría señalar que todo el dinero que el Gobierno está gastando se encuentra también sujeto al acuerdo de los productores de reducir su producción. Para que estos participen en los programas de cultivo de 1986 y sean aptos para recibir los pagos

del Gobierno, deben cumplir con los niveles de reducción de la superficie cultivada requerida. Sin embargo, por más grandes que parezcan estas reducciones, la producción cercana al récord que estamos avistando para el maíz, por ejemplo, muestra la forma ineficaz en que funcionan estos programas, porque los productores sacan sus peores acres de la producción e intensifican el cultivo y el gasto en los restantes.

Aproximadamente 80 millones de acres fueron sacados de la producción durante el programa PIK de 1983. Para 1987, el USDA estima una reducción de cerca de 60 millones de acres, incluyendo 19,5 millones de acres de trigo y 22 millones de acres de maíz. La superficie cultivada con trigo y maíz y los datos llevados a la práctica se muestran en las tablas que aparecen al final de este trabajo.

Una disposición importante de la ley de Seguridad Alimenticia es la reserva para la conservación a largo plazo, que ordena sacar por un período mínimo de 5 años hasta 45 millones de acres de tierras erosionadas. Los agricultores sacan sus tierras de la producción en contratos que abarcan de 10 a 15 años.

En 1986 los agricultores firmaron contratos por 9 millones de acres incluyendo 4,5 millones de trigo y 1,0 millones de acres, para el maíz. Esperamos que para 1987 se saque de la producción un adicional de 15 millones, incluyendo de 7 a 8 millones de la tierra en acres para el trigo y 1,6 millones de la tierra en acres para el maíz.

Veamos ahora las disposiciones acerca de la exportación en esta ley. Probablemente estén más familiarizados con el vergonzoso Programa de Intensificación de las Exportaciones (EEP), también conocido como exportaciones PIK (Pago en Especie) y el BICEP (Programa de bonificación para el incentivo de las exportaciones de bienes comercializables). Este programa fue reformado este año para lograr que la Administración destine sólo 1.000 millones de dólares en subsidios en el período de tres años (1986-88) para responder a los subsidios y a las prácticas injustas de comercio de otros mercados de exportación. El programa está dirigido principalmente contra la CEE, pero obviamente afecta a todos los vendedores ya que el mercado mundial es un solo mercado, y cualquier venta desviada de un comprador puede venderse a otro comprador. A la fecha, el USDA ha asignado 485,3 millones en bonificaciones a las exportaciones para 19 países, aunque se han anunciado iniciativas para 35 países. Esto cubre las ventas subsidiadas de los siguientes productos agropecuarios: trigo, harina, sémola, cebada, malta, ganado lechero, huevos, arroz, aceite vegetal, aves de corral, alimento para aves. Una lista de las iniciativas del Programa de Intensificación de las exportaciones a la fecha, con las bonificaciones para el trigo, por ejemplo, ha sido de U\$S 26,38 por tonelada.

A diferencia de los Programas de Intensificación de las exportaciones (EEP), el cual es un subsidio al precio, el nuevo programa de Asistencia dirigida a las exportaciones (TEA) subsidia actividades de promoción del mercado para los productos que se considera que sufren una competencia desleal en los mercados extranjeros. Se ha utilizado principalmente para productos listos para el consumo. Se autoriza un total de 110 millones de dólares anuales para 1986, 1987 y 1988 y 325 millones de dólares anuales para 1989 y 1990.

La ley de 1985 también autorizó la continuación de nuestro programa de crédito comercial normal GSM 102 -dando garantías del Gobierno de los EE.UU. para prés-

tamos comerciales de hasta 3 años. Aunque se autorizan en garantía 5.000 millones de dólares anuales para 1986-90, sólo el 50% fue utilizado durante el año 1986, tal como fue en 1985. Además, la ley ordenó un nuevo programa de crédito comercial GSM 103, para garantizar préstamos de 3 a 10 años; se autorizan hasta 500 millones de dólares anuales para 1986 hasta 1988. Hasta ahora para el año fiscal 1987, el USDA ha autorizado 106,5 millones de dólares de estas garantías para las exportaciones del ganado en pie a Ecuador, Irak, Jamaica, México, Tunicia y Turquía.

Nuestro programa de ayuda alimenticia de la ley estatal 480 (P.L. 480) fue reautorizado, con algunos cambios en las disposiciones bajo el título 1, que es la sección que trata los préstamos privilegiados a largo plazo (hasta 40 años). Una nueva disposición de reintegro en moneda local está pensada para conducir el dinero a desarrollar los sectores privados de los países destinatarios. Además, se ha ordenado un programa de Alimentos para el Progreso, el cual provee 75.000 toneladas de existencias de la CCC anuales para donar a países en vías de desarrollo muy pobres que están de acuerdo con reformular sus políticas agrícolas. De acuerdo con el artículo 416, se autorizan donaciones, también utilizando las existencias del Gobierno. (el artículo 416 forma parte de la ley agrícola de 1949 que autoriza la donación de los productos agrícolas excedentes dentro del país al extranjero).

Todas estas iniciativas alimenticias están enfocadas a la necesidad de utilizar nuestro gran excedente de alimentos -tal como ocurrió en los años '50 y '60- para mejorar las dietas en los mercados pobres, y si bien son muy populares en los EE.UU., su implementación en muchos casos es difícil.

### III. PANORAMA DE LA POLITICA AGRICOLA

Ahora que los EE.UU. han tomado el camino de esta nueva política diseñada para mantener las presiones en los precios y mejorar su posición en los mercados exportadores, hay dos preguntas que formular. ¿Funcionarán? ¿Mantendrán los EE.UU. estas iniciativas?

En respuesta, formularé un "sí" apto a lo antes mencionado si los creadores de las posturas políticas norteamericanas tienen la voluntad política para continuar con este tipo de política. Hay un solo mercado en la actualidad, el mercado mundial. No podemos diseñar programas agrícolas internos que estén totalmente aislados de los efectos de la plaza mundial, a menos que queramos cerrar nuestras fronteras. Además, el efecto del mercado internacional en nuestros asuntos financieros y otros aspectos importantes de nuestra economía pueden entrar en juego y afectar la rentabilidad del sector agrícola.

Si los EE.UU. continúan utilizando certificados como en 1986 para liberar importantes abastecimientos dentro del mercado y, si no tenemos problemas climáticos, la presión de precios continuará afectando las decisiones de producción en países exportadores en el mundo, particularmente aquellos que subsidian como la CEE y Canadá, que han estado protegidos especialmente durante los últimos años por los altos precios norteamericanos. Esto ocurrirá a pesar de la decisión para la cosecha de 1987 de conti-

nuar reduciendo la superficie cultivada en una cantidad significativa.

La decisión de mi Gobierno de reducir en forma substancial la superficie cultivada, sin embargo, me concierne. Es una respuesta a las preocupaciones concretas del presupuesto que están bien entendidas. Los gastos en los Programas Agrícolas tendrán que reducirse para el año fiscal 1988 si el Gobierno quiere lograr su objetivo de reducción del presupuesto cercana a los 60 mil millones de dólares. Ya que será difícil reducir los programas de apoyo básicos para 1988 debido a los pagos de los programas del año de cosecha 1987, las reducciones tendrán que originarse en otras áreas del Programa agrícola. Sí tenemos existencias importantes y sí podemos utilizar estas existencias para mantener las presiones de los precios en los mercados. Es entonces, la política de reducción de la superficie cultivada la que continuamente nos ha puesto en dificultades en el pasado. Es una política que nos lleva a la bancarrota. No funciona y daña nuestro importante objetivo de realizar reformas substanciales en el sistema comercio internacional durante la nueva ronda de negociaciones de comercio multilateral, iniciada sólo unos pocos meses atrás en la exitosa reunión en Punta del Este, Uruguay.

En realidad, creo que la orden de negociación de vasto alcance que incluye al comercio agrícola -el cual se extiende a la negociación de todas las políticas que afectan al comercio, incluyendo los programas internos- no podría haber sido posible sin las graves dificultades en el sistema de comercio mundial causadas por las políticas de la ley norteamericana de Seguridad Alimenticia de 1985. Seamos realistas. La gente no negocia a menos que los costos de las medidas actuales excedan los beneficios. Nadie quiere abandonar nada a menos que crea que debe hacerlo. Si el resto del mundo cree que los programas norteamericanos de 1986 sólo son un pequeño problema y que los EE.UU., como en el pasado reducían unilateralmente la producción para dar más fuerza a los precios, entonces habrá un incentivo real para negociar cambios significativos en las políticas en el mundo que den a los agricultores verdaderamente competitivos la habilidad de competir en un mercado justo y no subsidiado.

Los EE.UU. se encuentran en una encrucijada importante en materia de políticas en la actualidad. El resultado de la elección del Congreso es crítico para las futuras tendencias, junto con el tema del presupuesto. Los productores norteamericanos están bien en materia financiera, excepto aquellos que han acumulado deudas importantes en los últimos años y todavía tienen que cancelar esos pagos o dejar el negocio. Sin embargo, a los agricultores no les gusta tanto recibir pagos del Gobierno como los precios altos. Un productor de trigo el otro día me dijo que le estaba yendo bien en materia financiera pero que no le gustaba obtener sólo U\$S 1,80 por bushel de trigo. Le pregunté si en realidad no estaba obteniendo U\$S 4,19 por bushel, sonrió y dijo que sí, seguro, pero que aún no le gustaba obtener sólo U\$S 1,80.

Hay muchos en el Congreso que creen que el Gobierno de los EE.UU. puede fijar un nivel de precios para el trigo en U\$S 6-7 por bushel y luego volver a reducir la superficie cultivada para apoyar ese precio. No les interesa si los EE.UU. exportan. No entienden que si los EE.UU. trataran de apoyar ese precio significaría una reducción de más de un 50 por ciento en la superficie cultivada con trigo en sólo el primer año, que EE.UU. tendría que haber puesto una pared alrededor del campo para mantener

alejadas las importaciones competitivas del trigo o sustitutos y no comprenden que si esto se aplica a todos los cultivos importantes, costaría al consumidor norteamericano tanto como un adicional del 10% de sus ingresos anuales para comprar alimentos, reduciendo su capacidad para pagar otros bienes y servicios.

En realidad, el USDA realizó una encuesta el año pasado, prevista por la ley de 1985, que preguntaba a los productores de trigo si querían un referéndum solicitando controles de abastecimiento obligatorios. Aunque sólo respondieron un 20% de los productores de trigo, una pequeña mayoría indicaba que apoyaban los controles de abastecimiento obligatorios. Esto será un problema que aparecerá nuevamente en 1987 cuando se considere en el Congreso la ley de 1985 nuevamente, y no debería sancionarse debido a la coalición amplia de intereses de grupos de la agricultura, de los consumidores y la industria contrarios a este tipo de enfoque.

Por otra parte, muchos legisladores apoyaron el préstamo para la comercialización del trigo, forrajeras y soja. Esto, sin embargo, encontrará fuerte oposición de la Administración debido al costo a menos que pudieran negociarse nuevos acuerdos mediante la baja de los "Target price".

Existen propuestas más radicales para desacoplar los pagos a los productores de su producción y basarlos en su superficie -sin tener en cuenta si la cultivan o qué es lo que cultivan- durante un período de transición. Mientras este enfoque tiene algunos conceptos atractivos para los ajustes de políticas agrícolas a largo plazo en los EE.UU. (que recibieron un muy buen apoyo durante el debate de la legislación de 1985 en el Senado), todavía no parece que los legisladores agropecuarios y los grupos con intereses agropecuarios estén preparados para sobrellevar los grandes cambios en la política. De acuerdo con este tipo de programas los granjeros estarían recibiendo pagos directos sin poder esconderlos como apoyos a las cosechas.

Para reducir los costos algunos quieren dirigir los pagos a los productores de acuerdo a la necesidad. Argumentan que son los grandes agricultores quienes más se benefician y, que los pequeños, para quienes fueron creados los programas, realmente no son ayudados. Podemos considerar propuestas para reducir la cantidad de grano, en las que por ejemplo, los productores pueden solicitar préstamos del tipo "non recourse loan". En otras palabras, los grandes agricultores tendrían que cancelar sus préstamos con el gobierno por la mayor parte de su producción. Dirigir las propuestas de pago puede también significar reducir los "Target price" en una escala graduada, para de nuevo dar el nivel más alto sólo a una pequeña porción de la producción de cada agricultor.

El resultado de la elección del Congreso sugiere lo siguiente: La cuestión de los controles obligatorios u otros intentos de subir los precios artificialmente estarán ciertamente en primer plano en el debate del Congreso. El cambio en la mayoría del Senado (ahora 55 demócratas y 45 republicanos en contraposición a los 53 republicanos y 47 demócratas en el Senado anterior) puede aumentar la presión para sancionar alguna variación de los crecientes controles obligatorios, respecto a la superficie cultivada, con el objeto de controlar el abastecimiento. En particular, los dos nuevos senadores Demócratas de Dakota del Norte y del Sur, Kent Conrad (ND) y Tom Daschle (SD), a quienes se los conoce por apoyar los controles obligatorios. Se espera que ambos busquen ocupar

un lugar en la comisión de agricultura.

Un argumento que carece de valor, es que si el Congreso se mueve en dirección de los controles obligatorios, esto debilitará la posición negociadora de los EE.UU. en la nueva ronda de negociaciones de comercio multilateral ya que los Europeos y otros verán a los bajos precios norteamericanos y a la agresiva política de comercialización de los EE.UU. como temporaria y creerán que los EE.UU. de nuevo actuarán como país buffer o de ajuste.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

Hay mucha información para que analicen y consideren, lo sé, entonces me gustaría ser breve en mis comentarios finales.

Primero, creo que los EE.UU. ha establecido un curso en la política para permitir que la estructura general de los precios mundiales se mueva más lentamente a menos que mejore la demanda del mercado. Esta política no cambiará significativamente hasta que desaparezca la excesiva oferta en el mercado mundial ya sea mediante recortes en la producción, el aumento en la demanda o por ambas razones. Hay una tendencia que continuará, como ocurre en todos los productos en la actualidad, tanto agrícolas como industriales.

Segundo, creo que el curso de la política norteamericana actual es beneficioso para la Argentina a la larga, ya que sólo a través de este tipo de ajustes de mercado comenzarán a reflejarse los costos de producción en los cambios políticos en el mundo. En la actualidad existe un potencial real para negociar cambios importantes en el sistema de comercio multilateral, para reducir el efecto devastador de los subsidios durante un período de tiempo y aún ahora, comenzar a disminuir las prácticas de subsidios a las exportaciones de la CEE.

Tercero, creo que las políticas macroeconómicas de los países industrializados están cambiando significativamente, los funcionarios encargados de las finanzas reconocen la relación de la deuda con el comercio y el crecimiento y continuarán enfatizando la necesidad de un crecimiento global en las decisiones de política monetaria y fiscal. Pienso que esto será bueno para la agricultura, porque el futuro de la recuperación de los mercados agrícolas mundiales depende del poder adquisitivo aumentado, particularmente en los países en vías de desarrollo donde las dietas son pobres y los ingresos son bajos.

Finalmente, admito que estos son tiempos difíciles para la Argentina. Están atrapados entre los gigantes, los EE.UU. y la CEE embarcados en una guerra de precios y de "nervios" en los mercados exportadores agrícolas. Están tratando de pagar su deuda,

de exportar con el fin de financiar los cambios estructurales cruciales para diversificar y restablecer la economía y brindar un mejor nivel de vida para la población.

Creo que será posible, que la economía mundial mejorará porque tiene que hacerlo, dependemos los unos de los otros. Si su economía falla también la nuestra lo hará en última instancia porque nosotros debemos comerciar los unos con los otros si queremos sostener el crecimiento. La agricultura, también, crecerá, y dado que ustedes compiten, continuarán comercializando en el mercado mundial. Todos nosotros debemos aumentar nuestra eficiencia no sólo produciendo sino comercializando lo que producimos. Debemos encontrar nuevos mercados y nuevas formas de vender los productos que producimos. Y deberemos inventar y desarrollar nuevos tipos de productos alimenticios para muchos de estos mercados.

Estos son cambios excitantes, sin embargo, y la crisis en la que nos encontramos juntos en la actualidad nos ayudará a producir mejores mercados agrícolas en el futuro. Para terminar recuerden que la agricultura es cíclica, llegará el día en que, debido al mal tiempo, a una nueva gran demanda o a ambas razones estaremos de nuevo preocupados por tener tan poca en lugar de tanta producción. El gran excedente de la actualidad no es causado sólo por la superproducción, sino por la demanda inadecuada debido a que la gente que tiene hambre no tiene el dinero para comprar comida. Creo que todos debemos trabajar para el mejoramiento de esta condición y que las políticas de los EE.UU. ayudarán a alcanzar ese objetivo.

Gracias.

TRIGO: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	4,38	4,38	4,38 (4,19) <sup>1</sup>	4,38	4,29	4,16
Préstamo básico	3,65	3,30	3,00	2,85	2,61	2,48
Préstamo ajustado	3,30	-----	2,40 (2,30) <sup>1</sup>	2,28	2,09	1,98
Préstamo para la comercialización	-----	-----	2,10	2,00	1,83	1,74
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	3,53	3,38	3,16	2,25 2,50	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie sembrada <sup>3</sup>	10-20	10-20	22,5-2,5	27,5	20-30	20-30
PIK <sup>4</sup>	10-20	10-20	5-10	-----	-----	-----

- 1) Nivel Gramm-Rudman
- 2) Basado en las estimaciones del Departamento de Agricultura
- 3) En 1984 y 1985 la participación en el programa requería un 20 por ciento de la reducción de la superficie sembrada y un 10 por ciento de los otros destinos de la tierra (pagados en efectivo). El programa del año 1986, requería un 22,5 por ciento de los otros destinos de la tierra (pagados en especie).
- 4) Los productores tenían la opción de reducir la superficie cultivada por un adicional de 10-20 por ciento como parte del programa en 1984 y 1985. En 1986, los productores de trigo de invierno tuvieron la opción de agregar un adicional de un 5-10 por ciento de su superficie en un programa PIK.

MAIZ: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	3,03	3,03	3,03 (2,90) <sup>1</sup>	3,03	2,97	2,88
Préstamo básico	2,55	2,55	2,40	2,28	2,17	2,06
Préstamo ajustado	-----	-----	1,92 (1,84) <sup>1</sup>	1,82	1,73	1,65
Préstamo para la comercialización	-----	-----	1,68	1,59	1,51	1,44
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	2,62	2,35	1,65 1,90	-----	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie cultivada <sup>3</sup>	10	10	17,5-2,5	12,5-20	12,5-20	12,5-20

- 1) Nivel Gramm-Rudman
- 2) Basados en las estimaciones del USDA
- 3) La de 1986 incluye una reducción obligatoria del 2,5 por ciento (por otro destino de la tierra) pagada en especie.

**SORGO: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	2,88	2,88	2,88 (2,76) <sup>1</sup>	2,88	2,82	2,74
Préstamo básico	2,42	2,42	2,28	2,17	2,06	1,95
Préstamo ajustado	-----	-----	1,82 (1,74) <sup>1</sup>	1,73	1,65	1,56
Préstamo para la comercialización	-----	-----	1,59	1,51	1,44	1,36
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	2,39	2,15	1,55 1,80	-----	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie cultivada <sup>3</sup>	10	10	17,5-2,5	12,5-20	12,5-20	12,5-20

1) Nivel Gramm-Rudman

2) Basados en las estimaciones del USDA

3) La de 1986 incluye una reducción obligatoria del 2,5 por ciento (por otro destino de la tierra ) pagada en especie.

**CEBADA: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	2,60	2,60	2,60 (2,49) <sup>1</sup>	2,60	2,55	2,47
Préstamo básico	2,08	2,08	1,96	1,86	1,77	1,68
Préstamo ajustado	-----	-----	1,57 (1,50) <sup>1</sup>	1,49	1,42	1,34
Préstamo para la comercialización	-----	-----	1,37	1,30	1,24	1,18
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	2,26	2,00	1,40 1,65	-----	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie cultivada <sup>3</sup>	10	10	17,5-2,5	12,5-20	12,5-20	12,5-20

1) Nivel Gramm Rudman

2) Basados en las estimaciones del USDA

3) La de 1986 incluye una reducción obligatoria del 2,5 por ciento (por otro destino de la tierra) pagada en especie.

**AVENA: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	1,60	1,60	1,60 (1,53) <sup>1</sup>	1,60	1,53	1,48
Préstamo básico	1,31	1,31	1,24	1,17	1,12	1,06
Préstamo ajustado	-----	-----	0,99 (0,95) <sup>1</sup>	0,93	0,90	0,85
Préstamo para la comercialización	-----	-----	0,87	0,65	0,63	0,60
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	1,69	1,25	1,00 1,25	-----	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie cultivada <sup>3</sup>	10	10	17,5-2,5	12,5-20	12,5-20	12,5-20

1) Nivel Gramm Rudman

2) Basados en las estimaciones del USDA

3) La de 1986 incluye una reducción obligatoria del 2,5 por ciento (por otro destino de la tierra) pagada en especie.

**SOJA: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares norteamericanos por bushel -----					
"Target price"	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Préstamo básico	5,02	5,02	5,02	5,02	4,77	4,53
Préstamo ajustado <sup>1</sup>	-----	-----	4,77 (4,56) <sup>2</sup>	4,77	4,53	4,50
Préstamo para la comercialización	----- precio del mercado mundial, sin piso -----					
Precio promedio del productor norteamericano <sup>3</sup>	5,78	5,10	4,60 5,00	-----	-----	-----

- 1) Préstamo ajustado: la tasa de interés del préstamo puede reducirse hasta un 5 por ciento.
- 2) Préstamo Gramm Rudman: el desembolso para préstamo en 1986, reducido en un 4,3 por ciento.
- 3) Basados en las estimaciones del USDA.

ARROZ: DISPOSICIONES DEL PROGRAMA NORTEAMERICANO PARA 1984-1989

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	----- dólares por quintal -----					
"Target price"	11,90	11,90	11,90 11,39 <sup>1</sup>	11,66	11,30	10,95
Préstamo básico	8,00	8,00	7,20 6,89 <sup>1</sup>	6,84	6 50	6,50
Préstamo para la comercialización	-----	sin piso	3,60	3,42	3,90	4,55
Precio promedio del productor norteamericano <sup>2</sup>	8,06	8,00	7,20	-----	-----	-----
	----- porcentaje -----					
Reducción de la superficie cultivada <sup>3</sup>	25	20-15	35	35	35	35

1) Nivel Gramm Rudman

2) Basados en las estimaciones del USDA; para 1985 y 1986, basados en el préstamo garantizado.

3) 20 por ciento por reducción de superficie cultivada; 15 por ciento por otros destinos de la tierra.

**PROGRAMA DE AUMENTO DE LA EXPORTACION, RESUMEN PIK (EEP/PIK)  
DE LAS EXPORTACIONES**

<b>PAIS</b>	<b>FECHA</b> mes día año	<b>BIEN</b>	<b>ANUNCIADO</b> MT (000's)	<b>VENDIDO</b> MT (000's)	<b>BONIFICACION</b> U\$/T (promedio) U\$/Unid.(promedio)
<u>Argelia</u>	06145, 04106	Trigo	2000	1.000	34,30
	02116	Sémola	250	0	0
	02256	Harina	100	0	
	04036	Huevos	500 MLN	0	0
	04176	Cebada	500	0	0
	06256	Ganado lechero (cbzas.)	5000	0	0
<u>Egipto</u>	07025	Harina	1200	600	69,27
	10305, 06206 10096	Trigo	2565	1.542	22,24
	11265, 04096				
	06186	Aves de corral	43	43	742,26
	04166	Ganado lethero (cbzas.)	16000	6.080	1399
	08066	Sémola	30	15	224,10
<u>Yemen</u>	09065	Trigo	100	100	22,39
	08205	Harina	150	115	120,56
	04146	Alimento para aves	150	0	0
<u>Marruecos</u>	09305	Trigo	1500	890	25,53
	04166	Ganado lechero (cbzas.)	4000	150	1550
<u>Jordan</u>	11085	Arroz	40	39	53,48
	03196, 06246	Trigo (todos)	150	150	26,77
	06176	Cebada	60	0	0

<u>Zaire</u>	11185, 06156	Harina	94	79	102,23
	12275, 06156	Trigo	120	80	25,24
<u>Turquía</u>	10265, 05086	Trigo	1000	607	28,44
	04166	Ganado lechero (cbzas.)	5000	0	0
<u>Filipinas</u>	11155	Harina	100	50	86,92
	01066	Trigo	150	152	22,03
	10206	Malta de cebada	60	25	102,16
<u>Nigeria</u>	12105	Malta de cebada	100	4	85,00
<u>Irak</u>	12095	Harina	150	100	99,29
	04036	Ganado lechero (cbzas.)	6500	200	2200
<u>Tunicia</u>	03186	Trigo (todos)	1100	550	23,52
	05296	Ganado lechero (cbzas.)	4000	0	0
<u>Benin</u>	04076	Trigo (todos)	45	30	27,00
<u>Siria</u>	04086	Trigo (todos)	700	0	0
<u>Indonesia</u>	04096	Ganado lechero (cbzas.)	7500	0	0
<u>Yugoeslavia</u>	04106, 06246	Trigo (todos)	900	391	23,31
<u>Arabia</u>					
<u>Saudita</u>	05076 08066	Cebada	1250	1250	31,45
<u>Sri Lanka</u>	05166	Trigo	125	75	23,73
<u>Israel</u>	06176	Cebada	200	36	28,13
<u>India</u>	07086	Aceite veg.	25	0	0
<u>Senegal</u>	07176	Trigo	100	100	46,48
<u>Rumania</u>	09246	Cebada	200	67	47,26
<u>Venezuela</u>	09046	Malta de cebada	100	0	0
<u>Hong Kong</u>	07286	Huevos	44 M	0	0
<u>Is. Canarias</u>	08086	Trigo	100	0	0
	07286	Ganado lechero (cbzas.)	3000	0	0
<u>Chipre</u>	08266	Cebada	150	50	35,66

<u>Camerún</u>	10146	Harina de trigo	20	0	0
<u>Rep. Dom.</u>	10296	Aves de corral	1,5	0	0
<u>Persia / Golfo</u>					
<u>Omán</u>	10306	Ganado lechero (cbzas.)	1500	0	0
<u>Africa Occ.</u>	10306	Trigo	345	0	0

	<u>ANUNCIADO</u>	<u>VENDIDO</u>	<u>BONIFICACION</u>
TOTALES: (Bienes Seleccionados)	T (000's)	T (000's)	U\$/T (promedio)
trigo	11.000	5.667	26,38
harina y sémola	2.094	959	84,80
cebada	2.360	1.403	32,27

LA BONIFICACION TOTAL ESTIMADA ACORDADA PARA TODOS LOS PRODUCTOS A PARTIR DEL 7 DE NOVIEMBRE ES DE \$485,3 MILLONES DE DOLARES.

MAIZ - DATOS DEL RENDIMIENTO Y DE LA SUPERFICIE (EN ACRES)

	1981/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
	----- en porcentaje -----						
ARP (Acreage Reduction Program)		10	10	10	10	17,5	20
Pago por otro destino de las tierras			20-40		5	2,5	15
Porcentaje de participación		29	71	53	71	85	estimación <sup>85</sup>
	----- millones de acres -----						
Base de tierra en acres		81,2	81,5	83,3	83,3	82,4	83,8
Reserva para la conservación						1,0	1,6
Reducción de la tierra en acres							
ARP		2,1	3,0	4,2	3,9	11,8	14
Pago por otro destino de las tierras			26,1		2,1	1,7	8
Reducción total de la tierra en acres							
(incluye reserva para la conservación)		2,1	29,1	4,2	6,0	14,5	23,6
Cultivado	84,2	81,8	60,2	80,5	83,3	76,6	65,5-70
Cosechado (grano)	74,7	73,0	51,5	71,9	75,1	69,0	57-62
Rendimiento (bu/acre)	109,8	114,5	81,6	106,7	118,0	119,2	118
Rendimiento del programa	102,5	95,5	100,0	101,3	106,0	106,5	106,5
	----- (millones de bushels) -----						
Existencias iniciales		2174	3120	1006	1648	4038	5511
Producción				7674	8865	8220	7200-7300
Uso				7036	6486	6750	7200-7300
Existencias finales				1648	4038	5511	5500

WORLD PERSPECTIVES, INC  
4 de Noviembre, 1986

TRIGO -- DATOS DEL RENDIMIENTO Y DE LA SUPERFICIE (EN ACRES)

	1981/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
	..... en porcentaje .....						
ARP (Acreage Reduction Program)	15	15	15	20	20	22,5	27,5
Pago por otro destino de las tierras		15-35	20-30	10	7,5 - 12,5 (estimación)		
Porcentaje de participación	48	73	61	73	83,6	85	
	..... millones de acres .....						
Base de tierra en acres	84,5	90,7	90,9	94,0	93,9	91,7	92,7
Reserva para la conservación						1,0	7,0
Reducción de la tierra en acres							
ARP		5,8	8,3	10,7	12,8	15,8	20
Pago por otro destino de las tierras			19,9	9,4	6,9	3,7	
Reducción total de la tierra en acres (incluye reserva para la conservación)		5,8	28,2	20,1	19,7	20,5	27
Cultivado	88,9	87,4	76,8	79,2	75,6	71,8	63,5
Cosechado (grano)	81,0	78,9	61,5	66,9	64,5	60,5	57 - 57,5
Rendimiento (bu/acre)	34,5	35,6	39,4	37,0	37,5	34,3	35
Rendimiento del programa	34,6	32,5	33,3	34,3	36,3	35,0	34
	..... (millones de bushels) .....						
Existencias iniciales		1159	1515	1599	1425	1905	1911
Producción		2765	2420	2595	2425	2077	2035
Uso		2417	2540	2578	1960	2078	2078
Existencias finales		1515	1399	1425	1905	1911	1880

WORLD PERSPECTIVES, INC.  
7 de Noviembre, 1986



## **SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA AGRICOLA NORTEAMERICANA**

**Dr. Manuel Otero (\*)**

### **INTRODUCCION**

La agroindustria norteamericana constituye uno de los sectores más poderosos de la economía de este país, participando con un 20 % del producto bruto nacional y generando 23 millones de empleos.

Por la indudable gravitación del tema, en el curso de los últimos cincuenta años el Congreso de los Estados Unidos ha sancionado periódicamente un paquete de leyes conocido como "LEY AGRICOLA" ("FARM BILL"), a través del cual se dictan las normas para cada una de las áreas vinculadas al sector agropecuario y de la alimentación. El 23 de diciembre de 1985 el presidente Reagan aprobó con su firma una nueva ley agrícola que regirá los destinos de este sector hasta 1990. Se cerró así un debate caracterizado por un enorme tono emotivo como resultante de la crisis que desde inicios de esta década afecta al agro norteamericano.

La nueva ley, conocida formalmente como "Acta de Seguridad Alimentaria" ("Food Security Act") puede ser juzgada en una primera evaluación como un mero maquillaje de la ley anterior aprobada en 1981. Pero a poco que se analicen algunas de las modificaciones introducidas, es posible inferir que la misma constituye un punto de inflexión en la política agrícola norteamericana y, por lo tanto, ha de impactar en el comercio agrícola mundial.

El presente trabajo pretende evaluar, tomando como punto de referencia la citada legislación, el presente y el futuro de la política agrícola de EE.UU.

### **EVOLUCION DE LA POLITICA AGRICOLA DE EE.UU.**

Lejos de ser un hecho novedoso, la participación del Gobierno Federal en los problemas del agro norteamericano se remonta a los orígenes de este país como nación

---

(\*) Consejero Agrícola, Embajada Argentina en los EE.UU.

independiente. En todo este período el rol del estado ha variado en la medida que la sociedad norteamericana evolucionó de un perfil agrario a otro de tipo industrial.

Entre 1785 y 1862 la actividad gubernamental se limitó a establecer las bases para la distribución y venta de tierras fiscales. En 1862 se creó el Departamento de Agricultura (USDA) institución que en sus comienzos estuvo orientada a las tareas de investigación y extensión en el campo agropecuario.

Los problemas derivados de enormes stocks de granos, bajos precios y exiguos ingresos se agravaron con el correr de la década del veinte. Esto llevó a los líderes de las organizaciones agrícolas a reclamar una ayuda más directa por parte del Estado que, hasta ese momento, no podía ser canalizada a través del USDA. Se sanciona, en consecuencia, el "Acta de Ajuste Agrícola de 1933" que sienta las bases para la creación de los mecanismos de protección de ingresos y precios agrícolas, hoy vigentes. Desde entonces, el creciente intervencionismo por parte del estado ha sido exacerbado por los continuos avances tecnológicos que invariablemente se han traducido en avances productivos que exceden la capacidad de demanda.

Luego de finalizada la segunda guerra mundial existía el temor de que pudiese repetirse el colapso económico que ocurrió al término de la primera guerra. Sobre esa presunción el Congreso de EE.UU. sancionó la Legislación Agrícola de 1949, caracterizada por nuevos ajustes en los precios sostén, asignación de áreas de siembra y la implementación de cuotas de comercialización.

Esta legislación es especialmente importante por ser la última de carácter permanente. Todas las leyes subsecuentes son enmiendas de esta ley y cuentan con una fecha de expiración que una vez alcanzada hace que automáticamente se ponga en vigencia la ley permanente. Esta circunstancia pone especial presión sobre los miembros del Congreso para sancionar una nueva Ley Agrícola antes de que termine el mandato de la ley precedente.

Los excedentes acumulados durante la década del cincuenta llevaron al Congreso a pensar en la necesidad de estimular el comercio exterior. Surgió así la "Ley Pública 480" a través de la cual aún hoy se canalizan ventas concesionales y donaciones a naciones carenciadas.

La etapa comprendida entre 1973 y 1981, en cuyo transcurso tuvo lugar un notable crecimiento del comercio agrícola mundial, se caracterizó por la sanción de leyes agrícolas (tres en total) que privilegiaron la necesidad de producir por encima de la aplicación de medidas restrictivas. Sin embargo, el abrupto estancamiento de la demanda mundial y la inflexibilidad de los precios sostén de EE.UU. volvieron a recrear las condiciones de enormes stocks que finalmente desembocaron en la implementación del conocido programa "PIK" en 1983. Los años subsiguientes marcaron un deterioro en la situación del agro norteamericano.

## DINAMICA DE LA LEGISLACION

El diseño y la implementación de la política agrícola norteamericana es resultante de la compleja interacción entre una serie de fuerzas concurrentes representadas

por el Congreso, el Poder Ejecutivo y los grupos de interés. (Gráfico 1).

La etapa legislativa es incuestionablemente el componente más importante en este dinámico proceso. Cada cuatro o cinco años el Congreso de EE.UU. afronta la tarea de sancionar un paquete de leyes conocido como Ley Agrícola. Este término no es del todo apropiado por cuanto además de englobar a los conocidos programas agrícolas que constituyen su núcleo vital, también legisla sobre otras áreas como educación, extensión, investigación, desarrollo rural, ayuda alimentaria, comercio exterior, calidad de alimentos, etc.

Además de redactar leyes, los miembros del Congreso cumplen otro rol no importante que es el de actuar como nexo entre la comunidad y el Gobierno Federal. Así en el caso de los senadores y diputados que provienen de estados y distritos agrícolas éstos cumplen la misión de canalizar las inquietudes de su electorado no sólo en el recinto legislativo sino también en las distintas agencias del poder ejecutivo.

Existen actualmente en el Congreso de EE.UU. una comisión de Agricultura por cada Cámara integrada en el caso de diputados por 43 miembros y en el caso de senadores por 17 miembros. El paso más importante para cualquier proyecto es lograr sortear el obstáculo de las comisiones con un voto favorable.

Durante muchos años el llamado "establishment" agrícola, integrado por los miembros de las comisiones de agricultura, el USDA y las asociaciones de productores logró controlar casi a voluntad el manejo de la agenda de temas agrícolas a tratar. Durante el transcurso de la década del setenta, sin embargo, la creciente participación en la labor de las comisiones parlamentarias de miembros de estados o distritos con predominio urbano, motivó que el poder de ese "establishment" se deteriorase. Este hecho trabó la discusión de los temas agrícolas y tornó sus resultados más difíciles de predecir.

El Poder Ejecutivo no sólo implementa y administra las leyes. También influencia la rama legislativa, enviando sus propios proyectos al Congreso, apoyando o rechazando ciertas leyes, haciendo "lobby" y también ejerciendo el derecho al veto.

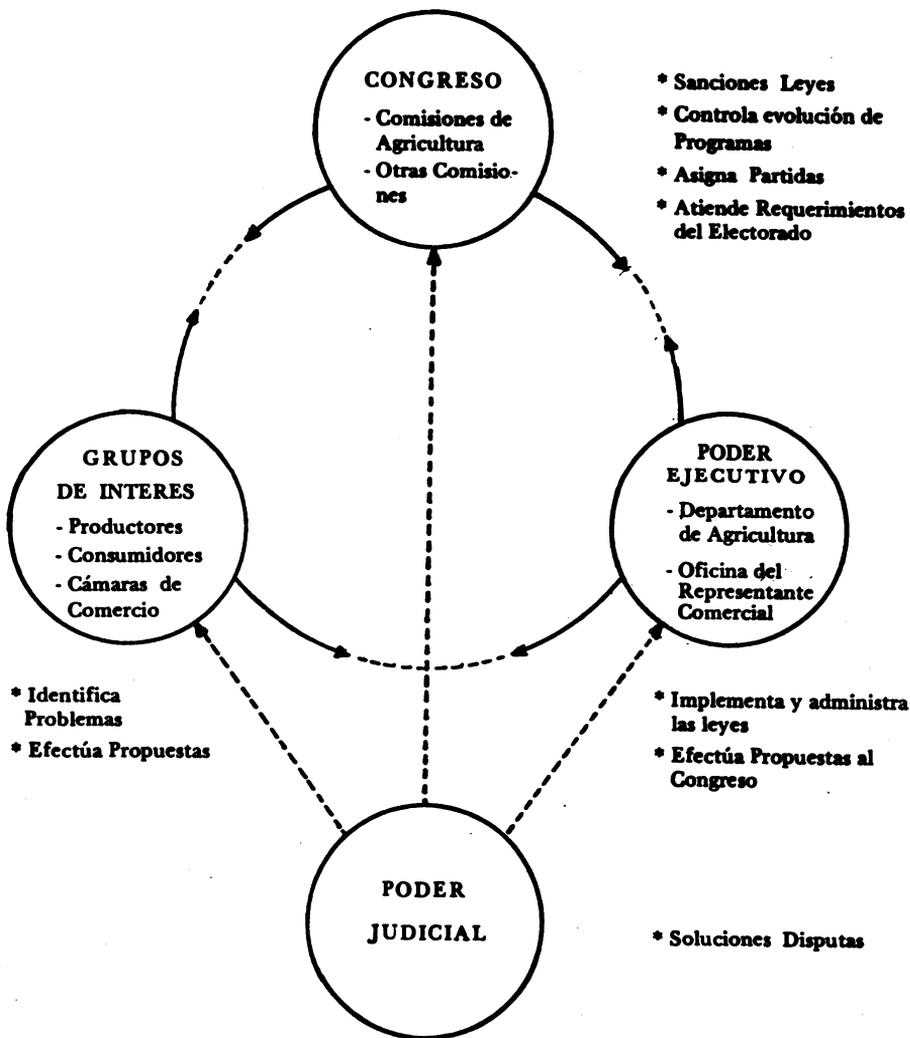
Los grupos de interés representados por asociaciones de productores, cámaras de comercio, consumidores, ambientalistas, etc. son la fuerza motivadora que identifica los problemas y efectúa las propuestas para su solución. Actúan tanto a nivel del Congreso como del Ejecutivo, casi siempre a través de "lobbistas".

Los aspectos generales descritos hasta aquí, se vieron reflejados durante la discusión de la Ley Agrícola 85 que dió inicio formalmente cuando el 20 de febrero de 1985 el entonces Secretario de Agricultura, John Block, envió al Congreso el Proyecto de Ley elaborado por el Poder Ejecutivo.

Con posterioridad y como resultado del escaso eco que generó esta propuesta fueron introducidos nueve proyectos alternativos. Durante aproximadamente siete meses se prolongó el trabajo de las Comisiones de agricultura, en cuyo transcurso se desarrollaron gran cantidad de "hearing" a efectos de que la discusión de las diferentes alternativas tomase estado público.

En virtud de que los proyectos aprobados por ambas cámaras discrepaban en una serie de cláusulas, fue necesario convocar a la Conferencia Bicameral quien trabajó por espacio de un mes en pos de aunar criterios. Finalmente, el 23 de diciembre de 1985,

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES



el presidente Reagan avaló con su firma la nueva ley remarcando no obstante su disconformidad en relación con una serie de temas vinculados fundamentalmente al costo de los subsidios para la producción y la exportación.

## PRINCIPALES CLAUSULAS DE LA LEY AGRICOLA 85

Los objetivos que procura alcanzar la nueva legislación básicamente son los siguientes:

- Incremento de las exportaciones agrícolas.
- Mantenimiento de los ingresos de los productores.
- Reducción de stocks.

Para alcanzar estas metas el "Farm Bill 85" cuenta con una serie de cláusulas que se resumen a continuación:

1. SUBSIDIOS PARA EL SOSTEN DE INGRESOS.
2. PRESTAMOS PARA EL SOSTEN DE PRECIOS.
3. CONTROL DEL AREA SEMBRADA.
4. RESERVA PARA LA CONSERVACION DEL SUELO.
5. PROMOCION DE EXPORTACIONES.

### 1. SUBSIDIO PARA EL SOSTEN DE INGRESOS

Están representados casi exclusivamente por los pagos por deficiencia ("Deficiency Payments") puestos en vigencia en 1973 con el propósito de suplementar los ingresos de los productores en caso de una eventual caída en los precios del mercado.

Son únicos beneficiarios de este subsidio aquellos productores que se han inscripto en los programas agrícolas, los que reciben un pago que surge de la diferencia entre el precio meta ("Target Price") y el precio del mercado o la tasa de préstamo ("Loan Rate"), según cual de estos últimos se halle menos deprimido.

Este sistema estimula artificialmente la producción que, si no es contrarrestada con la implementación de programas de reducción del área sembrada, genera caída en los precios. Cuando esto ocurre debe ser considerado, además de un subsidio explícito a la producción, un subsidio implícito a la exportación.

## LO QUE ESTABLECE LA NUEVA LEY

Los "Target Prices" serán congelados en sus actuales niveles durante 1986 y 1987. Su nivel será reducido en un 2% en 1988, un 3% adicional en 1989, hasta bajarlo al 10% del nivel que tenía en 1985, en 1990:

	1986	1987	1988 (u\$s/TM)	1989	1990
TRIGO	161	161	158	153	145
MAIZ	119	119	117	113	107
SOJA	-----	-----	-----	-----	-----

La decisión de congelar temporariamente los "Target Prices" para luego encarar un leve descenso, revela el deseo de la administración de suplementar los ingresos de los productores con subsidios hasta tanto se recupere competitividad en los mercados mundiales

## 2. PRESTAMOS PARA EL SOSTEN DE PRECIOS

Fueron instrumentados en oportunidad de sancionarse la legislación agrícola permanente de 1949 a fin de mantener los precios en niveles satisfactorios, procurando atenuar de esta manera los efectos de las variaciones en la oferta y demanda.

Consiste en un préstamo que el productor recibe del Estado bajo tasas de interés subsidiadas cuyo monto equivale al producto de la tasa de préstamo por el volumen cosechado.

Este préstamo tiene la particularidad de ser no recursivo, lo que significa que al expirar su plazo (alrededor de 9 meses), el productor tiene la alternativa de ceder su producción como acto cancelatorio.

### LO QUE ESTABLECE LA NUEVA LEY

Durante 1986 los niveles de los "Loan Rates" han sido fijados en las siguientes cifras:

TRIGO	u\$s	110/TM
MAIZ	u\$s	95/TM
SOJA	u\$s	184/TM

Entre 1987 y 1990 los niveles serán equivalentes al 75-85% del promedio del precio del mercado, excluyendo los valores máximos y mínimos. Considerando que las reducciones anuales no pueden exceder el 5%, los valores durante 1987 y 1988 serán los siguientes:

	1987	1988
	u\$s/TM	
TRIGO	105	99
MAIZ	89	85
SOJA	187	175

El Secretario de Agricultura tiene facultades conferidas por la enmienda Findley para recortar los niveles de los "Loan Rates" de trigo y maíz en hasta un 20% adicional. Por esta causa los valores para 1986 quedaron reducidos a u\$s 76/TM en maíz.

El titular del USDA tiene además atribuciones para implementar un "marketing Loan" por el cual el repago de los préstamos para el sostén de precios se efectivizaría sobre la base del 70% del valor del "Loan Rate".

En el caso específico de la soja, el Secretario de Agricultura puede bajar en un 5% adicional el nivel de los "Loan Rates" existiendo un piso de u\$s 165/TM.

La circunstancia de que entre 1983 y 1985 los "Loan Rates" se hallan ubicado por encima de los precios del mercado, determinó que el gobierno pasase a desempeñarse como comprador de primera instancia. Los "Loan Rates" han actuado, en consecuencia como un piso por debajo del cual han operado el resto de los países competidores de EE.UU. Esta falla ha sido en gran medida solucionada con la drástica reducción y la flexibilización operada en los niveles de las tasas de préstamo.

### 3. CONTROL DEL AREA SEMBRADA

A principios de la década del setenta comenzaron a instrumentarse mecanismos que a través del control del área sembrada apuntaban a frenar una eventual caída en los precios. Al limitar la producción se procuraba que el costo de los subsidios no aumentara desmesuradamente.

En el curso de la legislación que expiró, tanto el trigo como los granos forrajeros estuvieron sujetos a programas voluntarios y gratuitos de control del área sembrada ("Acreage Reduction Program") a los que en ciertos años se les anexaron otros como el "Paid Voluntary Diversion" en donde los productores reciben una paga por dejar de sembrar. Las tierras afectadas en ambos casos son expuestas a métodos conservacionistas.

## LO QUE ESTABLECE LA NUEVA LEY

Se ha dispuesto para trigo y granos forrajeros niveles mínimos de retiro de superficie que podrán ser incrementados (niveles máximos), en caso de que el "Carry-over" para trigo ascienda a 37 millones de toneladas y para maíz 50 millones de toneladas.

	AÑO	NIVELES ( % )	
		MINIMO	MAXIMO
TRIGO	1986	15	25
	1987	20	27,5
	1989/90	20	30
MAIZ	1986	12,5	20
	1987/90	15	20

A pesar de la idea original del Departamento de Agricultura Norteamericano contenida en el proyecto oficial del "Farm Bill" de abolir estos programas de control del área sembrada, finalmente primó el concepto que constituyen un mecanismo más o menos efectivo para controlar la oferta de granos que es estimulada a través de los subsidios a la producción.

#### 4. RESERVA PARA LA CONSERVACION DEL SUELO

Se trata de otro de los hechos novedosos generados por la presente legislación. La creación del Banco del Suelo, a inicios de la década del cincuenta, podría ser considerado como un antecedente en la materia aunque aquella iniciativa apuntaba fundamentalmente a controlar la oferta y demanda a través del manejo del área sembrada. Secundariamente dio lugar a la implementación de prácticas conservacionistas en las tierras no labradas.

## LO QUE ESTABLECE LA NUEVA LEY

En el curso de los próximos cinco años quedará constituida una reserva para la conservación del suelo, por la cual serán retiradas del proceso productivo unas 16 millones de hectáreas definidas como mediana o altamente erosionables. El ritmo de incorporación de estas tierras será el siguiente:

AÑOS	1986	1987	1988	1989	1990
Millones Has.:	2	4	4	4	2

Los productores inscriptos en este programa recibirán en efectivo y/o en granos pagos anuales a cambio de retirar de las labores agrícolas un área determinada de tierra, durante un período no inferior a los 10 años. Los participantes también recibirán el equivalente al 50% de los costos incurridos para la implantación de pasturas o para forestación. El límite de pago por productor asciende a 50.000 dólares.

Aquellos productores que optasen por sembrar en áreas definidas como erosionables no podrán recibir los beneficios económicos que emanan de su participación en los programas agrícolas.

Por primera vez en el historial de dichos programas, éstos comenzarán a actuar en forma coordinada con la conservación del recurso suelo. Se procurará de esta manera frenar el proceso erosivo que actualmente representa la pérdida de 750 millones de toneladas de suelo fértil anualmente.

Esta iniciativa tendrá un costo aproximado a los 5.000 millones de dólares en el curso de los próximos cinco años. Por unidad de superficie se estima que costará alrededor de u\$s 125/Ha., cifra que es inferior a los u\$s 300/Ha. que representa el gasto federal de los diferentes mecanismos vigentes en los programas agrícolas.

## 5. PROMOCION DE EXPORTACIONES

Durante muchos años el gobierno de EE.UU. ha procurado impulsar las exportaciones a través de la implementación de mecanismos, principalmente representados por diferentes tipos de subsidios. Entre 1955 y 1966 el 30% de las exportaciones agrícolas norteamericanas recibieron ayuda financiera federal, con fondos anuales para subsidios del orden de los 500 millones de dólares. Durante 1964 dicha suma se elevó a u\$s 822 millones por año, descontinuándose esta práctica a partir de 1974.

El súbito crecimiento de las exportaciones concretado durante la segunda mitad de la década del setenta, en donde los volúmenes se duplicaron y los ingresos se quintuplicaron, motivó que los mecanismos de subsidios quedaran temporariamente relegados.

La importancia de estas prácticas comerciales renació a inicios de la presente década en concordancia con la caída en los precios agrícolas y el crecimiento de los stocks. En los últimos tres años se considera que del 16 al 22% de las exportaciones agrícolas recibieron algún tipo de promoción por parte del Gobierno (Tabla 1).

### LO QUE ESTABLECE LA NUEVA LEY

“Export-Pik” (GSM 500): Es un programa de subsidios directos a través del

TABLA 1

PROGRAMAS DE EXPORTACIONES AGRICOLAS EEUU

AÑO	GARANTIAS DE CREDITOS (GSM 102)	VENTAS		OTROS PROGRAMAS	TOTAL PROGRAMAS (1+2+5)	EXPORTACIONES (x millones) dólares)	PORCENTAJE DE VENTAS FINANCIADAS
		CONCESIONALES (LP 480)	2/				
1955	0,0	259,8	124,6	384,4	3.144,0	12,4	
1956	1,4	686,5	298,4	986,3	3.496,0	28,2	
1957	4,6	1.124,6	400,5	1.529,7	4.728,0	32,4	
1958	11,9	881,2	99,8	992,9	4.003,0	24,8	
1959	38,7	885,0	132,2	1.055,9	3.719,0	28,4	
1960	0,0	996,7	149,2	1.116,7	4.519,0	24,7	
1961	18,0	1.172,4	143,9	1.334,3	4.946,0	27,0	
1962	32,8	1.297,1	198,4	1.528,3	5.142,0	29,7	
1963	76,6	1.408,0	47,4	1.532,0	5.078,0	30,2	
1964	118,4	1.374,6	43,5	1.536,5	6.008,0	25,3	
1965	94,5	1.538,5	31,9	1.664,9	6.097,0	27,3	
1966	210,0	1.314,2	32,1	1.556,2	6.747,0	23,1	
1967	339,3	1.248,4	22,4	1.610,1	6.821,0	23,6	
1968	140,6	1.272,9	6,3	1.419,0	6.331,0	22,4	
1969	116,0	1.038,4	1,4	1.155,0	5.751,0	20,1	
1970	211,3	1.055,9	0,0	1.267,2	6.958,0	18,2	
1971	390,8	1.022,9	0,0	1.413,7	7.955,0	17,2	
1972	371,6	1.082,7	0,0	1.454,3	8.262,0	17,6	
1973	1.028,5	957,4	0,0	1.985,9	14.984,0	13,3	
1974	297,9	857,6	0,0	1.155,5	21.559,0	5,4	
1975	248,6	1.096,4	0,0	1.345,0	21.817,0	6,2	
1976	956,9	1.384,2	0,0	2.341,1	22.742,0	10,3	
1977	755,3	1.124,1	0,0	1.079,4	23.974,0	7,8	
1978	1.582,5	1.075,8	16,9	2.675,2	27.289,0	9,0	
1979	1.590,6	1.185,7	17,8	2.794,1	31.979,0	8,7	
1980	2.105,5	1.374,2	41,4	3.521,1	40.481,0	8,7	
1981	1.062,0	1.375,4	160,0	3.398,2	43.780,0	7,0	
1982	1.386,5	1.128,1	29,5	2.544,1	39.095,0	6,5	
1983	4.069,1	1.292,6	80,7	5.442,4	34.776,0	15,6	
1984	3.646,3	1.392,3	101,1	5.139,7	36.013,0	13,5	
1985	5.325,0	2.253,7	19,4	7.598,1	35.500,0	21,4	

cual los exportadores reciben un bono que se efectiviza en granos provenientes de los stocks federales, con el cual se logra reducir el precio de venta a fin de mejorar la competitividad. Su implementación es mandataria disponiendo de 1.000 millones de dólares a ser usados en el curso de los próximos tres años. De esta suma, un 15% debe destinarse para promover las exportaciones cárneas.

**"Blended credits"**: También en forma obligatoria se volverá a implementar este tipo de subsidios a las exportaciones, contando con fondos equivalentes a 110 millones de dólares anuales durante los próximos cinco años.

**"Garantía de créditos" (GSM 102)**: El Secretario de Agricultura, deberá proveer, para ser usados en créditos de corto plazo (de seis meses a tres años), no menos de 5.000 millones de dólares por año, en el curso de los próximos cinco años. Cabe acotar que estas garantías configuran otro caso de subsidio al asumir el Estado el riesgo de un eventual no pago del crédito.

**"Créditos intermedios" (GSM 105)**: Con plazos de pago desde tres hasta diez años, este tipo de préstamos, cuya mecánica es idéntica a la de los GSM 102, contará con fondos no inferiores a 500 millones de dólares anuales hasta 1988, pudiendo gastar durante 1989 hasta 1.000 millones de dólares.

**"Ley Pública 480"** : Seguirá disponiendo de una suma cercana a 1.000 millones de dólares por año. En el título primero de esta ley, por la cual se autoriza la venta de productos agrícolas mediante préstamos a bajo interés y períodos de repago de hasta 40 años, se ha incluido una cláusula por la cual se permite la cancelación de los mismos en moneda local.

Como se desprende del listado precedente, la nueva legislación agrícola prioriza el área de comercio exterior al incluir una variada gama de medidas con el fin de reimpulsar las exportaciones norteamericanas.

La inclusión de este agresivo y poco balanceado paquete de medidas es el resultado de la enorme presión ejercida durante el debate de la Ley, por las asociaciones de productores conjuntamente con las compañías abocadas a la comercialización de granos.

La pieza fundamental de este conjunto de medidas es, sin lugar a dudas, el programa "export-pik" para cuya implementación habrá que gastar 333 millones de dólares por año durante el período 1986/88.

Con la puesta en marcha de los créditos intermedios se buscaría abarcar todo el espectro de plazos de pago que hasta 1985 estaban cubiertos, en el corto plazo (hasta tres años), con las garantías de créditos y, en el largo plazo, con la Ley Pública 480 (hasta 40 años).

## EFFECTOS DE LA LEY

La nueva Ley Agrícola parte del supuesto que la drástica reducción en las tasas de préstamos forzará una recuperación de la competitividad norteamericana en los mercados mundiales. También se asume que la reubicación de estas tasas por debajo de los precios del mercado determinará que los productores desistan de volcar sus granos a los stocks gubernamentales movilizándolos, en cambio, hacia los canales de comercialización.

Ambos efectos apuntan a cumplir los objetivos ya explicitados de recuperación de exportaciones y reducción de stocks.

La liberación de dichos volúmenes es lo que forzaría hacia abajo los precios internos con el consiguiente impacto en el mercado mundial. A este nivel se especula que la caída en los precios podría significar un desincentivo para el resto de las naciones exportadoras, quienes supuestamente tendrán que replantear sus estrategias productivas, mientras que el grupo de países avocados a programas de autosuficiencia alimentaria retomarían su anterior rol de importadores netos.

En el orden local, la flamante legislación plantea que mientras dure este proceso de ajuste, los productores de EE.UU. serán beneficiados con subsidios que les permitirán seguir manteniendo un nivel de ingresos similares a los que tenían durante el período previo al de vigencia de esta ley.

A largo plazo esta ley propone que una vez recuperado el nivel de participación histórica en los mercados mundiales y disminuidos los stocks, el grado de asistencia federal a los programas agrícolas disminuirá sensiblemente.

## 1. SITUACION INTERNA

El costo global del "farm bill" estimado a prima facie en 170.000 millones de dólares para los próximos cinco años, es una cifra que por su envergadura exime de todo comentario.

Las erogaciones previstas para los programas agrícolas que constituyen la parte fundamental de esta ley y que están diseñados para proteger los ingresos y precios agrícolas, fueron estimados inicialmente en 54 millones de dólares. Esta suma, a repartirse equitativamente en el curso de los próximos tres años, arrojaría un gasto anual del orden de 18.000 millones de dólares.

Dichas proyecciones han sido desbordadas por la realidad de los gastos incurridos durante el año fiscal 1986 que, según las cifras disponibles por el USDA, ascenderían a 26.000 millones de dólares. De este total se estima que unos 12.000 millones han sido utilizados para el pago de subsidios directos representados principalmente por los "Deficiency Payments" (Gráfico 2).

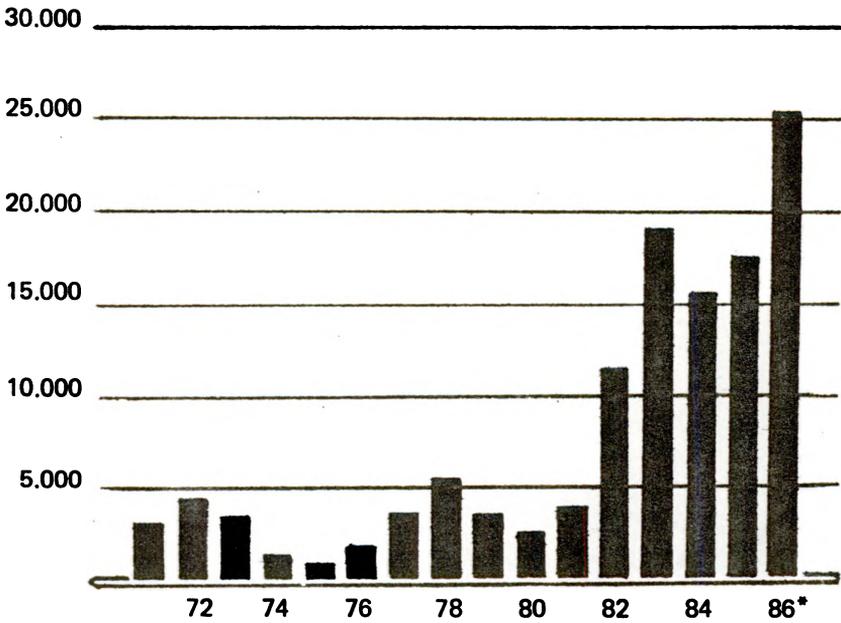
¿Cuál es la razón de estos exorbitantes gastos?

Fundamentalmente es resultado de la masiva adhesión a los programas agrícolas que ha determinado que más del 80% de la superficie destinada a los principales cultivos (trigo, maíz y algodón, especialmente), quedará bajo sus alcances (Gráfico 3). Al mismo tiempo, se ha registrado un considerable aumento en los pagos por deficiencia que están destinados a proteger los ingresos de los productores. Dicho incremento es consecuencia del congelamiento producido en los precios meta en conjunción con el brusco descenso en las tasas de préstamo. También cabe contabilizar aquí el adelanto de una parte de los pagos por deficiencia (alrededor de 3.000 millones) que normalmente habría que haberlos desembolsado a los productores durante el año entrante. Finalmente hay que considerar la implementación de nuevos subprogramas, como es el caso de la reserva para la conservación del suelo o el destinado para la reducción del rodeo lechero.

GRAFICO 2

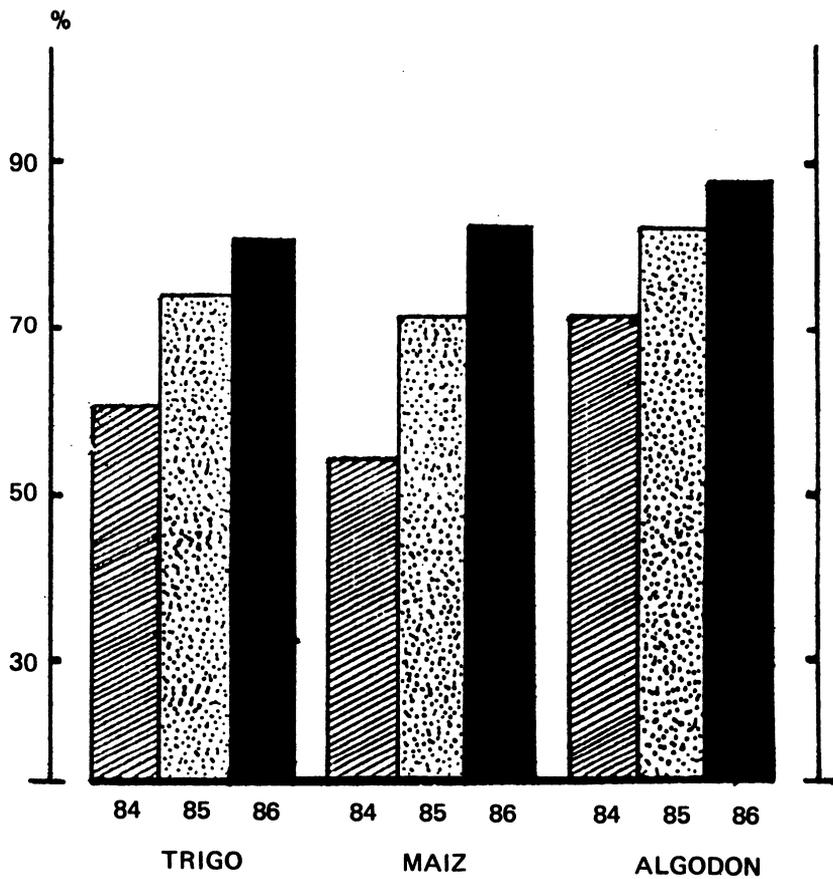
COSTO DE LOS PROGRAMAS AGRICOLAS

(Millones de dólares)



\* Estimación

SUPERFICIE AGRICOLA AFECTADA A LOS PROGRAMAS



Uno de los interrogantes que se formulan numerosos analistas es si esta enorme masa de dinero podrá neutralizar los efectos de la crítica situación por la que atraviesa una parte del agro norteamericano en donde, aproximadamente, unas 200.000 explotaciones con una relación pasivo/activo superior al 40%, se hallan en peligro más o menos inminente de cesar sus actividades. (Gráfico 4).

Dicho número de explotaciones estaría concentrado dentro del estrato conocido como "de tamaño familiar" ("Family size farm"). Esta categoría, en su conjunto, representa la tercera parte del total de empresas agropecuarias (2,2 millones) y acapara las dos terceras partes de la deuda agrícola, estimada globalmente en algo más de 200.000 millones de dólares. El resto del espectro lo completan, por un lado, los llamados "hobby farms", con ventas anuales inferiores a 50.000 dólares en donde el ingreso no agrícola representa el 60% o más del ingreso global. En el otro extremo se ubican las grandes explotaciones (ventas anuales superiores a los 500.000 dólares) que en conjunto acaparan el 95% del ingreso neto agrícola. Se estima que estas dos categorías serían menos vulnerables a la crisis financiera que padece el agro norteamericano.

Cabe recordar que al igual que en la legislación anterior, los voluminosos subsidios van a ser distribuidos por todo el espectro de explotaciones, independientemente de su situación financiera. Esta particular manera de distribuir los recursos determina que, por un lado, las empresas que no se hallan en una situación comprometida (por lo general aquellas empresas con ventas superiores a 250.000 dólares anuales) puedan consolidar su posición, aunque por otro lado, las explotaciones con riesgo de irse a la quiebra sólo reciben beneficios marginales de esta ayuda económica. De acuerdo a datos generados por el USDA, apenas el 24% de los subsidios para el sostén de ingresos asignados por el Gobierno durante el año 1985 tuvieron como destinatarios a las empresas afectadas financieramente.

Por ello, es lógico suponer que el proceso actualmente en curso de reducción en el número de explotaciones y de concentración del recurso tierra, no será frenado en modo alguno por el nuevo paquete de leyes (Gráfico 5).

En realidad este fenómeno no es nuevo y cuenta como antecedente válido con lo ocurrido en el agro de EE.UU. tras la crisis del año treinta. En aquella oportunidad y luego de la sanción de la "Agricultural Adjustment Act" de 1944 se generó un proceso de decantamiento en el número de empresas rurales que de casi 7 millones, en 1930, pasó a 5,6 millones, en 1950. Esta tendencia que continuó en forma más atenuada durante las décadas del cincuenta y sesenta volvería a adquirir impulso con la puesta en marcha del "farm bill 85".

Estadísticas disponibles revelan que desde 1979 a la fecha unas 250.000 explotaciones se han ido a la bancarrota dejando sin empleo a unos 350.000 trabajadores rurales. Adicionalmente han desaparecido otros 375.000 empleos situados dentro de las diferentes áreas del sector agroindustrial.

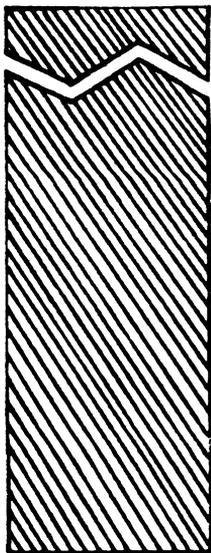
Otro de los indicadores que revela el estado recesivo de la economía agrícola de EE.UU. es la progresiva caída en el valor de las tierras, lo que magnifica los problemas financieros que afectan al sector en su totalidad.

Datos suministrados por el USDA señalan que en el curso de 1985 la declinación alcanzó al 12% en relación al año anterior que fue del 13%. Este promedio de 1985,

GRAFICO 4

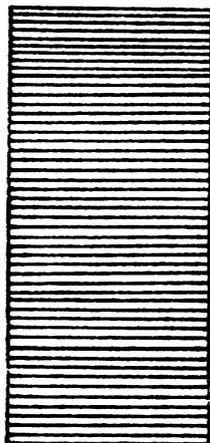
EXPLORACIONES DE TAMAÑO FAMILIAR CON DIFICULTADES FINANCIERAS

TOTAL  
EXPLORACIONES  
2,2 Millones



EXPLORACIONES DEL TAMAÑO  
FAMILIAR

679.000



229.000

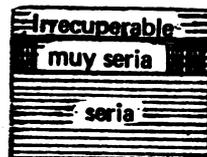
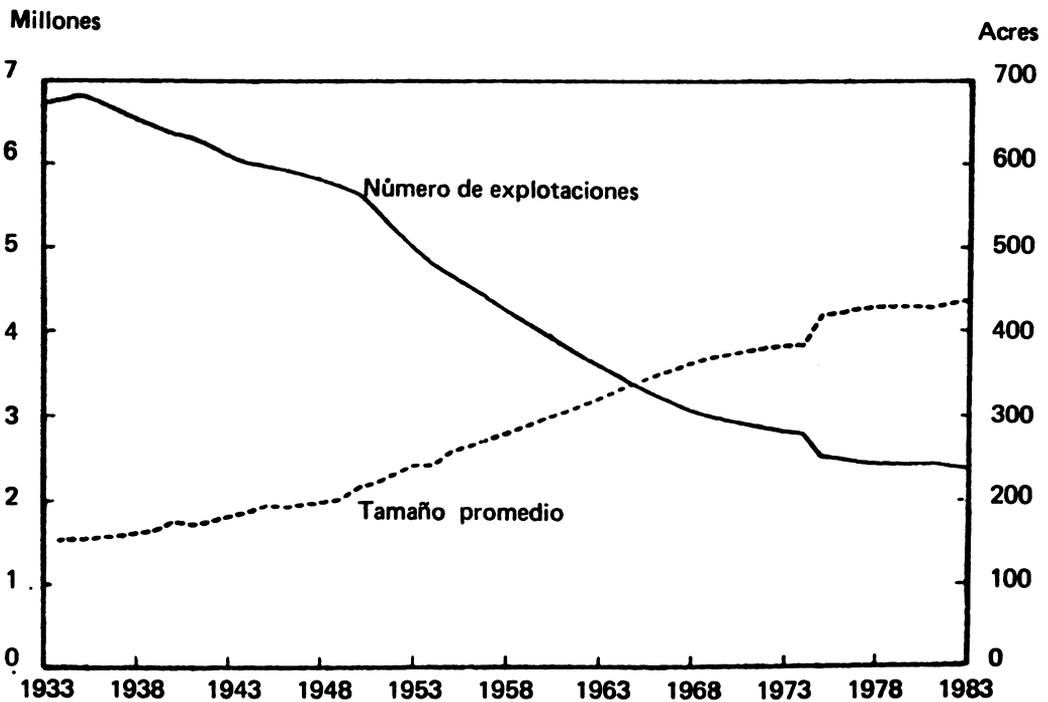


GRAFICO 5

NUMERO DE EXPLOTACIONES Y TAMAÑO PROMEDIO



que naturalmente abarca la totalidad de los estados, revela una declinación más marcada al evaluar lo ocurrido en regiones eminentemente agrícolas, como es el caso de Minnesota (26%), Iowa (21%) e Indiana (26%). (Gráfico 6).

Desde 1981, año en que comenzó este proceso, la caída acumulada asciende al 27% aunque una vez realizado el ajuste por inflación, este guarismo se eleva al 50%. Se superaría así la otra gran caída registrada durante el período 1930-33 que fue del 21%.

Obviamente el sector proveedor de insumos no es ajeno a la crisis que caracteriza al agro norteamericano. Esto es especialmente válido para el área de maquinaria agrícola cuyas ventas alcanzan hoy a la tercera parte del volumen registrado durante 1981. Aunque con menor intensidad, el área de agroquímicos también ha experimentado similar involución.

A modo de paliativo, la caída en los precios energéticos y las menores tasas de interés representarían para los productores durante 1986, un ahorro en los gastos de producción del 4-5% en relación al año anterior.

Es necesario puntualizar a este nivel que la crisis hasta aquí descrita no es producto de la caída en el precio de los productos agrícolas operada en el curso del último quinquenio. Por el contrario, es consecuencia del período de excesivo optimismo que vivió el agro norteamericano durante la década del setenta.

En dicho lapso, una serie de factores entre los que cabe citar la creciente demanda como consecuencia del crecimiento económico en los países del tercer mundo, la devaluación del dólar y las bajas en las tasas de interés, generaron una suerte de euforia que se tradujo en un aumento de la capacidad productiva del sector que en dicho lapso se expandió en un 20%.

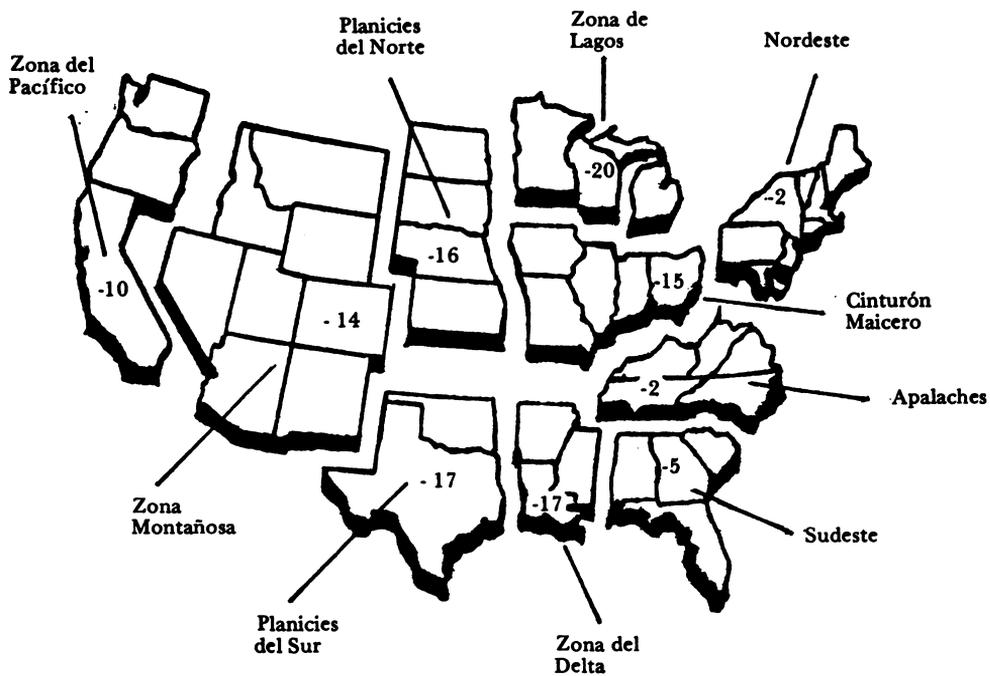
Como resultado de este proceso, los costos de producción aumentaron sensiblemente y el repago de los créditos pasó a ser un componente importante de los gastos operativos. Más importante aún es el hecho que todos estos cambios le quitaron al sector capacidad de reacción ante cambios como los que luego habrían de ocurrir.

A inicios de la presente década los factores antes mencionados que habían actuado a favor de una expansión de la demanda pasaron a operar en sentido contrario. En efecto, el abrupto cambio en las reglas de juego de la economía norteamericana impuestas por la administración Reagan decidida a acabar con el flagelo de la inflación convirtió a los productores norteamericanos en víctimas de la euforia anterior.

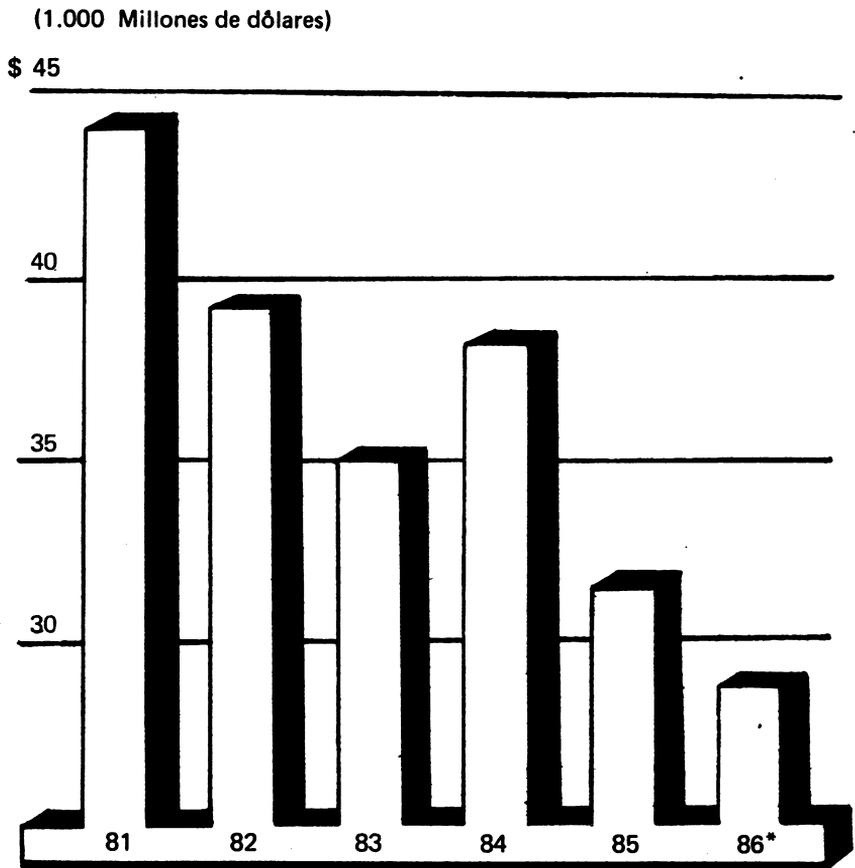
## 2. EXPORTACIONES

El valor de las exportaciones agrícolas norteamericanas, para el año fiscal 1986 que acaba de concluir, ha sido estimado en 26.500 millones de dólares. Esta cifra es un 15% inferior en relación a la cifra del período anterior (31.200 millones) y se halla 17.300 millones por debajo del récord alcanzado durante 1981 cuando se vendió por valor de 43.000 millones (Gráfico 7). En términos de volumen, durante el pasado período fiscal se ha estimado la colocación de 108 millones de toneladas lo que significa una declinación del 33%, si se la compara con los 162,3 millones exportados durante el período 1980/81.

CAIDA EN EL VALOR DE LA TIERRA  
(Abril 1985 - Febrero 1986)



EXPORTACIONES AGROPECUARIAS



\* Cifra provisoria

Al hacer un análisis desagregado se verifica que todos los granos han declinado su participación en el comercio mundial en el curso de la primera mitad de esta década (Gráfico 8).

Esta retirada norteamericana de los mercados mundiales responde a una serie de factores relacionados fundamentalmente con la revaluación del dólar, la recesión económica mundial y el elevado nivel de los "loan rates" por debajo del cual pudieron operar el resto de los países competidores.

Para revertir esta situación, la nueva estrategia lanzada por EE.UU. enfatiza el rol del comercio exterior. Los instrumentos para recuperar los espacios perdidos en los mercados mundiales son básicamente tres:

- a) Depreciación de la moneda norteamericana que desde setiembre del año pasado hasta la fecha, ha sido devaluada en un 40%, aproximadamente.
- b) Brusca reducción de los "loan rates" a fin de que los precios norteamericanos hallen rápidamente niveles de competitividad. Para el caso del trigo y maíz, en conjunto, los ajustes promedio durante la campaña 1986/87, que ya comenzó, ascienden a un 29%.
- c) Puesta en marcha de agresivos programas de promoción de exportaciones representados principalmente a través del conocido programa de fomento a las exportaciones, también llamado "export-pik".

El nivel de ayuda gubernamental para impulsar las exportaciones agrícolas se ha ido acentuando en los últimos tres años como consecuencia directa del retroceso sufrido en las ventas al exterior. Mientras en la década del setenta menos del 10% del total de exportaciones recibía algún tipo de auxilio federal, para el período 1985/86 la misma superó el 20%, descontándose que en el curso de los próximos años se incrementará aún más. Su implementación seguirá siendo importante para la colocación de aceite de soja, trigo y arroz, en orden de importancia. (Gráfico 9).

En su conjunto, los quince programas de promoción de exportaciones, actualmente vigentes, representan fondos por valor de 8.000 millones de dólares. Esta cifra equivale a casi el 30% del total de las exportaciones agropecuarias de este país.

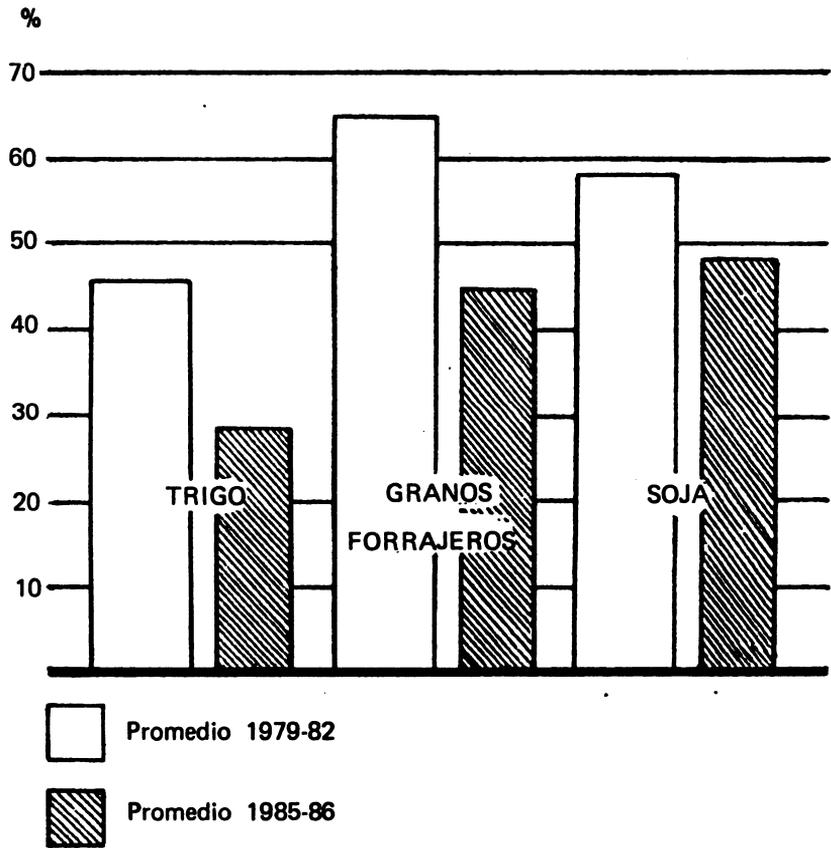
Dentro de este paquete, el arma más publicitada es el "export-pik", a través del cual durante el primer año de existencia se habrán gastado unos 500 millones de dólares, es decir, la mitad de los gastos pautados para el trienio 1986/88. Desde que este programa fue anunciado, unas 19 millones de toneladas (equivalente grano) fueron ofrecidas a diferentes mercados concentrados principalmente en Medio Oriente y Norte de Africa. Dicho volumen representa casi el 20% de las exportaciones globales de EE.UU.

En el caso específico del trigo, que es incuestionablemente el grano más favorecido, se han vendido hasta el pasado 1<sup>o</sup> de octubre de 1986 unas 6,7 millones de toneladas (incluyendo subproductos), lo que significa que una de cada cinco toneladas de este cereal se canalizan por este programa.

El impacto de todas estas medidas en el área de las exportaciones permite visualizar leves signos de recuperación para el período 1986/87, si se considera que en el

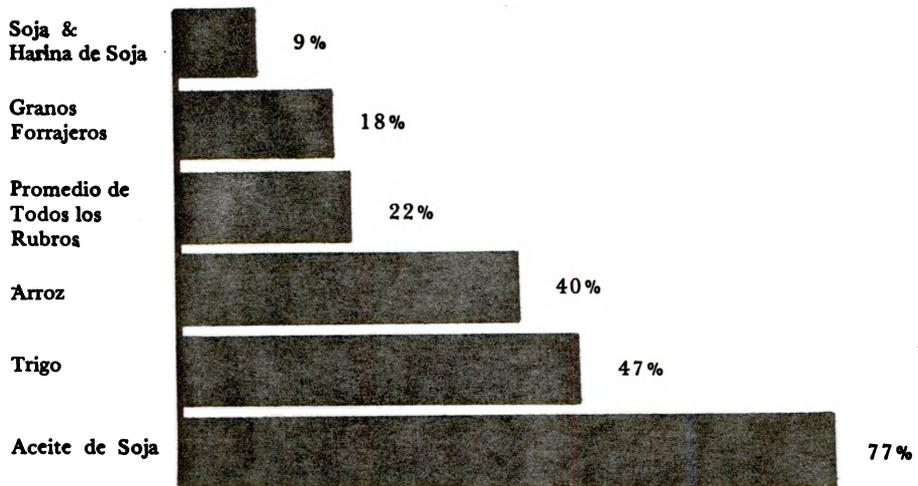
GRAFICO 8

PARTICIPACION DE EE.UU. EN LOS MERCADOS MUNDIALES



**GRAFICO 9**

**PROGRAMA DE CREDITOS**  
( % de participación de cada producto)



caso del trigo las ventas aumentarían en un 20% mientras que para maíz el repunte ascendería al 25% (Tabla 2). Los casos de arroz (+ 45%) y algodón (+ 22%) deben excluirse de cualquier análisis racional puesto que estos rubros están bajo los alcances de prácticas predatorias de subsidios que justifican el súbito aumento en competitividad que han alcanzado.

A juicio de algunos analistas, las cifras mencionadas no indicarían un efectivo repunte en la competitividad norteamericana, argumentando para ello dos razones: en primer término, se toma como referencia un período atípicamente malo como es el período 1985/86. Más importante aún es el hecho que una vez sancionado el nuevo "farm bill" tradicionales compradores de EE.UU. interrumpieron literalmente sus compras en este país al tomar conocimiento que a partir del segundo semestre de este año tendría lugar una sensible caída en los precios de los principales productos básicos. En consecuencia, el mayor nivel de compras que ahora se percibe sería en alguna medida producto del corrimiento en las ventas que en años normales tendría que haberse producido a comienzos del año.

Este abúlico comportamiento de los mercados, a pesar de la drástica rebaja en los precios norteamericanos confirma la escasa elasticidad de la demanda en el corto plazo ante variaciones en los precios.

Además de los dudosos resultados para incrementar las exportaciones durante el período 1986/87, el objetivo de reducción de stocks aparece aún más distante de alcanzarse. Esto último es especialmente válido para ~~maíz~~ en donde los stocks finales, para el 31 de agosto de 1987, se incrementarían en un 34%, alcanzando un volumen superior a las 125 millones de toneladas. Este panorama sería menos crítico para trigo al reducirse los stocks en un 3% equivalente a una declinación de algo menos de 3 millones de toneladas (Tabla 2).

## EL FUTURO

La gran cantidad de factores que convergen e interactúan en el diseño de la política agrícola norteamericana torna muy dificultoso poder anticipar un probable escenario en el que se desenvolvería el sector, durante los próximos años. La impredecibilidad del factor climático, sumado a la dificultad para anticipar las políticas agrícolas en el resto de los países exportadores, o la evolución de las variables macroeconómicas a nivel mundial se suman a lo antedicho.

De todos modos, es un hecho que el Congreso de EE.UU. continuará siendo la caja de resonancia de los problemas para el sector. Este concepto es especialmente válido tras la recuperación de la mayoría demócrata en la Cámara alta del Congreso, hecho acaecido el pasado 4 de noviembre.

Para 1987 se anticipa que al igual que lo ocurrido durante el debate del año pasado volverán a polarizarse dos posiciones representadas, en un extremo por quienes defienden la necesidad de implementar medidas adicionales a fin de acelerar la recuperación de este país en los mercados mundiales. La ampliación mandatoria del uso de los préstamos de comercialización ("marketing loans") que hoy se halla restringida a

TABLA 2

EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES DURANTE EL PERIODO 1986/87

	NIVEL DE "LOAN RATE"	PRODUCCION	EXPORTACION	STOCKS FINALES
	(% de cambio en relación a 1985/86)			
TRIGO	- 30	- 11	+ 26	- 3
MAIZ	- 28	- 6	+ 27	+ 34
SOJA	- 5	- 6	+ 1	+ 14

arroz y algodón, podría ser una de las medidas requeridas por este grupo. De ser aprobada, las exportaciones de trigo, granos forrajeros y soja se verían beneficiadas con este nuevo subsidio a la exportación cuyo costo anual superaría los 3.000 millones de dólares. Cabe consignar que esta nueva alternativa que es apoyada por las principales asociaciones de productores ha sido reiteradamente rechazada por el actual Secretario de Agricultura, Richard Lyng.

En el otro extremo se alinearían los que postulan la necesidad de retornar al viejo sistema de rígidos controles de producción, tal como existía durante las décadas del cincuenta y sesenta. Se ampararían para ello en el descontento de los productores con la actual situación, trasuntada en un referendun llevado a cabo en julio de este año, en el cual el 54% de los productores trigueros avaló con su voto la necesidad de implementar un sistema, que en la práctica, significaría la puesta en marcha de masivos programas de control del área sembrada, súbita elevación de los precios internos, establecimiento de cuotas de comercialización e indiscriminados subsidios a las exportaciones.

Bajo el sugestivo nombre de "Acta de Salvación de la Familia Rural", un proyecto con las características arriba mencionadas fue presentado poco antes de que expiraran las sesiones parlamentarias de 1986 y sin duda ha de ser arduosamente debatido durante 1987. La meta que se proponen alcanzar sus auspiciantes es un súbito aumento de los ingresos del sector que se canalizaría a través de un estricto control de la oferta de granos.

Otro interrogante a elucidar es la actitud del Congreso frente al delicado problema del déficit fiscal que durante el período 1985/86 arrojó un balance negativo de 220.700 millones de dólares. La efectivización de drásticas medidas tendientes a su reducción seguramente afectarían la marcha de los programas agrícolas cuyo crecimiento presupuestario, en los últimos años, ha sido superior al gasto en armamentos. Representantes de sectores urbanos en el Congreso podrían presionar a fin de que se instauren nuevos límites al monto de subsidios por productor y también para mejorar la eficiencia en la distribución de la ayuda federal procurando que la misma se concentre en los sectores más afectados financieramente.

La nueva relación de fuerzas en el Congreso en donde los demócratas han consolidado su poder en ambas Cámaras, hace prever que se procurará imponer modificaciones de fondo en el diseño de la Ley Agrícola 85, habida cuenta de los pobres resultados que se habrían alcanzado hasta la fecha. A juicio de algunos analistas, sin embargo, esta nueva embestida no sería suficiente para alterar la marcha de la presente legislación que seguiría vigente hasta 1990.

En el plano interno, la abrupta caída promovida en los precios agrícolas obligará a los productores a seguir refugiándose en el paraguas protector representado por los programas agrícolas. La masiva adhesión a los mismos es resultado de los generosos subsidios que de ellos se obtiene y con los cuales es posible sobrevivir frente al actual panorama.

Como resultado directo de estos hechos es previsible que los gastos gubernamentales para el sector continuarán en los años venideros en niveles récords, alcanzando o incluso superando la cifra de 26.000 millones correspondientes a 1985/86. Investigaciones recientemente realizadas por el Instituto de Investigaciones en Políticas Agríco-

las y Alimenticias ("Food & Agricultural Policy Research Institute") confirman que el presupuesto agrícola durante el trienio 1987/89 no se reduciría de los actuales niveles.

Algunos indicadores de la presente crisis reflejarían en el curso de los próximos meses signos de estabilización o incluso de leve mejoría. Tal es el caso del valor de las tierras y del monto de la deuda agrícola.

A pesar de estos signos levemente positivos, se estima que el proceso actualmente en curso de reducción en el número de explotaciones a un ritmo de 55.000 unidades por año, no cesaría en modo alguno. Un estudio llevado a cabo a tal efecto por la oficina de evaluación tecnológica dependiente del Congreso de EE.UU. acaba de anticipar que el número de empresas agropecuarias para el año 2000 se limitaría a 1.200.000. De cumplirse estas proyecciones significaría que un millón de explotaciones cesarían sus actividades en el curso de los próximos 18 años (se ha tomado 1982 como referencia).

Este achicamiento afectaría en mayor medida a las explotaciones de tamaño medio o "familiar" que son incuestionablemente las más vulnerables en esta coyuntura. Se perfilaría por lo tanto un espectro bimodal de explotaciones representadas, en un extremo, por las llamadas "hobby farms" y en el otro, por las "mega farms".

Los cambios en la estructura del agro norteamericano probablemente serán potenciados por el impacto que ha de tener sobre ellos los nuevos paquetes tecnológicos en donde la ingeniería genética y la tecnología de la información constituirían sus pilares fundamentales. Se estima que los efectos de estos nuevos avances serán aún más marcados que los ejercidos en su momento, durante la era de la mecanización, (1920-1950) o la de los químicos (1950-1980).

Las nuevas líneas de investigación en tal sentido estarán dirigidas a reducir la estructura de costos procurando fundamentalmente mejorar la eficiencia global del sistema.

Los mercados de exportación ejercerán en el futuro una creciente gravitación sobre la situación del agro norteamericano como lo evidencian las siguientes cifras: mientras a comienzos de la década del setenta, EE.UU. exportaba el 20% de su producción global, para el período 1980-85 esta proporción se acrecentó al 36%. Proyecciones efectuadas a largo plazo revelarían que para el año 2000 EE.UU. exportaría el 50% de su producción considerando, entre otros factores, el carácter casi inelástico de la demanda interna.

A este nivel, el arsenal de medidas desplegado por EE.UU. permite inferir que este país está dispuesto a captar buena parte del crecimiento que acontezca en el comercio mundial. De acuerdo a investigaciones elaboradas por el Centro Nacional para Alimentación y Política Agrícolas ("National Center for Food and Agricultural Policy") se ha determinado que en el curso de los próximos tres años el volumen de las exportaciones agrícolas se elevarían en un 25%, mientras que en términos de valor el aumento sería de apenas el 6%. Según estas cifras el volumen para 1989 sería de 135 millones de toneladas y su valor de 28.000 millones de dólares.

Queda en claro entonces, que en el corto plazo al menos, EE.UU. no podría retornar a su pico de participación en el mercado mundial alcanzado en 1980/81, que fue del 54%, aunque mejoraría el actual nivel que asciende al 40% aproximadamente.

En el largo plazo, diferentes estudios revelan que en el curso de las próximas décadas la tasa de crecimiento de la demanda agrícola se volvería a ubicar en un nivel levemente superior al 2%, retomando así la senda que caracterizó al período 1960-69. En términos productivos se considera que el ritmo de incremento para cereales sería del 1,8%, cifra que es significativamente inferior al crecimiento experimentado durante la década del setenta y que fue del 2,6%. Las tres cuartas partes de dicho aumento sería a expensas de mayores rendimientos y el resto como resultado de incorporación de nuevas tierras.

En este contexto, las exportaciones de granos de EE.UU. aumentarían en el curso de los próximos veinte años a razón de un 2,2%. Considerando el escaso crecimiento de la demanda interna, los envíos al exterior representarían el 66% del crecimiento de la demanda global de granos.

La enérgica acción que EE.UU. comenzó a desplegar en el área de promoción de exportaciones podría ocasionar en el mediano plazo un replanteo en las estrategias productivas tanto a nivel de los países exportadores como de los importadores. En rigor de verdad el grupo de naciones exportadoras ya ha comenzado a acusar los efectos de las medidas puestas recientemente en práctica, tal es el caso de Australia que tuvo que reducir el precio mínimo garantizado para trigo en un 13% en relación al año pasado.

Dentro de este doloroso proceso de ajuste, un elemento clave para la armonización del cuadro de oferta y demanda lo constituye la reducción de los stocks. A este nivel, pese a algunas medidas adoptadas, no se visualizan hasta el momento signos claros de disminución.

## **CAPITULO 4**

### **SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN LOS PAISES EXPORTADORES DE CLIMA TEMPLADO**



## **SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA EN CANADA**

**James L. Liebfried (\*)**

Señor Presidente, Señoras, Señores,

Este Seminario ha coincidido con un buen momento. Hace sólo diez días en el Sur de Manitoba, donde yo vivo, se desató una de las tormentas más severas y tempranas de la zona. En 36 hs. se acumularon 35 cm. de nieve, mientras se registraron vientos de 80 a 90 km/h.

Afortunadamente, la cosecha había finalizado en la última semana de Octubre. Por esta razón es un placer estar en este hermoso país para participar de este seminario, en esta época del año.

Deseo saludarlos en nombre de Charles Mayer, Ministro Federal a cargo de la Junta de Trigo del Canadá y de sus miembros, quienes aplauden el esfuerzo de mantener activas las reuniones internacionales sobre granos.

No obstante deseo aclarar que mi punto de vista es el de un ciudadano preocupado después de trabajar 21 años en la Junta de Granos. En mi anterior visita a la Argentina participé de una reunión de exportadores de trigo, que se organizó como un intento de desarrollar una cierta cooperación entre los mismos, después del abandono de las normas del International Grains Arrangement (I.G.A.) de 1968.

Los 4 mayores exportadores de trigo comenzaron encuentros periódicos de sus funcionarios Senior de Marketing, que continuaron en forma productiva durante alrededor de 10 años.

Mi tarea en este Seminario será presentar la perspectiva canadiense en la crisis de la economía de granos. Trataré de hacerlo dando: 1) Una breve descripción de la economía de Granos y el Mercado Occidental de granos del Canadá. 2) La situación actual de los granos en Canadá. 3) Algunos criterios sobre las perspectivas.

---

(\*) Asesor Ministerio para la Junta de Granos. Ex director Junta Canadiense de Trigo.

## LA ECONOMIA DE GRANOS CANADIENSES

Canadá como ustedes saben es un vasto país septentrional con alrededor de 25 millones de habitantes, la mayoría de los cuales viven dentro del límite de 100 millas de la frontera con Estados Unidos. Ocupa una extensión de 100.000 km, el área cultivada es sólo 40.000.000 ha, el 75% de la cual se encuentra en las praderas del Oeste. El Este tiene una producción de granos significativa que no influye mayormente en el comercio internacional, ya que se destina al mercado local.

El trigo y cebada del Oeste son un factor importante cuando se analiza el rol del Canadá en el Mercado Internacional de Granos. Canola es un cultivo de reciente importancia en el Canadá Occidental. Es el nombre de las variedades canadienses de nabo (*Brassica campestris* L. y *Brassica napus* L.), de bajo contenido de ácido "erucico" y glucosinolatos. También se lo conoce como nabo doble cero.

En la tabla 1 se incluyen estadísticas de la producción de granos en Canadá Occidental, indicándonos la tendencia en los últimos 20 años. Nótese que los promedios de 5 años omiten la severa sequía de 1961 (producción total: 12,3 Mill. Ton.) y el nuevo récord de 1986 (producción total: 50/52 Mill. Ton.)

Existe una tendencia creciente en las superficies y en la producción aunque no tan elevada como en otras regiones del mundo. La escasez de lluvias y la temporada de crecimiento han influido; pero una razón importante ha sido el interés en mantener la calidad a través de un sistema de comercialización a granel eficiente. De todas maneras, el promedio de rendimiento de trigo ha aumentado en alrededor del 17% y el de cebada y nabo en 30% en los últimos 20 años. En cuanto a incrementos de área sembrada es 600% en el caso del nabo y el de cebada se ha doblado, mientras el de trigo se incrementó solo el 13%. Estos aumentos se reflejan en los incrementos de volúmenes de exportación. El incremento de la producción total de granos y oleaginosas de 13 mill. ton. desde 1960, se refleja en un incremento de las exportaciones de 12 mill. ton.

La avena, cebada y lino han declinado hasta convertirse en cultivos relativamente menores en Canadá Occidental. Sin embargo, estos dos últimos aún dependen de los mercados de exportación.

Un aspecto de la economía canadiense que concita interés es el nivel de stocks que quedan de una temporada para otra. Los datos publicados corresponden al 31 de Julio, el final de la temporada Agosto/Julio. Pero gran parte de la nueva cosecha ocurre entre Septiembre y Octubre y los remanentes de la cosecha anterior deben ser utilizados para cumplir los compromisos de venta del nuevo año. Con el fin de proveer a los importadores de granos de calidad constante se debe mantener un remanente de la cosecha anterior, que puede parecer alto a otros países. Otro factor significativo es que los remanentes importantes se almacenan principalmente en el establecimiento, los gastos a cargo de los mismos, jugando un rol decisivo en los ajustes de superficie sembrada del año siguiente.

**TABLA 1 – Producción de Granos de Canadá Occidental**

verano Total área cultivada	Trigo	Cebada	Nabo (Millones de acres)	Total	Barbecho
1962/66 (69.9)	28.0	5.9	.9	43.2	26.7
1981/85 (75.2)	31.6	11.1	5.6	53.7	21.5
Variación (11%)	+ 13%	+ 88%	+ 622%	+ 24%	-19 %
<u>Rendimiento (Kg/acre)</u>					
1962/66	638	748	375		
1981/85	749	986	487		
Variación	+ 17%	+ 32%	+ 30%		
<u>Producción (mill. Ton. Metr.)</u>					
1962/66	17.9	4.5	3.4	27.8	
1981/85	23.7	11.0	2.69	41.1	
Variación	+ 32%	+ 244%	+ 790%	+ 48%	
<u>Exportaciones (Mill. Ton. Metr.)</u>					
1962/66	13.2	.8	.2	15.1	
1981/85	19.1	4.7	2.2	27.1	
Variación	+ 45%	+ 587%	+ 1100%	+ 80%	
<u>Reservas (en el establecimiento entre paréntesis ( ) )</u>					
	Trigo	Cebada	Nabo		
1961/62	13.3 (1.8)	1.3 ( .6)	-----		
1969/70	27.4(14.8)	4.5 (2.8)	.1		
1975/76	8.0( 1.6)	2.8 (1.1)	.7		
1979/80	14.9 (9.0)	2.0 (1.1)	1.1		
1984/85	7.6 (1.1)	2.2 ( .8)	.5		
1985/86	8.4	3.2	1.0		

El cultivo dominante en el Oeste es el trigo, tanto desde el punto de vista de la producción como de la exportación, con un volúmen que varía de 20 a 26 mill., el 80% de las cuales, se derivan a exportaciones. La producción de cebada ha variado entre 9 y 13 mill. de ton. exportándose entre 3 y 6 millones de ton. por año. A Canadá le corresponde el 5% de la producción mundial de trigo y el 3% de la cosecha gruesa. En el Mercado Internacional ha comercializado el 20% del trigo a 70 países y el 5% de los granos gruesos. La cebada se destina a 30 países o menos. Los principales mercados en los últimos años han sido: U.R.S.S., China, Japón, Brasil, Cuba y el Reino Unido en el caso del trigo y la U.R.S.S., Japón y Alemania Oriental para la cebada. La mayoría de las exportaciones de trigo son del tipo colorado duro de primavera, no obstante las de durum están alrededor de los 2 mill. ton. anuales, mientras hay menores cantidades de colorado de invierno, blando blanco y semiduro. Canadá Occidental está tratando de ofrecer a los compradores y productores más alternativas, manteniendo el standard dentro de cada tipo y grado. Las exportaciones de harina han caído de un millón de ton. a comienzos de la década del 60 a menos de medio millón de ton. La cebada se exporta principalmente para alimentos balanceados, aunque aproximadamente medio millón de ton. se destinan para comercialización como malta o cebada cervecera. Los envíos destinados a Programas de Ayuda Alimentaria en 1984/85, totalizaron 650.000 ton., la mitad comercializado a través del Programa Mundial de Alimentación y el resto a través de Programas de Ayuda Bilaterales.

Las ventas a crédito de la Junta de Trigo en 1984/85 totalizaron 3,5 millones de ton., con tres años de plazo y a tasas comerciales. El crédito fue financiado por la Junta y garantizado por el Gobierno Federal.

El año pasado existían un poco más de 140.000 agricultores registrados, mientras en 1985 el número era más de 200.000. El tamaño del establecimiento varía considerablemente, aunque el promedio está aumentando, la mayoría son de 300 a 1000 ha., manejadas por la familia propietaria, con gran inversión en equipos y en tierra. Existen establecimientos exclusivamente agrícolas y otros agrícola-ganaderos, en algunos casos tienen empleos o empresas fuera del establecimiento, tanto el productor como su esposa.

Los costos de producción varían según el establecimiento y la zona, algunos de los factores que influyen son simples, pero otros como la tierra, mano de obra, manejo, amortizaciones de equipos e instalaciones, son complicados. Los métodos de análisis a su vez, varían. También el costo de producción de trigo depende de variables como la producción, rotación de cultivos, etc.

No obstante un ejemplo del Departamento de Agricultura de Manitoba para la cosecha de 1985, puede ser ilustrativo.

Estos costos/ton. han disminuido en los últimos años, debido a los altos rindes, la disminución de las tasas de interés y la relativa estabilidad de los precios de los insumos. Sin embargo, los totales pueden variar, por ejemplo el control de la langosta en 1985 significó C.\$ 5-7/acre sembrado para algunos productores.

**TABLA 3 – Costos de Producción de trigo-Manitoba, 1985**

**C \$ / acre sembrado**

**Costos Operativos**

<b>Semilla</b>	<b>7,81</b>
<b>Fertilizante</b>	<b>23,64</b>
<b>Agroquímicos</b>	<b>18,50</b>
<b>Costos operat. de maquinaria (comb. incl.)</b>	<b>16,00</b>
<b>Seguro</b>	<b>6,15</b>
<b>Varios</b>	<b>5,00</b>
<b>Interés sobre costos</b>	<b>5,40</b>

**TOTAL** **82,50** (C. \$ 75.76/ton., cosecha 1.089 ton./acre)  
(U.S. \$ 55.85/ton. - tasa C.\$ 1 = U.S. \$ 0.72)

**Costos Fijos (excluyendo tierra)**

<b>Amortización maquinaria</b>	<b>14,00</b>
<b>Inversión maquinaria</b>	<b>14,00</b>
<b>Almacenamiento</b>	<b>3,00</b>
<b>Manejo/mano de obra</b>	<b>16,00</b> (C.\$ 43.15/ton) U.S. \$ 31.07 47,00 (U.S. \$ 31.07/ton)
<b>Renta pot. tierra</b>	<b>32,00</b> (C.\$ 29.38/ton) (U.S.\$ 21.15/ton.)

**TOTAL** **161,50** (C.\$ 148,30/ton.) (U.S.\$ 106.78/ton.)

**Costos estimados para la zona central de Saskatchewan, 1986.-**

TABLA 4 – Costo de Producción de trigo-Saskatchewan central, 1986

	C.\$/acre sembr.	C.\$/ton.	U.S.\$/ton.
Costos	62,53	67,23	48,40
Amortizaciones	31,80	34,19	24,62
Tierra	37,20	40,00	28,80
Labores	16,00	17,21	12,39
<b>TOTAL</b>	<b>147,53</b>	<b>158,63</b>	<b>114,21</b>

Nota: rendimiento: 0.93 ton/acre - tasa C.\$ 1 = U.S. \$ 0.72

También es difícil generalizar acerca de la situación financiera de los productores de la zona. La liquidación de establecimientos debido a la presión de la caída de los precios internacionales se ha generalizado. Aquellos que se expandieron agresivamente en el comienzo de la década del 80 han sufrido los efectos del aumento del valor de la tierra y las tasas de interés, mientras que los más conservadores en aquel momento pueden ahora aumentar la superficie y comprar equipos de segunda con costos relativamente reducidos.

Sin embargo todos los productores de la zona deben enfrentar la incertidumbre que provocan los futuros precios internacionales, especialmente debido a la guerra subterránea de subsidios. Aún cuando la mayoría prefiere no enfrentar este problema con una política de tipo sindicalista, existe consenso general acerca de lograr algún tipo de cooperación con el fin de evitar la competencia desmedida y dar cierta estabilidad a los precios a niveles razonables.

Otro factor en la Economía canadiense de granos es que su importancia relativa está declinando aún cuando todavía es significativa tanto desde el punto de vista del ingreso nacional como de la comercialización de exportaciones. El Producto Bruto Nacional en 1985 era C.\$ 476 billones con una componente agrícola de C.\$ 19.9 billones (4.17 %) en la que los cereales y oleaginosas del Oeste representaban C.\$ 6.2 billones (1.29 %). En 1956 las exportaciones de trigo representaban el 1.8% del Producto Bruto Nacional y los productos agrícolas 8.9%, mientras las exportaciones de este cereal representaban el 12.2% del total de C.\$ 4.8 billones que exportaba el país. En 1985, las exportaciones de cereales por C.\$ 4,5 billones representaron sólo el 3.8% de un total de C \$ 120 billones.

Pasaremos ahora a un breve esquema de sistema de comercialización de cereales, en la zona Oeste, algunas de cuyas características parecerán familiares a quienes conocen el sistema australiano.

## EL SISTEMA DE COMERCIALIZACION

### A) LA JUNTA DE TRIGO CANADIENSE

La Junta de Trigo Canadiense es la principal organización a cargo de la comercialización de granos de Canadá Occidental. Es un organismo de la Corona establecido por ley del Parlamento Federal en 1935, en la que se determina que la Junta será el único órgano de comercialización de trigo, avena y cebada cultivados en las provincias de las praderas y destinados a la exportación o al consumo interno. Debe ocuparse de la comercialización de cereales obteniendo el mayor beneficio para los productores, estableciendo un sistema de precios sostenido anual, asegurando que cada productor tenga participación en los mercados disponibles. La Junta se compone de tres miembros designados por el Gabinete Federal, que informan al Parlamento a través de un ministro del mismo Gabinete. Existe un Consejo Consultivo compuesto por 11 miembros que son elegidos por los productores y se reúne una vez al mes con miembros de la Junta y con integrantes del personal. El personal de la Junta comprende alrededor de 500 empleados.

En los últimos años la mayor cantidad de ventas se han realizado bajo contratos directos negociados entre la Junta y los compradores. Hasta hace poco tiempo la mayoría de los contratos se realizaban en forma indirecta a través de exportadores autorizados. La distinción entre los dos tipos de ventas no es tan definida, ya que muchas de ellas son la combinación de distintos esfuerzos. El Gobierno juega un papel muy importante en las ventas a crédito.

La Junta también realiza Programas de Desarrollo de Mercados, identificando los futuros requerimientos de los clientes y proveyendo esta información a los semi-lleros y agricultores. También está a su cargo la difusión de las posibilidades y ventajas de comprar granos canadienses entre los clientes. El Instituto Canadiense de Granos de exportación juega un rol muy importante en este último caso.

En cuanto a los productores, se utiliza un sistema de entrega basado en cuotas con el fin de asegurar la entrega del cereal apropiado de acuerdo a las especificaciones de la venta y para asegurar que cada productor tenga acceso a las oportunidades del mercado.

En los años en que la demanda toma todo el cereal disponible, este sistema de cuotas se opera como un modelo de distribución de la cosecha del año. Cuando existe sobreoferta, las cuotas determinan las cantidades que se almacenarán en los establecimientos, distribuyendo la carga entre los productores.

Cooperativas pertenecientes a productores y algunas firmas privadas poseen elevadores de campaña. Reciben granos en nombre de la Junta y los envían a las terminales. Existe una Agencia de Transporte de Granos que trabaja con la Junta, los Ferrocarriles y las compañías cerealeras, coordinando el movimiento de todos los cereales, comercializados o no por la Junta. La flota de transporte comprende 25.000 unidades, la mayoría de las cuales tienen una capacidad de 100 ton., pudiendo movilizar 800.000 ton. por semana en los períodos pico. Además contrata embarcaciones para la temporada de 8 a 9 meses de envíos por barco desde Thunder Bay a St. Lawrence.

Los productores reciben un pago inicial en el momento de entregar en el elevador de campaña, de acuerdo al sistema de precios sostén de la Junta. Este precio es determinado por el Gobierno y actúa garantizando un mínimo para la cosecha anual Agosto/Julio. Este precio se establece normalmente a un nivel bajo, en relación con los valores de exportación, con el fin de evitar el aumento de déficit una vez realizadas las ventas. Por eso generalmente al finalizar la temporada anual los recibos de ventas de la Junta, deducidos los costos de comercialización, dan un superavit que se entrega a los productores como pago final, de acuerdo a los respectivos envíos.

En los últimos años, la Junta ha realizado ventas que varían entre C.\$ 4-5 billones, financiando sus operaciones, que son garantizados por el Gobierno de Canadá.

## B) LA COMISION DE GRANOS CANADIENSE

La segunda organización central en importancia en la comercialización de cereales es la Comisión de Granos Canadiense. Se originó con la sanción de la Ley de Granos Canadiense en 1912, actualizándose en la Ley de Granos Canadiense de 1971. Su responsabilidad básica, en beneficio de los productores es establecer y mantener standards de calidad para los granos canadienses y regular el manejo de cereales a fin de proveer un producto para consumo interno y exportación de calidad estable.

Esta Comisión está integrada por tres miembros designados por el Parlamento a través del Ministerio de Agricultura. Tiene alrededor de 800 empleados, y presenta 5 Grandes Divisiones: Administración y Finanzas, Inspección de Granos, Pesaje, Economía y Estadística. La Comisión asegura al productor un buen grado y peso y un buen retorno financiero y garantiza a los compradores que recibirán el grado convenido. La comercialización se simplifica utilizando certificados en lugar del sistema de entrega directa facilita el transporte a granel de granos de calidad similar, permite al intermediario obtener un retorno financiero por sus servicios. El Laboratorio de Investigación de granos desarrolla un papel importante: evalúa la calidad de la nueva cosecha y controla la de los envíos, asesora a los productores acerca de las nuevas variedades, conduce investigaciones básicas y aplicadas y provee servicios técnicos tanto a la Junta como a la Comisión.

## C) EL SISTEMA DE MANEJO

Las cooperativas a cargo de los agricultores intervienen mayoritariamente en los movimientos de cereales en los elevadores de campaña y de puerto, abarcando el 80% de los granos que entran en el sistema comercial. El 20% restante se mueve a través de pocas compañías privadas.

El sistema de elevadores de campaña ha cambiado considerablemente. Poseía más de 5.000 unidades en 1930, disminuyendo a 3.500 en 1971 y a 1.800 en la actualidad. La capacidad de almacenamiento ha disminuido de 11 mill. ton. en 1971 a 7.5 millones en la actualidad. Sin embargo la capacidad de entrega se ha duplicado, en estos años. Una instalación moderna actualmente puede tener 4000/5500 ton. de capacidad de almacenamiento con un movimiento anual de 25.000 a 30.000 ton. Una nueva instalación de 4.250 ton. totalizó \$ 1.5 millones de dólares, cantidad equivalente a más de \$ 300 por ton. almacenada. En 1970, un elevador de ese tamaño costaba alrededor de \$ 200.000 pero, lógicamente la mayor capacidad de entrega, el servicio y la inflación han elevado los costos. El sistema terminal de elevadores también ha variado. El cambio más obvio ha ocurrido en los envíos de exportaciones desde puertos del Este a puertos del Oeste. De estos últimos, Vancouver y Prince Rupert podrían manejar más exportaciones que los puertos del Este gracias a su capacidad de almacenaje de 3 millones de ton. El aumento de los costos de movimiento a través de los lagos, y los bajos costos de envío por mar han acentuado esta tendencia. La capacidad de almacenamiento en Thunder Bay era de 3 millones de toneladas, habiendo disminuido a 2 millones de toneladas.

Básicamente el sistema de elevadores de Canadá ha variado desde un sistema orientado hacia la capacidad de almacenamiento a otro orientado hacia la capacidad de movimiento. La suspensión de un subsidio del Gobierno en 1973, por exceso de stocks en instalaciones comerciales y el aumento en la demanda de exportaciones fueron dos factores fundamentales en este cambio. Así que actualmente los productores deben estar preparados para almacenar la cosecha nueva y el remanente de la anterior en sus silos. Los largos y fríos inviernos del Canadá, son un factor positivo en el almacenamiento de cereales.

## D) MERCADO ABIERTO

Además de los mercados de la Junta de Trigo, existe un sistema de mercado abierto en Canadá Occidental, para todas las oleaginosas y para granos utilizados en alimentación. Estos granos son manejados y movilizados a través de los mismos elevadores, y terminales que los de la Junta, pero se compran y venden por cuenta de las compañías involucradas. La Compañía de intercambio de Productos de Winnipeg maneja los mercados a futuro de nabo, lino, centeno, trigo, cebada y avena para alimentación así como otros productos. Los puntos de entrega para los contratos a futuro son generalmente Thunder Bay y Vancouver.

## E) DOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES PARA CEREALES

El Programa para la estabilización de Granos del Oeste, comenzó en 1976, para actuar como una válvula de seguridad contra variaciones muy pronunciadas de bajos niveles de cash flow, ya fuera debido a la declinación de precios, bajas cuotas de entrega, rindes bajos o el aumento de los costos. Los productores y los Gobiernos Federales realizan contribuciones al programa en pagos, las que retornan cuando el cash flow cae por debajo del de los últimos 5 años o cuando el cash flow por unidad cae por debajo del valor de referencia para el período precedente de cinco años.

Aproximadamente el 75% de los productores del Oeste han participado en este Programa que es administrado por el Departamento de Estabilización de los Granos del Oeste. La ley de pago adelantado de granos de praderas se comenzó a aplicar en 1957. Autorizaba a realizar pagos adelantados, libres de interés a productores que mantenían sus stocks almacenados, no pudiendo entregarlos hasta que las cuotas se determinaran. De esta manera daban asistencia a los productores al inicio de la temporada, cuando las oportunidades de realizar entregas son limitadas. Cuando se adjudicaban las cuotas, se podía realizar entregas y comenzar los pagos, que de realizarse en dinero, incluían intereses correspondientes al período. La Junta de Trigo de Canadá tiene la administración de este Programa a su cargo.

Existen otros aspectos del sistema de Comercialización del Oeste que podría y debería haber incluido, sin embargo confío en que este pantallazo será suficiente para analizar la situación actual de los granos en Canadá.

Analizando todas las posibilidades, no podemos esperar un gran crecimiento en el mercado de granos en un futuro próximo. Pensamos que debería producirse un incremento del volumen de comercialización a largo plazo debido al incremento de la población. La economía de algunos países en desarrollo con un nivel mediano de ingresos les podría permitir convertirse en mercado de nuestras exportaciones. Este sería el caso de países del Asia y Cercano Oriente así como Latino América donde la población aumenta rápidamente. En los países de bajo nivel de ingresos con poblaciones numerosas existe la necesidad de importar granos como parte de los programas de ayuda o de créditos muy favorables, de los que disponen, pero no podemos esperar un incremento de las importaciones en el corto plazo. El mercado de los países desarrollados ofrece pocas posibilidades de crecimiento, con índices de crecimiento de la población cero y las tendencias a reducir el consumo de carnes rojas, inundando el mercado con sus excedentes.

Por otro lado, el mercado mantendrá su inestabilidad característica, manteniéndose el clima como el factor de variación de los rendimientos más importante.

Canadá, con la cooperación de otros países, promueve negociaciones en el marco de nuevas rondas del GATT, con el propósito de disminuir el proteccionismo, tratando de establecer acuerdos bilaterales de libre comercio con EE.UU. simultáneamente. Esto último ha despertado gran interés en los sectores involucrados, especialmente en lo que se refiere a la nivelación de subsidios.

Otro punto a desarrollar sería lograr un aumento en las importaciones de los

países tradicionalmente exportadores. Esto es más difícil de lograr, ya que no siempre la oferta y la demanda se nivelan. Es de esperar que los niveles del comercio multilateral se mantengan, evitando los problemas a corto plazo del comercio bilateral. No obstante, en un futuro cercano el problema de los exportadores será la competencia fuertemente subsidiada y los precios internacionales. Esta competencia se ha convertido en un juego en el que el competidor más fuerte está dispuesto a disminuir los precios y los otros sufren las consecuencias. La consecuencia directa es que nuestra economía, la de U.S.A. y la C.E.E. se ven afectadas, así como la situación financiera de los productores. Se ha tratado de estabilizar los precios a través de acuerdos internacionales durante los últimos años pero la dificultad reside en las diferencias entre exportadores e importadores. El primer paso para lograr un acuerdo sería establecer algún tipo de cooperación entre los exportadores. Nuestro mensaje para el mundo es que la pradera canadiense ha estado y estará siempre comprometida con el mercado de exportación de granos.

Muchas gracias.

## LA SITUACION ACTUAL DE CANADA

A) Se estima que Canadá occidental logró una cosecha récord de 52 millones de ton. de cereales y oleaginosas este año, lo que representa un incremento del 28% sobre 1985 y 13% incrementó sobre el record de 46 millones ton. establecido en 1982. El clima húmedo y nublado del mes de Septiembre determinó una clara diferencia entre las cosechas de Agosto y Octubre. La cosecha temprana proveerá granos de buen grado y en la tardía predominarán grados menores, lo que significa que habrá una amplia disponibilidad de granos de distinto grado para comercializar.

Una cosecha record en Canadá y en la zona norte de trigo de primavera en U.S.A., no es lo que el mundo necesitaba en este momento. Sin embargo fue bienvenida por los productores canadienses, después de tres cosechas mediocres con excedentes relativamente bajos y que además esperan que los altos rindes compensen los bajos precios iniciales para la temporada 1986, que habían disminuido el 19% en trigo 1 y 27% en cebada para alimentación 1. No obstante, sus esperanzas se han desvanecido, después de que las terminales de Thunder Bay permanecieron cerradas durante 5 semanas debido a diferencias generadas por los contratos entre la gerencia y personal, mientras Vancouver y Prince Rupert en la costa del Pacífico son una permanente amenaza. Más aún, la Junta ha dicho que el mercado internacional está sobrecargado y los precios son muy bajos, con lo que las exportaciones serán muy difíciles.

De esta manera, las probabilidades de vender los abundantes rindes de este año completamente, son nulas; lo mismo que la probabilidad de obtener precios finales por encima de los que se establecieron inicialmente.

La Tabla 5 nos muestra la tendencia declinante para los precios iniciales en trigo y cebada de alto grado en años recientes, mientras la Tabla 6 nos da los valores de los pagos finales, en los últimos años.

**TABLA 5 – Precios iniciales en trigo y cebada almacenados en Thunder Bay**

	TRIGO Nº 1 CWRS		CEBADA Nº 1 Alimentación		Tipo de cambio utilizado
	C\$/ton.	U.S.\$/ton.	C.\$/ton.	U.S.\$/ton.	
1980/81	196,50	167,03	131,00	111,35	0,85
1981/82	174,50	143,09	124,00	101,68	0,82
1982/83	174,50	141,35	110,00	89,10	0,81
1983/84	170,00	134,30	110,00	86,90	0,79
1984/85	170,00	129,20	125,00	95,00	0,76
1985/86	160,00	115,20	110,00	79,20	0,72
1986/87	130,00	93,60	80,00	57,60	0,72

**TABLA 6 – Precios finales – Trigo y Cebada**

	TRIGO	CEBADA
	Nº 1CWRS	Nº 1 Aliment.
	C.\$/ton.	
1980/81	25,62	15,55
1981/82	25,12	7,07
1982/83	17,84	---
1983/84	23,98	28,02
1984/85	16,37	6,30
1985/86	?	---

A pesar de los precios la superficie sembrada aumentó desde menos de 50 millones de acres a más de 56 millones de acres, lo que probablemente se debió a los altos volúmenes de entrega y a los excedentes relativamente bajos.

Una rápida proyección de las existencias y disponibilidad en la cosecha 1986/87 en Canadá Occidental nos dá un cuadro diferente:

**TABLA 7 – Cereales y oleaginosas en Canadá Occidental**

	1985/86	1986/87
	– mill. ton. –	
remanente	11	13
producción	+ 41	+ 52
existencias	52	65
consumo int.	– 15	– 15
Balance	37	50
Exportaciones	– 24	– (24-30)
excedente	13	(20-26)

El mercado de consumo interno es bastante estable, representando aproximadamente 15 millones de ton. anuales. Las exportaciones deberían alcanzar a 37 millones de ton. para poder comercializar toda la cosecha, lo que no es posible. El nivel de exportación record se alcanzó en 1983/84 con 31 millones de ton. pero este año ya hemos perdido capacidad de embarque vía Thunder Bay. Así que 30 millones de toneladas parece una cifra alta como objetivo de exportación. Aún más, en este mercado va a ser muy difícil alcanzar un nivel de exportaciones mayor al del año pasado y los que parecen límites reales para las exportaciones, van a producir un gran incremento en los excedentes, especialmente en el caso de trigo y cebada. Gran parte quedarán almacenados en los establecimientos con el costo a cargo del productor, ya que la Junta asignará cuotas muy espaciadamente. Por eso el cash flow de los productores seguirá deteriorándose a pesar de la cosecha record.

La Tabla siguiente representa el cuadro general del cash flow de los granos en la zona occidental, en los últimos años.

TABLA 8 – Cash flow – cereales de la zona occidental

	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86
Ingresos	5,461	6,113	5,888	5,363	4,849
Gastos (efectivo)	- 2,820	- 3,128	- 3,439	- 3,573	- 3,679
	2,641	2,985	2,449	1,790	1,17
Seguro	+ 132	+ 149	+ 196	+ 481	+ 607
Pagos W.G.S.	0	+ 31	+ 230	+ 527	+ 825
Movimiento Neto	2,777	3,165	2,875	2,798	2,602

Nota: Los costos de producción fijos y el costo de vida no están considerados en este cálculo. El movimiento neto debe cubrir los gastos de hipoteca sobre la tierra y el costo de vida.

Como la Tabla lo indica, la brecha entre la caída de los ingresos y los gastos en aumento ha disminuido en los últimos años. Los seguros y los pagos del Departamento Estabilizador de los granos occidentales han contribuido a estabilizar el cuadro del movimiento neto hasta el momento. Aún así el movimiento neto declinará en el período 1986/87 debido a los bajos precios y las cuotas de entrega limitadas.

Los pagos de seguro de cosecha no serán muy altos, debido a los altos rendimientos logrados, el Programa del Departamento Estabilizador no contará con fondos debido al monto de los pagos realizados en los últimos años. Si los precios iniciales declinan en 1987/88 con el fin de mantenerse de acuerdo a los bajos precios internacionales el cuadro de cash flow será aún peor para los productores, lo que es más grave si consideramos que no hemos incluido el costo de vida y de la tierra. Es evidente que el programa del Departamento Estabilizador no es adecuado para enfrentarse a un período largo de competencia con países fuertemente subsidiados. A raíz de esto, los productores han dirigido sus reclamos al Gobierno a fin de lograr un aporte adicional, que consistiría en subsidios como los de la Comunidad Económica Europea o Estados Unidos.

El siguiente Cuadro muestra los valores de los diferentes programas de ayuda del Gobierno de EE.UU., la Comunidad Económica Europea y Canadá para trigo y cebada durante los años 1985 y 1986.

TABLA 9 – Programas de ayuda – C.\$/ton.

1985	TRIGO	CEBADA
CEE	95,48	110,89
USA	54,75	18,83
CAN	27,56	16,38
<hr/>		
1986		
CEE	115,12	143,01
USA	107,29	48,69
CAN	31,23	15,23

Debido a estas circunstancias el Gobierno prometió una ayuda adicional de C\$ 1 billón (alrededor de US\$ 720 millones) a los productores canadienses tanto de la zona Oeste, como Este. Todavía no se ha establecido sobre qué bases se realizarán los pagos ni la forma en que se distribuirán los fondos. De todas maneras muchos piensan que se necesitan por lo menos tres a cuatro billones para estar al mismo nivel que los americanos y europeos. Otro interrogante es cómo se obtendrá un billón de dólares, dadas las restricciones del presupuesto federal.

#### MIRANDO A 1987/1988

El próximo mes de marzo los productores decidirán qué y cuánto sembrar. El cuadro que se les presenta no es brillante, los pagos del Departamento Estabilizador correspondientes a la cosecha de 1985/86 son muy pequeños. La junta ha declarado que los pagos finales de 1986/87 serán pobres. Además las cuotas serán relativamente bajas, lo que determinará un incremento en los excedentes. En otras palabras todos los indicadores del mercado señalan en rojo, por lo cual los productores probablemente reducirán la superficie sembrada, aumentarán los barbechos de verano y reducirán los costos operativos. Contarán con los excedentes de la cosecha anterior más la producción de 1987 para completar las cuotas de entrega de la nueva temporada.

Quiero hacer notar que todos los incrementos de superficie sembrada, incluyendo barbechos de verano y cultivos forrajeros podrían utilizarse para crear una cuota de

entrega base. Así un productor puede disminuir la superficie destinada a un cultivo sin perder sus cuotas de entrega del año siguiente. Puede crear una base para los excedentes, asignando otras superficies a su cuota base.

Serán efectivos los signos del mercado en la reducción de la superficie sembrada de trigo y cebada? Ese es nuestro interrogante. Las condiciones climáticas en la próxima primavera jugarán un rol importante, como siempre. La ayuda del Gobierno puede afectar los resultados, siempre existe el peligro de que un plan de asistencia bien intencionado provoque problemas a largo plazo. Ya existe un número suficiente de productores cuya cosecha se destina a los programas del Gobierno y no a la demanda de los compradores. La industria cerealera del Oeste depende de las exportaciones, de manera que es necesario mantener la calidad de sus productos así como la reputación del sistema para tener éxito a largo plazo.

### MAS ALLA DE 1987/88

Como he oído decir existen dos maneras de predecir el futuro en el mercado de granos: la manera fácil y la manera difícil. La manera fácil consiste en tomar los valores que nos agradan, y cuando no responden a nuestras expectativas atribuirlo al clima o a eventos políticos imprevistos. La manera difícil consiste en analizar las tendencias sociales, económicas y agronómicas y atribuir las diferencias al clima y eventos políticos imprevistos. No obstante debemos realizar ciertas proyecciones, siempre manteniendo un considerable grado de flexibilidad.

## PERSPECTIVA DE DESARROLLOS RECIENTES DEL MERCADO MUNDIAL DE TRIGO

Roger Rose y Graham Love (\*)

### I. INTRODUCCION

Este trabajo contiene una breve perspectiva acerca de los desarrollos recientes del mercado mundial de trigo y algunos comentarios sobre las posibilidades de recuperación de los mercados mundiales. Se concentra en la porción del consumo de trigo que se comercializa internacionalmente y en las políticas de los principales países exportadores, en especial los Estados Unidos de América (EE.UU.) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Aunque este trabajo se centra en el trigo, la posición de los mercados de granos gruesos resulta similar en muchos aspectos.

El origen de la acumulación actual de stocks y de los precios reducidos asociados se encuentra en la caída de la demanda mundial de trigo importado y en los efectos combinados de políticas agropecuarias internas en los EE.UU. y en la CEE. Sin embargo, la mayoría de los países productores y consumidores de trigo tienen un cierto grado de participación gubernamental en los mercados internos, con la consiguiente influencia sobre la actividad comercializadora mundial. Existen diversos objetivos y subyacentes, a veces conflictivos, en el propósito de las políticas sobre granos. El impulso hacia el autoabastecimiento de producción de alimentos en países como India, ha involucrado subsidios a la producción, mientras que en otros países en vías de desarrollo, la preocupación principal fue mantener precios al consumidor reducidos y estables. A menudo, las políticas para lograr este último objetivo han ido en detrimento de los productores locales. Generalmente, las políticas de los países desarrollados son medios más claros de sostener los ingresos del productor a expensas de los consumidores internos y de los contribuyentes.

Tyers y Chisholm (1982), sugieren que los consumidores de los países en vías de desarrollo se enfrentan a precios alimenticios internos más inestables en ausencia de políticas de granos protectoras. Sin embargo, cualesquiera sean los efectos de precios internos de las

---

(\*) Bureau of Agricultural Economics, Australia.

políticas de granos de países individuales, resulta claro (Johnson 1975 y Zwart y Meilke 1979, por ejemplo) que el efecto agregado ha sido la desestabilización de los precios de granos en el mercado de comercialización residual. Además, según el trabajo de Sarris y Freebairn (1983) y BAE (1985) estas políticas internas, especialmente en los principales países comercializadores de trigo, han deprimido los precios promedio del trigo comercializado internacionalmente.

## II. DESARROLLOS EN LA DISPONIBILIDAD, CONSUMO Y COMERCIALIZACION MUNDIAL DE TRIGO

Desde principios de la década del 60 se ha duplicado la producción y el consumo mundial de trigo. El crecimiento del consumo se justifica en parte por el crecimiento de la población mundial; sin embargo aún tomando en consideración este crecimiento, el consumo mundial de trigo por persona se ha incrementado en un tercio, partiendo de un promedio de 79 kg para el período 1960/61 hasta llegar a 103 kg para el período entre 1980/81 a 1984/85. Hasta hace muy poco tiempo, el crecimiento en el consumo de trigo por persona había sido bastante consistente. Sin embargo, ha variado la dependencia del mercado internacional.

Hacia fines de la década del 60, la relación stock-consumo fue relativamente alta y la comercialización estuvo deprimida. Durante la parte final de la década del 70 y hasta 1981/82, hubo un aumento en la proporción comercializada de la producción mundial de trigo, que reflejaba la demanda creciente de trigo por parte de países incapaces de satisfacer su demanda utilizando fuentes internas (en especial la URSS) y la mayor posibilidad de muchos otros países de pagar las importaciones. La rápida expansión del consumo de los países en vías de desarrollo durante la década del 70 fue estrechamente asociada con ingresos y urbanización crecientes (CIMMYT 1983, 1985). El incremento del consumo de trigo por persona reflejó tres elementos distintos: un aumento en el consumo total de alimentos; la sustitución de granos gruesos por trigo en las dietas; y el uso de trigo para alimento de ganado. Una proporción significativa del consumo se dió en los países tropicales, donde se cultivan cantidades insuficientes de trigo y en los países productores de petróleo de Medio Oriente y Norte de Africa.

El crecimiento de estos mercados contrarrestó la disminución o estabilización de la demanda de otros mercados tales como Japón, India y Europa. Mercado en crecimiento durante la década del 60, Japón tiene actualmente importaciones de trigo estables de aproximadamente 5 a 6 mT por año. India, el mayor importador de trigo del mundo durante algunos años de la década del 60, es actualmente un pequeño exportador neto de trigo, debido a crecimientos continuos de la producción. Y en Europa (occidental y más recientemente oriental) la producción creciente y la demanda interna estática llevaron a una caída significativa de las importaciones de trigo en los últimos años.

La demanda continúa por parte de importadores a fines de la década del 70 y a comienzos de la del 80, produjo un aumento de precios en esos años. La expansión más rápida de la importación se dió en: URSS, que necesitaba importar trigo para mantener el consumo interno frente a una serie de cosechas pobres que se iniciaron entre 1979/80; China, que utilizó trigo importado para incrementar el consumo interno hasta que las iniciativas para aumentar la producción interna fueron efectivas; y otros países en vías de desarrollo, muchos de los cuales experimentaron un mayor poder adquisitivo debido al aumento del precio del petróleo.

Los países exportadores respondieron a los aumentos de precios y de demandas netas, incrementando su producción. En los EE.UU., los productores tenían capacidad ociosa y, por lo tanto, pudieron incrementar la producción casi inmediatamente. La respuesta de producción en otros países exportadores fue más lenta. En algunos casos (Australia por ejemplo), se vió amortiguada por ingresos reducidos en moneda interna (en esa etapa, el dólar australiano era alto con respecto al dólar estadounidense). Sin embargo, finalmente se produjo la respuesta de producción de los demás exportadores y la CEE, especialmente, emergió como una gran exportadora de trigo.

A principios de la década del 80 en los EE.UU., se establecieron precios sostén internos, anticipándose a nuevos aumentos en el precio del trigo y a un incremento continuo de la demanda de importación. Sin embargo, años posteriores sufrieron una estabilización o inversión de la demanda de importación de mercado hasta ese momento crecientes. China, tras lograr aumentos espectaculares en la producción interna, redujo a la mitad las importaciones de trigo entre 1981/82 y 1984/85. Desaparecieron los mercados para 6-7 mT de trigo. Hacia mediados de la década del 80, la demanda de importación de los países en vías de desarrollo se estabilizó, ya que la disminución de ingresos por petróleo y el aumento de las deudas forzó a una restricción en el crecimiento de las importaciones. En algunos casos (por ejemplo Arabia Saudita), las inversiones en infraestructura agrícola produjeron aumentos espectaculares en la producción de trigo. Por último, la URSS redujo sus importaciones casi a la mitad en 1985/86, luego de haber importado un record de 28 mT de trigo 1984/85. Esto restringió los mercados para otras 9 a 11 mT de trigo.

La situación actual (stocks mundial por encima del 30% del consumo y comercialización mundial por debajo del 20% ) no resulta inaudito y guarda algún parecido con el mercado de trigo de fines de la década del 60, cuando los stocks también eran altos y la comercialización baja en relación al consumo. Tanto a fines de la década del 60 como a principios de la década del 80, el valor elevado del dólar estadounidense contribuyó a una reducción en la competitividad de los EE.UU. en los mercados mundiales (ver Schuh 1974 y Dwyer 1986).

Cómo hizo el mundo para librarse del anterior exceso de trigo?. A fines de la década del 60 y a principios de la década del 70, los principales exportadores mundiales de trigo —EE.UU., Canadá y Australia— aplicaron controles a la producción. Sin embargo, el giro eventual del mercado (cuando se produjo), se debió más a la intervención de la naturaleza

y a un cambio fundamental en la política de la URSS, que a un ajuste deliberado de oferta de los exportadores. El mal tiempo redujo simultáneamente las cosechas de trigo, granos gruesos y arroz en 1972/73 (y nuevamente en 1974/75). Un incremento en la demanda de los importadores de trigo (en especial la URSS), incluyendo a algunos que buscaban trigo en vez de arroz (los stocks de arroz prácticamente habían desaparecido) provocaron el agotamiento de los stocks de trigo y, por ende, se triplicó su precio. Esto, a su vez, incentivó aumentos en la producción de trigo, especialmente en los EE.UU. donde había exceso de capacidad, y el precio del trigo decayó nuevamente hacia mediados de la década del 70. Una diferencia muy marcada entre el período anterior y la situación actual, es la existencia de la política de granos de la CEE. Mientras persista esta política, habrá una fuente extra de exportaciones potenciales que crece rápidamente.

### III. LA SITUACION ACTUAL

El consumo mundial de trigo pasó de 90 kg por persona en 1975/76 a 104 kg en 1979/80 y a 107 kg en 1984/85. La comercialización mundial creció de 66 mT en 1975/76 a 86 mT en 1979/80 y a 104 mT en 1984/85. Pero, aún cuando hubo algo de crecimiento en la comercialización y en el consumo a principios de la década del 80, éste fue pequeño. Durante la década del 80 la demanda ha sido floja en relación con la demanda del período inmediatamente anterior y con el crecimiento de la oferta. Frente al estancamiento o disminución de la demanda importadora de trigo, el ajuste clásico que se requiere de los exportadores es una reducción en la producción. El signo económico para esto debe ser una disminución de precios y, en la década del 80, el precio internacional del trigo (expresado en dólares estadounidenses) ha experimentado una disminución. Sin embargo, los stocks de los exportadores siguieron aumentando, indicando la persistencia de un desequilibrio fundamental oferta-demanda. Esto plantea dos preguntas:

- Por qué resultaron insuficientes las respuestas de producción de los exportadores a los precios decrecientes?
- Por qué las disminuciones de precios no agotaron los stocks?

La respuesta a ambas preguntas se encuentra en dos áreas: las políticas agrícolas internas de los principales comercializadores de granos, en especial los EE.UU., y la CEE, y el retraso en la respuesta de producción por parte de los demás exportadores y de los importadores.

En los EE.UU., y en la CEE, los precios de trigo para productores se mantuvieron muy por encima del nivel sostenible en el mercado internacional. Esto incentivó un gran aumento en los recursos dedicados a la producción de granos, y disminuyó el ajuste de producción en estos dos países. El aumento de la productividad también contrarrestó, en parte, todas las reducciones de áreas cultivadas con trigo en los EE.UU. En efecto, gran parte de la carga del ajuste que evitaron los productores de los EE.UU., y de la CEE, fue transferida a los productores de aquellos países que no afianzan con el mismo alcance a los

precios del productor de los precios mundiales (Australia, Canadá y Argentina). Otra porción de la carga fue colocada sobre los contribuyentes de la CEE y de EE.UU. y sobre los consumidores de la CEE, en forma de costos de almacenamiento, precio sostén y costos de subsidios a las exportaciones.

También hubo un retraso en la respuesta de producción de los exportadores que no subsidian la producción de trigo. La razón principal de esto parece ser los diferentes signos de precio que reciben los productores de estos países. Ante un dólar estadounidense elevado con respecto a sus monedas internas, los ingresos por trigo en monedas internas no experimentaron la misma disminución que tuvieron en términos de dólares estadounidenses.

Esto también explica en parte la paradoja aparente de que la carga del ajuste en términos de pérdida de porción de mercado, parece ser soportada, en la actualidad, casi únicamente por EE.UU. La razón de esto puede explicarse por la interacción de dos factores principales: movimientos relativos de monedas (ver sección 6) y la política de precio sostén de EE.UU.

#### IV. POLITICA DE PRECIO SOSTEN DE EE. UU

Las disposiciones de la industria de granos contenidas en el programa agrícola de EE.UU. se diseñan, en primer lugar, como un medio para proporcionar apoyo al ingreso. El precio sostén, sujeto a límites sobre el beneficio total recibido por cada individuo, es el precio garantizado al agricultor. La tasa de préstamo estadounidense representa el precio al cual la Commodity Credit Corporation (CCC) del gobierno norteamericano le prestará a los agricultores. En última instancia, la CCC aceptará grano impago a la tasa de préstamo si el precio de mercado no se halla por encima de esta tasa. Las disposiciones del préstamo se diseñan para dar asistencia al manejo del efectivo del agricultor. Si la tasa de préstamo se establece en una forma realista, no influirá en el mercado mundial. Sin embargo, si la tasa de préstamo es superior al precio que agotará el mercado, los agricultores estadounidenses participantes comienzan a entregar granos a la Corporation para pagar los préstamos. Por lo tanto, las influencias fundamentales a corto plazo sobre la comercialización mundial son la tasa de préstamo de EE.UU. y los stocks, en vez de ser factores fundamentales de la oferta y la demanda.

En las Figuras 1 y 2, se da una representación sencilla de los efectos de la política agrícola de EE.UU., en una estación, sobre el mercado mundial. En la figura 1a, la curva  $SN$  representa la oferta exportable de los agricultores norteamericanos que no participan en el programa agrícola. La oferta exportable de los agricultores participantes está dada en  $qu_2$ . Por lo tanto,  $SU$  la suma de  $qu_2$  y  $SN$  es la oferta exportable total de los EE.UU. El equilibrio del mercado mundial se ilustra en la figura 1b, donde  $ST = SU + SO$  es la oferta exportable agregada y  $DI_1$ ,  $DI_2$  y  $DI_3$  representan los niveles alternativos de la demanda de importación.

Con la demanda de importación en el nivel elevado dado en  $DI_1$ , la comercialización mundial total sería  $QT_1$ , convertida al precio  $PI_1$ . En la figura 1, un total de  $qu_1$  sería exportado por los EE.UU. De esa cifra,  $qu_1 - qu_2$  serían las exportaciones proporcionadas por los no-participantes como respuesta a la diferencia  $(PI_1 - PL_2)$  entre el precio de mercado y la tasa de préstamo. Otros exportadores proveerán  $qo_1$ .

Siempre que la demanda de importaciones se mantenga por encima de  $DI_2$  (en la figura 1b), el efecto de las fluctuaciones de la demanda resulta ser, en esencia, igual para los exportadores de EE.UU. que para los otros exportadores. A medida que la demanda de importación disminuye de  $DI_1$  a  $DI_2$ , las exportaciones de los EE.UU., declinan de  $qu_1$  a  $qu_2$  y otras exportaciones decrecen de  $qo_1$  a  $qo_2$ . Los cambios en las porciones del mercado exportable dependen de las pendientes relativas de  $SU$  y  $SO$ . Pero esta posición se modifica una vez que la demanda de importación decae a un nivel que no absorberá la disponibilidad de las exportaciones mundiales a la tasa de préstamo.

Las condiciones ilustradas en la figura 1 con la demanda  $DI_1$  son las que se aplicaban a la mayor parte del final de la década del 70. La demanda mundial era más que suficiente para mantener precios por encima de las tasas de préstamo de EE.UU. De hecho, generalmente, los precios eran superiores al precio sostén norteamericano.

En la figura 1, las condiciones que se aplicaron durante la mayor parte de la duración de las disposiciones del programa agrícola de 1981, están representadas cuando la demanda de importación mundial es  $DI_3$ . Los participantes del programa agrícola de EE.UU. se convierten en proveedores residuales, exportando únicamente la cantidad  $qu_3$ , que no puede ser provista por otros exportadores a la tasa de préstamo. Se adiciona un monto  $QT_2 - QT_3 = qu_2 - qu_3$  a los stocks de EE. UU. durante el período en consideración. Las exportaciones de otros países alcanzan un piso de  $qo_2$ , siendo absorbidos los demás cambios en la demanda total de importación por cambios en los stocks de los EE.UU.

Durante la mayor parte del período en el que se aplicaron las disposiciones del programa agrícola de 1981, la demanda se mantuvo relativamente fuerte. Sin embargo, también hubo un fuerte crecimiento en la disponibilidad de exportación de otros importantes países comercializadores. Para que el mercado absorbiera aquellos stocks a los precios establecidos en el proyecto, se hubiera necesitado un fuerte crecimiento de la demanda. La actividad en el mercado de EE.UU. se aproximaba a la actividad acumuladora de stocks descrita en la Figura 1, en cada año en que se mantuvieron vigentes las disposiciones del programa agrícola de 1981.

El programa agrícola de 1981 en EE.UU., estableció límites para las tasas de préstamo entre 1982 y 1985 en niveles nominales elevados y crecientes, con la expectativa de que la demanda creciente mantendría los precios del mercado por encima de la tasa de préstamo. Sin embargo, debido a lo señalado en la sección 2, en la década del 80 el crecimiento de la demanda disminuyó. Esto provocó que a mediados de la misma década, el

gobierno de los EE.UU. ingresara al mercado mundial como un importante comprador de trigo. Los exportadores norteamericanos, en competencia con su propio gobierno, no pudieron proveer trigo a precios competitivos. Debido al almacenamiento de trigo a principios de la década del 80, el Gobierno de EE.UU. propuso la necesidad de ajuste por parte de los exportadores. Sin embargo, a causa de haber transferido dicho ajuste al futuro, se ha incrementado la rigidez del ajuste que se requerirá a fines de la década del 80. Aquellos países que no afilen a los productores de los precios mundiales, soportarán gran cantidad de la carga de este futuro ajuste.

Una simple extensión del modelo usado en la Figura 1, se puede usar para ilustrar las perspectivas que enfrentan los exportadores norteamericanos y los otros debido a los efectos combinados del programa agrícola de 1981 en EE.UU. y de la caída en la demanda de importación de trigo. En la Figura 2, *ST* representa la función de la oferta exportable mundial sin ajuste en la política de EE.UU. Tratándose de un mercado dominado por políticas rígidas como lo es el mercado de granos de EE.UU., debe haber un cambio de política significativo cada vez que haya una acumulación de stocks gubernamentales. Se pueden tomar dos clases de acción o una combinación de ambas. El gobierno de los EE.UU. puede reducir la tasa de préstamo, como muestra la Figura 2a o tomar medidas para reducir la producción, como se observa en 2b.

El ajuste de la acumulación de stocks guarda una importante relación con la naturaleza y distribución de la carga del ajuste, ya sea que se lleve a cabo a través de ajuste de producción o de precio. Si el ajuste total se lleva a cabo restringiendo la producción a un nivel que agotará las existencias sin modificar los precios, como en la figura 2b, los demás exportadores no tendrán que soportar la carga del mismo. Por el otro lado, si el ajuste total se realiza reduciendo las tasas de préstamo sin variar la producción de los EE.UU. como en la figura 2a, los demás exportadores soportarán el total del ajuste. Estos exportadores y los contribuyentes de EE.UU., son los que compartirán el ajuste de precio.

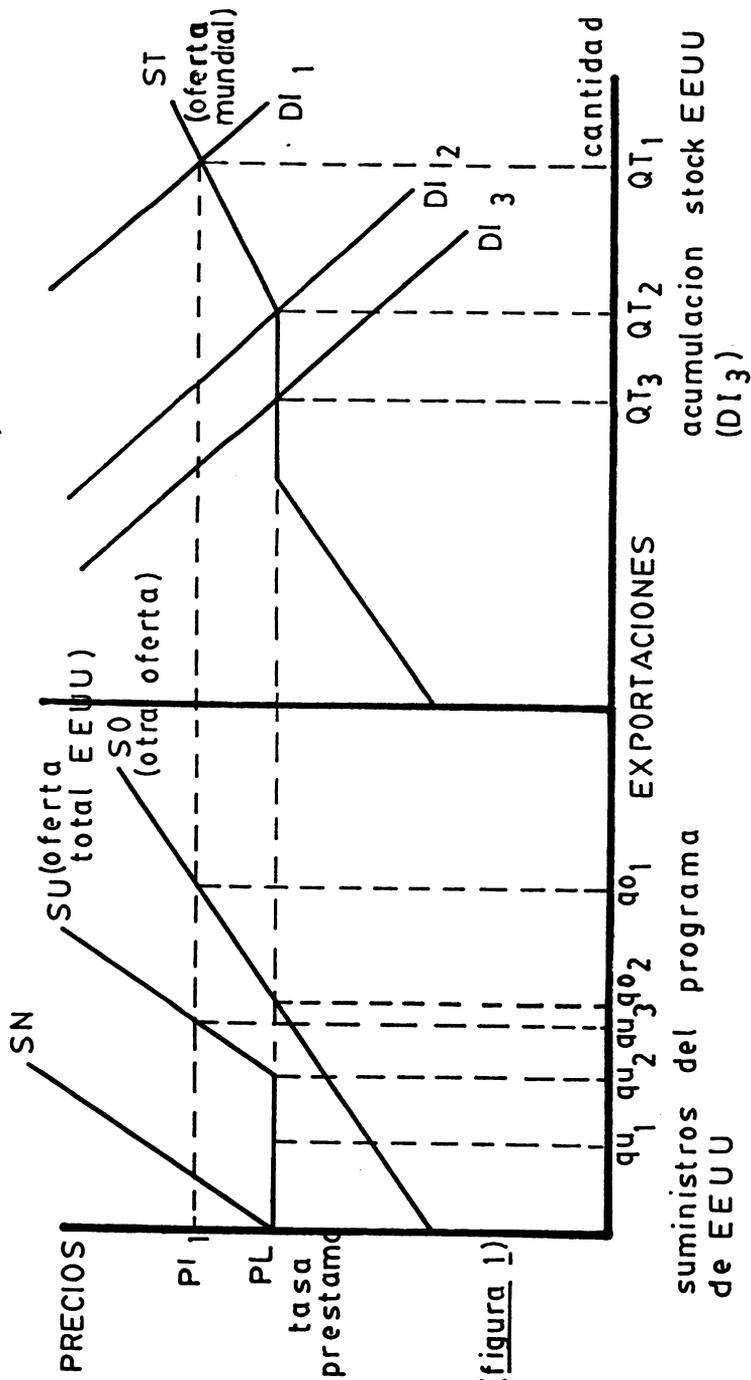
A pesar de que los controles de superficie y la diversificación de la producción son parte integrante del programa agrícola de 1985 de EE.UU. la situación actual se halla mejor ilustrada en la figura 2a que en la 2b. Se han realizado grandes reducciones en tasas de préstamos sin la correspondiente reducción en niveles sosten. El programa de fomento a las exportaciones actuó para provocar precios promedio en los mercados de exportación, inferiores a la tasa de préstamo equivalente, aplicando un precio mucho más reducido a un segmento del mercado. La tasa de préstamo es el precio para el resto del mercado. Así mismo, debido a que el precio real disponible en el mercado libre es inferior y los precios sosten siguen siendo elevados, puede esperarse que las tasas de participación se mantengan en niveles elevados.

## V. POLITICAS SOSTEN DE LA CEE

Las políticas de granos de la CEE tienen, en muchos aspectos, efectos similares a las disposiciones del programa agrícola de EE.UU. En el BAE se discute en detalle la estructura y efecto de las políticas de la CEE. Se mantienen los precios de agricultores y consu-

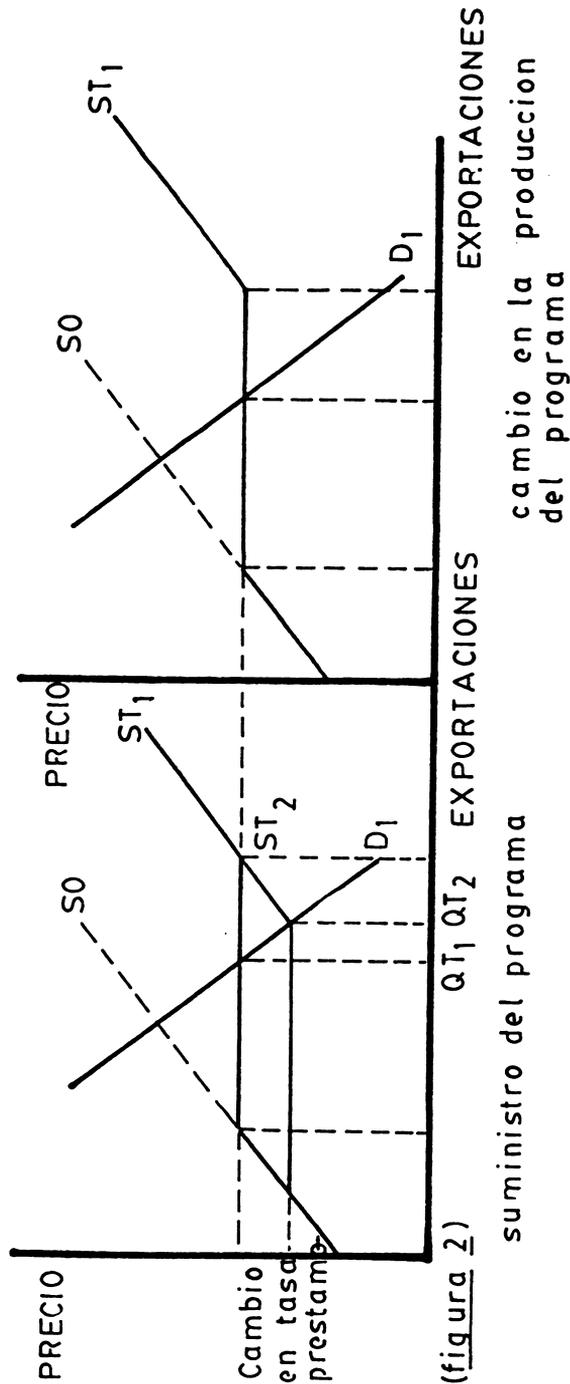
# EFFECTOS DE LA POLITICA DE TRIGO DE EEUU SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL

1A: oferta exportable de EEUU y otros 1B: oferta y demanda mundial



# COMERCIO MUNDIAL Y MODIFICACION DE LA POLITICA DE LOS EEUU

2A: tasa de prestamo flexible 2B: controles de produccion flexibles



(figura 2)

suministro del programa

cambio en la produccion del programa

midores en niveles que, en general, han estado muy por encima de los precios mundiales. El origen del programa de la CEE fue el deseo de mantener los ingresos agrícolas y de impulsar a la CEE hacia el autoabastecimiento. Al enfrentarse con precios muy por encima de los precios de importación potenciales, los consumidores de la CEE han soportado la mayor parte del costo de esta ayuda. Sin embargo, debido a que la CEE se ha convertido en un importante exportador de trigo, el apoyo presupuestario directo —a través de restituciones de exportación ha desempeñado un papel creciente.

Al igual que con el programa de EE.UU., las políticas de la CEE estimularon la producción hasta niveles irreales. Además existe muy poca discriminación efectiva de calidad en el sistema de precio sostén. Los precios elevados y la poca atención prestada a la calidad, dieron como resultado la utilización de variedades de cultivo y técnicas de producción que produjeron incrementos rápidos en cantidades de grano de baja calidad. El mantenimiento de precios internos muy elevados limitó la cantidad de grano solicitada dentro de la CEE. La ganadería reemplazó el trigo por otras fuentes de fécula como la mandioca, junto con el alimento de soja y otras proteínas adicionales. El efecto de los precios elevados del productor interno y del consumidor ha sido, por lo tanto, expandir la producción y reducir el consumo interno. El resultado fue un gran incremento de la oferta exportable. El efecto directo de la política de granos de la CEE sobre el mercado mundial no fué siquiera similar a cómo podría haber sido a comienzos de la década del 80. El nivel de exportaciones de trigo de la Comunidad se mantuvo casi constante desde 1980/81, a pesar del vertiginoso crecimiento de la producción, absorbiendo el exceso de producción en stocks.

A pesar de que la Comisión de la CEE consideró la utilización de restricciones a la producción, actualmente no existe ninguna política que limite el crecimiento de la producción de la CEE. La Comunidad se ha mostrado reticente a extender el costo presupuestario de utilizar las restituciones de exportación para comercializar la producción creciente de trigo. Sin embargo, también se ha resistido a cualquier ajuste descendiente de exportaciones como respuesta a disminuciones de precio recientes. En vez de eso, mientras que se ha incrementado el valor unitario de los subsidios a la exportación, se han mantenido los volúmenes de exportación en alrededor de 15 a 17 mT y hubo acumulación de stocks.

## VI. PARTICIPACION DE LOS EE.UU. EN EL MERCADO DE EXPORTACION

En proporción a la comercialización mundial total, las exportaciones de los EE.UU., decrecieron de su pico máximo de 49% en 1981/82 a 29% en 1985/86. A fin de colocar ese cambio en perspectiva, diremos que la participación promedio de EE.UU., en el mercado durante el período que va desde 1975/76 a 1980/81 fue del 44%. La disminución abrupta de la participación del mercado de 37% en 1984/85 a 29% en 1985/86 fue consecuencia de la naturaleza de la política agrícola norteamericana, y de una rápida disminución de la demanda de importación. Como lo ilustra la Figura 1, la naturaleza de las políticas norteamericanas garantiza que serán los EE.UU., antes que los demás exportadores, los que se verán forzados a realizar todo el ajuste de cantidad, una vez que los precios mundiales caigan hasta el nivel de préstamo.

En cierto sentido, la política de precios y acumulación de stocks norteamericana tiene el potencial de estabilizar los precios. Sin embargo, la realización de ese potencial depende de diversos factores. En primer lugar, los períodos en los cuales la tasa de préstamo actúe como "precio piso" deben limitarse a aquéllos en los que la demanda al azar a los shocks de oferta deprimen temporalmente los precios de agotamiento del mercado. Dado que las relaciones entre la oferta exportable y la demanda de importaciones sólo pueden ser aproximadas, esto significa que la política debe ser flexible y que el "precio piso" debe adaptarse a los cambios en las condiciones del mercado. Además, no sólo debe el "precio piso" ser flexible sino que los precios de liberación de stocks deben guardar una relación realista con las condiciones del mercado.

Las disposiciones del programa agrícola de 1981 eran bastante inflexibles. Tanto las tasas de préstamo como los precios de liberación de stocks fueron fijados a niveles que resultaron ser irrealmente altos. El resultado fue estabilidad a corto plazo a expensas de inestabilidad de precios a largo plazo.

No debe considerarse al programa agrícola de los EE.UU., aisladamente del contexto macroeconómico general en el que tuvieron que operar los agricultores. Dwyer (1986) señaló que las bajas tasas de interés real y la depreciación del dólar estadounidense que prevalecieron en la década del 70, resultaron bastante favorables para la agricultura orientada hacia la exportación de EE.UU. Sin embargo, los elevados valores de tierra resultantes así como la expansión de los niveles de deuda tornaron a los agricultores norteamericanos especialmente vulnerables a cualquier cambio de las condiciones económicas.

Las políticas macroeconómicas de los EE.UU., en la década del 80, han estado caracterizadas por una política monetaria restrictiva y una política fiscal expansionista. Como resultado de esto, las tasas de interés real fueron elevadas y el dólar norteamericano se valorizó. La valorización del dólar estadounidense frente a las monedas de otros países exportadores importantes y de varios países importadores de trigo, incrementó aún más el nivel de precio sostén de EE.UU., con respecto a los precios de agotamiento de mercado. Aún cuando hubiera habido una disminución de la demanda mundial de importaciones, se habría producido una caída en la demanda de grano norteamericano. Un conjunto equilibrado de políticas hubiera incluido tasas de préstamo que disminuyeran, para compensar, al menos en parte, el cambio de moneda. Sin embargo, no hubo relación entre la determinación de la política agrícola y de la macroeconómica.

Según mencionamos anteriormente, las dos principales fuentes del crecimiento de la demanda a fines de la década del 70 fueron la URSS y China. Dada la oferta de trigo disponible en esa época, prácticamente la única alternativa para dichos países fue lograr el abastecimiento adicional requerido en los EE.UU. Sin embargo, el embargo de trigo impuesto por los EE.UU., a la URSS luego de la invasión de Afganistán a fines de 1979, hizo dudar acerca de la confiabilidad de EE.UU. como proveedor. Luego de este embargo, la URSS disminuyó su dependencia de los EE.UU., como fuente de trigo tan pronto como le fue posible. En 1985/86 la URSS no adquirió, prácticamente, trigo norteamericano.

Los factores políticos también desempeñaron un importante papel en la pérdida de otros mercados norteamericanos. Una controversia sobre el ingreso de productos textiles chinos al mercado norteamericano, le dió a China la oportunidad de revocar un contrato a largo plazo para adquirir trigo norteamericano. Otro mercado de trigo importante, anteriormente provisto sólo por los EE.UU., y perdido debido a factores políticos, ha sido Irán.

## VII. EFECTOS A LARGO PLAZO DE LAS POLITICAS SOSTEN

Debido a que existen varias políticas de interacción, a menudo conflictivas, en el mercado, resulta difícil generalizar los efectos de la acción gubernamental sobre los mercados mundiales. De los 48 países considerados como principales países productores por CIMMYT (1985), sólo cinco confiaron totalmente en el precio del mercado. Si consideramos los trabajos de Johnson (1975), Josling (1977) y Zwart y Meilke (1979) resulta claro que las políticas proteccionistas han incrementado la variabilidad de los precios internacionales. Sin embargo, no se han realizado muchos trabajos para determinar los efectos a largo plazo de las políticas proteccionistas. Los intentos más amplios de modelar el desarrollo y el efecto de las políticas gubernamentales fueron los de Sarris y Freebairn (1983) y Anderson y Tyers (1981). Sarris y Freebairn llegaron a la conclusión de que los precios del trigo fueron 11% menores y 35% más variables de lo que hubieran sido sin intervención. También expresaron que las políticas de la CEE explicaban el 80 y el 50% respectivamente de la depresión de precios y del incremento de variabilidad. Esta evaluación del impacto de las políticas de la CEE sobre el precio mundial concuerda con los hallazgos de Anderson y Tyers.

El período base que Sarris y Freebairn utilizaron para sus simulaciones fueron los años 1978/79 y 1979/80. Durante esos años no hubo apoyo financiero del gobierno a los agricultores norteamericanos. Por lo tanto, Sarris y Freebairn trataron a los EE.UU. como a un país de comercio libre. Es probable que esta presunción haya influenciado sus resultados ya que, obviamente, no se mantiene en el largo plazo. Si los análisis se repitieran en un período posterior, ciertamente se encontraría que las políticas norteamericanas tienen un efecto que deprime sustancialmente los precios.

El paquete de políticas acerca de la diversificación de la producción que entra en juego cuando la política de los EE.UU. está bajo presión, coloca algunos límites sobre el efecto que deprime el precio. Sin embargo, existen diversas razones para creer que los efectos de las políticas de los EE.UU. y de la CEE son muy similares cualitativamente. En primer lugar, en la agricultura, se da siempre un gran incentivo para retirar primero la peor tierra y para asegurarse de que se haga el menor ajuste posible de producción, para cumplir con los requisitos del programa. En segundo lugar, el mantenimiento de un precio promedio recibido a largo plazo, que se halla implícito en la existencia del programa agrícola, puede ser mucho más importante que el precio sosten a corto plazo. Lo que influye en la estructura de la industria es el efecto a largo plazo. Aún en el período base estudiado por Sarris y Freebairn, es probable que la política norteamericana haya tenido un efecto que deprime sustancialmente los precios.

Los costos de las políticas proteccionistas internas se distribuyen en forma despareja entre los consumidores internos, y a veces productores de otros bienes, los contribuyentes y los productores de países que no subsidian la exportación. Entre los exportadores, los principales perjudicados serán Australia, Canadá y Argentina. Aunque a mediados de la década del 80, la presencia del gobierno de los EE.UU., como comprador importante puede haber beneficiado a otros exportadores a través de precios de trigo levemente superiores, esos beneficios se verán más que contrarrestados por cargas adicionales que deberán soportar los exportadores no subsidiados cuando el gobierno norteamericano se deshaga de stocks durante la última parte de la década del 80.

Los costos internos impuestos por las políticas de EE.UU. y de la CEE también resultan sustanciales. Se estima que para 1986/87, el costo de las políticas agrícolas norteamericanas para los contribuyentes será del orden de los 35.000 dólares estadounidenses. En BAE (1985) se estudiaron los costos directos de las políticas agrícolas de la CEE para los contribuyentes y consumidores. Stoeckel (1985) también demostró que las políticas agrícolas de la CEE deprimieron el incremento económico e incrementaron el desempleo en los países miembros. Algunas diferencias entre las políticas de granos de los EE. UU. y de la CEE se encuentran en que el costo directo total del programa norteamericano recae sobre los contribuyentes y en que los EE.UU. utilizan una variedad de controles de producción indirectos como ser esquemas de reserva y diversificación de la producción. Asimismo, las políticas agrícolas norteamericanas han involucrado únicamente al sostén directo periódico de granos y de algunas otras industrias. Pero al igual que con la política de la CEE, el mantenimiento de la producción agrícola orientada a la exportación en EE.UU. actúa como un impuesto implícito sobre otros sectores de exportación de la economía. Además, las exportaciones agrícolas y su influencia en la economía interna son proporcionalmente mayores en los EE.UU. que en la CEE.

Un elemento crítico, tanto de los programas agrícolas de la CEE como en los de los EE.UU. es la falla en asignar la ayuda en forma efectiva. El grueso de la ayuda va a aquellas empresas o personas con los establecimientos más importantes y con la mayor producción. A pesar del costo exorbitante de los programas, existen aún campesinos pobres que reciben muy poca ayuda. A la larga, el valor de la ayuda se capitaliza en valores de tierra y, por lo tanto, no proporciona ganancia alguna a las nuevas generaciones de agricultores. De hecho, puede conducir hacia otro conjunto de problemas de deuda y ajuste, como ha sucedido en los EE.UU.

## VIII. PERSPECTIVAS DE RECUPERACION

Existen pocas perspectivas de recuperación significativa del precio real del trigo, si las consideramos desde la perspectiva de aquellos productores que confían en el precio mundial para su ingreso. En el futuro inmediato, los abundantes stocks de los EE.UU. y de la CEE dominarán el mercado. Se espera que los controles de superficie norteamericanos sigan teniendo un efecto desalentador significativo sobre la producción de trigo y, con precios reales de mercado bajos, las tasas de participación en programas serán elevadas.

Sin embargo, no hubo una política de respuesta en la CEE. Existen movimientos dentro de la CEE para diseñar políticas que limitarán la producción futura y la acumulación de stocks. Pero al menos en el corto plazo, es probable que la CEE siga contribuyendo al comercio mundial con alrededor de 15 a 17 mT al año.

Existen algunas perspectivas de recuperación limitada en los niveles de precios para todos los granos, en los dos próximos años. Estas perspectivas dependen de factores diversos que no darán lugar al optimismo para el largo plazo. En primer lugar, se espera que la producción norteamericana de trigo y granos gruesos decline con la implementación de controles de superficie más estrictos. En segundo lugar, se supone que el aumento de stocks de granos gruesos se revierta ya que el consumo responde a precios inferiores. Por último, se reducirá la producción en los países que no subsidian.

Aunque estos cambios provocarán algún incremento de precios, no modificarán la estructura fundamental del mercado. El sistema de incentivos a la producción incorporado al programa de la CEE se mantendrá esencialmente inalterable. Del mismo modo, mientras que el precio sostén y los ingresos de los agricultores en los EE.UU. se mantengan por encima de los precios mundiales, subsiste la posibilidad de una expansión bastante abrupta de la producción norteamericana. Desde el punto de vista de un país exportador, en la actualidad existen dos problemas relacionados en los mercados mundiales de trigo. Primeramente, se halla el problema de la disposición de stock y del precio en el corto plazo. Segundo, existe un problema estructural a largo plazo, causado por las políticas internas de las principales naciones comercializadoras.

El problema en el corto plazo surge de dos fuentes diferentes: políticas sostén, especialmente los EE.UU. y en la CEE y una caída en la demanda de importaciones. Es posible que no haya solución en el corto plazo para la falta de crecimiento de la demanda. Las perspectivas de expansión rápida de la demanda dependen de la probabilidad de crecimiento económico veloz, del fortalecimiento de reservas en divisas y de una resolución a los problemas de deuda de los países en vías de desarrollo. Esas perspectivas no son brillantes. En los EE.UU, el control de oferta indirecto, a través de la diversificación de la producción, ya está produciendo algunos efectos. Si la CEE desarrollara controles de oferta, habría algún efecto adicional. Pero el efecto de tales controles en el corto plazo, se verá limitado a menos que se afle de los mercados mundiales, una proporción sustancial de los stocks existentes.

## IX. POLITICAS ALTERNATIVAS

Se pueden superar los problemas estructurales de los mercados mundiales, simplemente dejando de lado las políticas sostén actuales. El mantenimiento de los niveles sostén existentes, así como los subsidios a la producción, siempre conducirán a una producción excesiva. Aparte de tener un efecto depresor en los mercados mundiales, resulta ser una solución pobre desde el punto de vista interno. Representa costos considerables para los consumidores internos, contribuyentes y otros sectores de bienes comercializados. Aún así, el resultado es simplemente mantener un elemento de otorgamiento de capital a algunos individuos, en forma de valores de tierra elevados.

La responsabilidad básica de una política de ajuste se encuentra en aquellos países que tienen políticas internas proteccionistas. Si bien varios países tienen algún grado de intervención, los EE.UU. y la CEE tomaron las posiciones dominantes en el mercado mundial. Los países comercializadores que dependen de los mercados mundiales no tienen más alternativa que adaptarse a los cambios que se producen en las condiciones del mercado mundial. Sin embargo, el grado de inestabilidad y los niveles de precios causados por la intervención, significan que es probable que estos ajustes sean excesivos, con implicancias graves para las economías de esos países y para el entorno de comercialización mundial.

Una gran parte del objetivo declarado del programa agrícola de 1985 en EE.UU. fue recuperar algo, o parte, de la porción del mercado que tenían a fines de la década del 70. En las condiciones actuales de la demanda, esto sólo puede lograrse a expensas de exportaciones de Canadá, Argentina y Australia. La embestida básica del programa agrícola norteamericana aún subsiste. El sostén de ingresos todavía se arregla a través de un conjunto de pagos deficitarios relativos a la producción. Esto significa que las decisiones sobre producción deben estar guiadas por un conjunto complejo de programas de control de superficie y diversificación de la producción. Pero todavía, los agricultores tienen un gran incentivo para mantener la producción retirando la peor tierra e incrementando los rindes de la tierra existente. El resultado es la utilización no eficiente del dinero recibido y un control limitado sobre la producción. Los ajustes básicos a los valores de la tierra y a su uso que se requieren para colocar a la industria en una base racional se hallan estrictamente limitados por este conjunto de programas.

Existe algún acuerdo dentro de la CEE acerca de la conveniencia de limitar la producción de trigo y la acumulación de stocks. Sin embargo se necesitarían cambios fundamentales en la política sostén de trigo para que haya un efecto sustancial positivo en la comercialización mundial. En la actualidad, la política de trigo de la CEE no sólo carece de las restricciones parciales a la producción que se aplican en los EE.UU., sino que restringe el uso interno a través del mantenimiento de precios al consumidor elevados. Por lo tanto, el cambio de la política debe realizarse reconociendo en el programa existente, tanto el efecto que acrecienta la producción como el que deprime la demanda.

## REFERENCIAS

- Anderson, K. and Tyers, K. (1981), *European Community's grain and meat policies and US retaliation: effects on international prices, trade and welfare*. Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, October (mimeograph).
- BAE (1985), *Agricultural Policies in the European Community: Their Origins Nature and Effects on Production and Trade*, Policy Monograph Nro. 2, AGPS, Canberra.
- CIMMYT (International Maize and Wheat Improvement Center) (1983), *World Wheat Facts and Trends. Report Two: An Analysis of Rapidly Rising World Consumption and Imports of Wheat*, Mexico City.

- (1985), *World Wheat Facts and Trends. Report Three: A Discussion of Selected Wheat Marketing and Pricing Issues in Developing Countries*, Mexico City.
- Dwyer, J. (1986), 'US macroeconomic policies and agriculture', *Quarterly Review of the Rural Economy* 8(4), 320-9.
- Johnson, D.G. (1975), 'World agriculture, Commodity policy and price variability', *American Journal of Agricultural Economics* 57(5), 823-38.
- Josling, T. (1977), 'Government price policies and the structure of international agricultural trade', *Journal of Agricultural Economics* 28, 261-78.
- Sarris, A.H. and Freebairn, J. (1983), 'Endogenous price policies and international wheat prices', *American Journal of Agricultural Economics*, 65(2), 214-24.
- Schuh, G.E. (1974), 'The exchange rate and US agriculture', *American Journal of Agricultural Economics* 56(1), 1-13.
- Stoeckel, A.B. (1985), *Intersectoral Effects of the CAP: Growth, Trade and Unemployment*, BAE Occasional Paper Nro. 95, AGPS, Canberra.
- Tyers, R. and Chisholm, A. (1982), *Agriculture policies in industrialised and developing countries and food security*. Paper presented at the 26th Annual Conference of the Australian Agricultural Economics Society, University of Melbourne, 9-11 February.
- Zwart, A.C. and Meilke, K.D. (1979), 'The influence of domestic pricing policies and buffer stocks on price stability in the world wheat industry', *American Journal of Agricultural Economics* 61(3), 434-47.

**LA PRODUCCION DE GRANOS ARGENTINA FRENTE A LOS  
CONDICIONAMIENTOS DEL MERCADO MUNDIAL:  
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS**

**Félix Cirio (\*)  
Marcelo Regúnaga (\*\*)**

**I. INTRODUCCION**

El tema que nos convoca para este Seminario: "El Sector Agropecuario frente a la Crisis del Mercado Agrícola Mundial" es una buena oportunidad para efectuar varias reflexiones.

En primer lugar debe destacarse que se trata de una crisis que afecta seriamente a la Argentina, pero que nuestro país no generó ni está en condiciones de contribuir significativamente a su superación. Diversas exposiciones previas han señalado claramente dos componentes del desequilibrio que hoy afecta a la economía y en consecuencia el menor dinamismo de la demanda, especialmente la demanda de importaciones. Por otra parte, el sobredimensionamiento de la capacidad de producción, basado en políticas internas de sostén de algunos países que no han enfrentado a sus productores con el mercado, ni han contribuido significativamente con dichas políticas a resolver los problemas de hambre en los países de menores ingresos; por el contrario han conducido a una acumulación excesiva de stocks que, más que reservas alimentarias, constituyen factores depresores de los precios que recibe el resto de los países. Tal como se detalla en el Capítulo II, el desarrollo de la agricultura argentina se ha dado en un marco de precios internos menos favorable que el correspondiente al mercado

---

(\*) Coordinador "Estudio sobre comercialización de granos y rol de la Junta Nacional de Granos" Proyecto de Modernización del Sector Agropecuario Argentino: Convenio SAGyP/IICA.

(\*\*) Gerente de Estudios Económicos, Junta Nacional de Granos; Consultor "Estudios sobre comercialización de granos y rol de la Junta Nacional de Granos".

Los autores agradecen la colaboración de los Ingenieros Agrónomos Mirta Torres y Alejandro Reca, quienes participaron en la elaboración de este documento.

mundial de productos e insumos y los productores locales han estado sistemáticamente enfrentados a la realidad de dicho mercado; en este marco ya se han registrado ciertos ajustes, por las dimensiones del problema, tanto del lado de la oferta como de la demanda, exceden al alcance de las decisiones que puedan tomarse en Argentina.

Asimismo, y como se detalla en el Capítulo III, esta crisis del comercio mundial que Argentina no generó, paradójicamente está teniendo impactos mucho más negativos sobre la economía de nuestro país que los que se observan en los países exportadores que subsidian la producción y el comercio. Por ello, una vez más planteamos la necesidad de una revisión profunda de las políticas que han llevado a esta situación.

Por otra parte cabe señalar que las crisis siempre llevan a reflexionar, con una perspectiva de mediano y largo plazo, acerca de las estrategias elegidas; exigen un replanteo profundo del sentido de las políticas que se han venido implementando. A nivel internacional nos complace observar que se están revisando las bases de las políticas que han contribuido a generar esta crisis y tenemos la esperanza de que las decisiones que se tomen tengan la dimensión y profundidad requeridas y que no se limiten a resolver los problemas coyunturales propios. En esta reflexión no sólo se plantea la necesidad de un ajuste en las tendencias de mediano y largo plazo, sino también la urgencia de alcanzar una drástica reducción de los excedentes acumulados actualmente.

En Argentina también se está realizando un replanteo. Entendemos que este Seminario y los estudios conexos que se están ejecutando deben contribuir a aportar elementos para el análisis, de modo de poder avanzar en: a) la evaluación de las perspectivas de la producción de granos en un contexto internacional menos favorable que el observado en la década previa; b) la evaluación del rol que dicho sector puede cumplir en la economía del país comparativamente con el que pueden cumplir otros sectores; c) la evaluación de los senderos tecnológicos por los que está transitando y de las estructuras de producción y comercialización vigentes, y d) en consecuencia, la revisión de las políticas sectoriales implementadas.

En este sentido cabe señalar que las políticas económicas implementadas en las últimas décadas en Argentina han tenido en común la desprotección efectiva del sector productor de granos y la ausencia de cualquier tipo de promoción activa del comercio exterior de estos productos por (ejemplo con financiamiento), en el supuesto de que las características y la eficiencia del sector le permiten evolucionar internamente, acceder en forma competitiva en el mercado internacional y a la vez generar importantes transferencias de ingresos a otras áreas de la economía. El marco internacional actual y el esperado para la próxima década llevan a la necesidad de revisar con detenimiento estos supuestos, para diseñar una política que se adapte mejor a estas circunstancias, una política agrícola que dejando de lado prejuicios sectoriales o ideológicos, teniendo en cuenta sus potencialidades asigne a la producción de granos las prioridades que ella requiere. Es con este propósito que en los últimos capítulos se analiza la competitividad del sector agropecuario argentino y sus perspectivas para el mediano y largo plazo.

## II. EVOLUCION HISTORICA Y SITUACION ACTUAL DE LA PRODUCCION Y EL COMERCIO EXTERIOR DE GRANOS DE LA ARGENTINA

### Evolución de la producción

— La producción de granos es una de las pocas actividades económicas que ha registrado un crecimiento sostenido durante las últimas tres décadas en la Argentina. A diferencia de lo acontecido en otros sectores y/o subsectores de la economía, la producción de granos creció con un ritmo de 3,8% anual acumulativo en promedio en los últimos 25 años. Durante los años sesenta el crecimiento anual medio fue del 3,4%, en los años setenta alcanzó al 3,2% y en la primera mitad de la década del ochenta al 5,8% anual acumulativo, de acuerdo al siguiente detalle:

	Producción Total (Millones de Tn)	Tasa de Crecimiento (% Anual)
1959/61	10,935	-
1969/71	22,335	3,4
1979/81	30,521	3,2
1984/86	40,413	5,8

— La evolución de la producción registró disparidades en los diferentes grupos de granos, asociadas a las diversas condiciones económicas que enfrentaron durante el período mencionado, así como a la disponibilidad de tecnologías que permitieron aumentar la productividad y los resultados económicos de los cultivos. El crecimiento ha sido muy significativo en los principales granos oleaginosos y en los granos forrajeros; en ambos casos las tasas de crecimiento de la producción argentina resultaron sensiblemente superiores a las correspondientes al promedio mundial. En trigo la producción argentina creció con un ritmo similar al promedio mundial. (Cuadro 1).

— El crecimiento de la producción argentina se ha logrado principalmente mediante aumentos de los rendimientos en las zonas tradicionalmente productoras de la región Pampeana, y, en menor medida, en base a la expansión de las áreas cultivadas. Las innovaciones tecnológicas incorporadas durante los últimos 25 años han permitido lograr un crecimiento sostenido de la productividad de la tierra, basado en la utilización de aquellas cantidades de insumos que permiten obtener elevadas respuestas y que no implican aumentos de los costos unitarios de producción. Ello es atribuible a que, a diferencia de lo acontecido en otros países exportadores de significación en el contexto mundial, la producción de granos en Argentina se ha desarrollado en un marco de precios relativos insumo-producto sustancialmente menos favorable al que enfrentaron los productores de los otros países, como consecuencia de la implementación sistemática de políticas cambiarias y arancelarias que desprotegieron al sector.

**CUADRO 1 – Evolución de la Producción de los Diferentes Grupos de Granos en la Argentina y el Mundo**

	TRIGO		FORRAJEROS <sup>1</sup>		OLEAGINOSOS <sup>2</sup>	
	Argentina	Mundo	Argentina	Mundo	Argentina	Mundo
<b>1. Volúmenes Físicos <sup>3</sup> (millones Tn)</b>						
1960	5,6	244	8,2	442	1,5	44
1970	5,9	318	13,6	568	1,9	66
1980	8,0	438	16,0	744	6,0	111
1985	11,4	503	17,2	779	10,8	124
<b>2. Tasas de Crecimiento (% anual acum.)</b>						
1960-70	0,5	2,7	5,2	2,5	2,4	4,1
1970-80	3,1	3,2	1,6	2,7	12,2	5,3
1980-85	7,3	2,8	1,5	0,9	12,5	2,2
1960-85	2,9	2,9	3,0	2,3	8,2	4,2

FUENTE: Datos de USDA, Oil World y S.A.G. y P.

1. Maíz, sorgo, cebada, avena, centeno
2. Soja, girasol, maní, lino.
3. Promedios trienales 1985 promedia 1984-85-86

— La carencia de políticas internas de estabilización de precios y el marco económico relativamente más desfavorable que condicionaron a la producción de granos en la Argentina durante las últimas décadas, limitaron la intensificación de la producción; en consecuencia, los niveles de rendimientos por unidad de superficie obtenidos son relativamente bajos cuando se los compara con los registrados en la Comunidad Económica Europea o Estados Unidos, país es en los que las políticas de sostenimiento y estabilización de la producción agrícola contribuyeron a aumentar

la capacidad de producción en forma mucho más significativa, en base a tecnologías intensivas que implican usos de cantidades sustancialmente mayores de los diferentes tipos de insumos por unidad de superficie (fertilizantes, herbicidas, equipos, etc.) y, por ende, mayores costos unitarios de producción.

— Los sistemas de producción desarrollados en dicho contexto económico más desfavorable observado en Argentina no permitieron alcanzar el potencial productivo existente, limitando así una mayor participación del país en la producción y el comercio mundial, pero se han convertido hoy —ante las caídas en los precios internacionales— en una ventaja relativa, dado que permiten sobrellevar con menores dificultades los efectos de la crisis que afecta actualmente al comercio mundial de granos y derivados. Mientras que en los países de la C.E.E. y EE.UU., los productores no pueden ser enfrentados directamente con los actuales niveles de los precios internacionales, por lo que han adoptado diversos mecanismos tendientes a diferenciar los niveles de precios internos de los vigentes en el nivel internacional (supuestamente en forma transitoria hasta que se logre un mejor equilibrio entre sus costos de producción y los precios del mercado internacional), en Argentina la discusión no se centra en la revisión del tipo de tecnologías de producción actualmente empleadas, sino más bien en otros aspectos tales como la disminución de la desprotección arancelaria, que permita mejorar los precios internos de los productos o bien reducir los precios de los insumos, o como el aumento de la eficiencia de la infraestructura y el sistema comercial, que permitan mejorar la competitividad de esta última etapa. Es decir que el tipo de problemas que se plantean para superar los efectos de la crisis es sustancialmente distinto en Argentina que en EE.UU. o la C.E.E. En nuestro país surge claramente la necesidad de revisar la idea de que la producción de granos podrá desenvolverse en el marco actual con un tipo de cambio neto para exportación significativamente menor al resto de la economía y que podrá continuar generando una parte relevante de los ingresos fiscales a partir de impuestos que gravan la producción; no parece relevante en cambio una revisión de las estructuras y los tipos de tecnologías actualmente empleadas, que continúan siendo competitivas en el plano internacional, como se detalla más adelante.

#### Evolución del Comercio

— El crecimiento de la producción observado en las últimas décadas ha sido significativamente mayor al correspondiente al consumo, por lo que las exportaciones de granos y derivados de Argentina crecieron con un ritmo mayor que la producción. Contribuyeron a ello al dinamismo registrado durante los años 60 y 70 en el comercio mundial, los relativamente bajos costos de producción de granos y la carencia de mecanismos de regulación que han permitido vender anualmente la totalidad de los saldos exportables sin acumular stocks.

— Las exportaciones de granos argentinos crecieron con un ritmo del 5,5% anual acumulativo en los últimos 25 años; en los años sesenta el crecimiento medio fue del

5,9% anual, en los años setenta ascendió al 6,1% anual y en el último quinquenio se redujo al 3,7% influenciado por el mayor dinamismo registrado en la producción de oleaginosos, que se exportaron parcialmente como productos elaborados. Las exportaciones de aceites crecieron en promedio el 6,7% anual en el período 1960-85, pero con variaciones significativas en las diferentes décadas: 0,8% anual en los años sesenta, 8,4% anual en los años setenta y 16,2% anual en el quinquenio 1980-85. Similar evolución tuvo la exportación de subproductos, con una tasa media anual 6,9% para los 25 años, 1,9% anual en la década del sesenta, 5,8% anual en los años setenta y 20,1% anual en el último quinquenio, como se detalla a continuación:

	EXPORTACIONES (Millones Tn)			TASAS DE CRECIMIENTO (% Anual)		
	Granos	Aceites	Subpro- ductos	Granos	Aceites	Subpro- ductos
1959-61	5,25	0,27	0,76			
1969-71	9,28	0,29	0,92	5,9	0,8	1,9
1979-81	16,83	0,65	1,62	6,1	8,4	5,8
1984-86	20,18	1,38	4,06	3,7	16,2	20,1

— En trigo el importante crecimiento de la producción argentina del último quinquenio permitió incrementar sustancialmente su participación en el mercado mundial, hasta representar el 8,1% del total para el trienio 1984-86. En granos forrajeros el dinamismo del comercio mundial de las últimas décadas ha sido muy grande y similar al correspondiente a las exportaciones argentinas, por lo que la participación del país ha oscilado en torno del 12-13% del total. El aumento de la producción de oleaginosos en Argentina ha permitido incrementar su participación en el comercio mundial de aceites hasta el 14,8% en el trienio 1984-86, (Cuadro 2). Debe notarse que tanto en girasol como en soja los niveles de productividad por unidad de superficie obtenidos en los últimos años en Argentina son similares o ligeramente superiores a los alcanzados en EE.UU., y otros países que protegen su producción, por lo que su competitividad a nivel internacional es mayor aún, favoreciendo el dinamismo observado en la producción y el comercio.

— En los últimos años el desbalance registrado entre la producción y el consumo y el estancamiento del comercio de granos han contribuido a una excesiva acumulación de existencias en algunos de los países exportadores, especialmente EE.UU., por las características de sus políticas de reservas, producción y comercio exterior, lo que no ha sucedido en Argentina cuya producción está directamente expuesta a las condiciones en que se desenvuelve el mercado internacional. Como consecuencia de la sobreoferta y la acumulación de existencias —hasta niveles sin precedentes—, se ha agudizado la competencia entre los países exportadores originando caídas en los precios internacionales. Las modificaciones en las políticas de estabilización de

precios de EE.UU., ocurridas a partir de la implementación de la Ley Agrícola de ese país aprobada en 1985 (especialmente la reducción drástica de los "loan rate") ha permitido que se registren sensibles disminuciones de los precios en los principales mercados internacionales, hasta alcanzar en términos constantes niveles más bajos que los observados en la gran depresión de los años treinta.

CUADRO 2 – Evolución del Comercio de Granos y Aceites de Argentina y el Mundo

	TRIGO		FORRAJEROS		ACEITES <sup>1</sup>	
	Argentina	Mundo	Argentina	Mundo	Argentina	Mundo
<b>1. Volúmenes Físicos<sup>2</sup></b>						
(millones Tn)						
1960	1,9	41,9	2,6	24,0	0,34	5,3
1970	2,1	50,0	6,4	40,7	0,37	9,0
1980	4,0	84,0	10,7	100,0	0,76	16,6
1985	7,9	98,0	11,1	91,8	1,53	21,0
<b>2. Participación Argentina</b>						
(% del total mundial)						
1960	4,6		10,7		6,4	
1970	4,2		15,8		4,1	
1980	4,8		10,8		4,6	
1985	8,1		12,1		7,3	

FUENTE: Datos de USDA - Oil World.

1 Total de 17 aceites principales

2 Datos trienales para granos y quinquenales para aceites. Para 1985 corresponde al trienio 1984-86.

— La seriedad del problema es mayor aún debido a que paralelamente se ha registrado una alteración de las condiciones en que se desarrolló tradicionalmente el mercado mundial de granos, con el empleo creciente por parte de los países desarrollados del Hemisferio Norte de subsidios y créditos que involucran también distintos niveles de subsidios. De esta manera ya no se puede hablar de un mercado mundial de trigo, sino de varios; algunos de ellos caracterizados por las ventas subsidiadas y otros por las ventas con créditos de mediano y largo plazo. En la práctica esto ha implicado una modificación de los flujos naturales del comercio, una reducción del tamaño del mercado de trigo para países como Argentina que no subsidiaban ni venden volúmenes significativos con crédito y dificultades crecientes para las ventas al exterior —en definitiva— se han traducido en menores precios de exportación.

**CUADRO 3 — Evolución de los Precios de Exportación de Cereales de EE.UU. y Argentina<sup>1</sup>**

(En dólares constantes de 1980 por tonelada)

	T R I G O			M A I Z		
	Golfo	Bs. As.	Diferencia	Golfo	Bs. As.	Diferencia
1978	159	158	+ 1	148	139	+10
1979	172	154	+18	135	121	+14
1980	189	208	-19	115	154	-39
1981	177	200	-23	131	123	+ 8
1982	157	160	- 3	107	100	+ 7
1983	148	132	+16	118	113	+ 5
1984	133	113	+20	127	120	+ 7
1985	131	98	+33	104	95	+ 9
1986	118	93	+25	94	77	+17
<b>Variación (%)</b>						
1986/1978-79	-29	- 40		- 34	- 41	

FUENTE: Junta Nacional de Granos

1 Precios F.O.B. promedios del período en que se concentra la comercialización de Argentina deflacionadas por el I.P. Mayoristas de EE.UU.

### III. IMPACTO DE LA CRISIS DEL COMERCIO MUNDIAL DE GRANOS SOBRE ARGENTINA

#### Las caídas de los precios de exportación de Argentina

— Cuando se analiza el impacto de la crisis sobre los ingresos de los diferentes países debe notarse que la magnitud de las caídas de precios ha sido mucho mayor en Argentina, especialmente en el caso del trigo, lo que se puede verificar al comparar las diferencias entre los precios de exportación del principal competidor (EE.UU.) y los de Argentina (Cuadro 3). Para dicho cereal, en el que se ha concentrado la competencia subsidiada, los precios F.O.B. de exportación de EE.UU., en el Golfo cayeron 29% entre 1978-79 y 1986, en tanto que en Argentina la disminución alcanzó al 40%. El maíz las caídas de precios para el mismo lapso alcanzaron al 34% en EE.UU. y al 41% en Argentina<sup>1</sup>. Se da así la paradoja que el país que no ha generado la crisis del comercio mundial vigente es el que debe enfrentarla con mayor profundidad.

— Los aumentos en las diferencias de precios de exportación de Argentina son atribuibles en buena medida a las condiciones de competencia desleal que ha caracterizado al comercio mundial en los últimos años, pero también se debe notar que algunas políticas internas han contribuido a profundizarlas. Ya han sido señalados en los diversos foros internacionales los efectos perniciosos que han tenido sobre el comercio mundial los distintos tipos de subsidios, por lo que no se abundará aquí en este análisis. Solamente se destacará que los elevados presupuestos invertidos en créditos subsidiados y subsidios directos han tenido un muy reducido impacto en el aumento de las importaciones y en la recuperación de la participación en los mercados por parte de los países que los vienen utilizando<sup>2</sup>. La participación de los mercados resultante de tales políticas ha llevado a hacer más ineficiente el sistema en su conjunto, modificando los flujos naturales del mismo, y obviamente afectando a países como Argentina cuyas circunstancias económico-financieras no le permiten utilizar este tipo de prácticas ni considera deseable su empleo.

— Las dificultades crecientes para la competencia internacional, asociadas a las alteraciones del mercado mencionadas, no ha sido subsanadas mediante ajustes en las políticas internas tendientes a sostener los precios; entre ellas se destaca la carencia de un financiamiento adecuado, que ha estado limitado por los condicionamientos derivados de la deuda externa del país. Dicha carencia y los elevados costos del financiamiento interno han contribuido a la concentración de las ventas

---

1. Si las comparaciones se hacen para comienzos de los años ochenta, en que se concretó el embargo a la URSS, las proporciones de caídas para Argentina son mayores aún.

2. Diversos estudios realizados por el USDA y otras instituciones especializadas así lo señalan.

en períodos breves, con las consecuentes disminuciones de precios. El impacto indeseable de las mismas debería llevar a una evaluación detallada de los costos y beneficios de las políticas financieras vigentes, dado que los menores precios de exportación no sólo afectan los ingresos de divisas del país y la rentabilidad interna de los productores en el corto plazo, sino que constituyen desincentivos para el crecimiento del sector en el largo plazo.

**Impacto sobre el valor de las exportaciones del país y los servicios de la deuda externa**

— Los niveles de los precios de exportación de los granos y derivados tienen una gran significación para Argentina, en virtud de la compleja situación derivada de la elevada deuda externa del país y de que dichos productos constituyen la principal fuente de generación de divisas. En la última década el valor de las exportaciones de granos y derivados representó entre el 38 y el 58% del total de exportaciones del país, de acuerdo al siguiente detalle:

	<b>TOTALES DEL PAIS</b> (Millones dólares)	<b>GRANOS Y DERIVADOS</b> (Millones dólares)	<b>(% del total)</b>
1980	8021	3084	38,4
1981	9143	4117	45,0
1982	7624	3049	40,0
1983	7836	4377	55,9
1984	8107	4723	58,3
1985	8397	4300	51,2
1986 <sup>1</sup>	7000	4240	46,3

— En los últimos años Argentina ha tenido un pequeño crecimiento del valor de sus exportaciones de granos y derivados, a pesar de los significativos aumentos en el volumen físico de las exportaciones; entre 1980 y 1985 prácticamente se duplicó el volumen físico mientras que el valor sólo creció 39% y para 1986 se proyecta un crecimiento de sólo 5% en el valor en relación al correspondiente a 1980, en tanto que el volumen físico resultará 67% superior (Cuadro 4). Las diferencias se explican por las disminuciones en los precios de exportación, que en 1986 sólo representarán el 63% de los correspondientes a 1980.

---

1. Proyección.

CUADRO 4 – Evolución de los Índices de Volumen Físico y Valor de las Exportaciones de Granos y Subproductos <sup>1</sup>

(Números índices - 1980 = 100)

	INDICE DE VALOR	INDICE DE VOLUMEN FISICO	INDICE DE PRECIOS IMPLICITOS
1980	100	100	100
1981	133,5	128,8	103,6
1982	98,9	116,1	85,2
1983	141,9	172,2	82,4
1984	149,5	165,5	90,3
1985	139,4	193,6	72,0
1986 <sup>3</sup>	105,0	167,1	62,8

FUENTE: S.N.E. y S.R. con datos del INDEC y JNG.

1. Trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, centeno, mijo, alpiste, arroz, soja, girasol, lino, maní y subproductos de soja, girasol, lino y maní, subproductos de trigo, aceite de tung y otros.
2. Expresados en equivalente grano. El índice 100 = 14,6 millones de toneladas
3. Proyección.

— Resulta difícil estimar en forma precisa todas las implicancias de la competencia subsidiada sobre la economía del país, en virtud de que las caídas de precios afectan a un conjunto de variables que están directa o indirectamente asociadas a las mismas. Dentro de los efectos directos inmediatos se ha calculado que las exportaciones del total de granos, aceites y subproductos del año 1985 hubieran alcanzado a 7.200 millones de dólares en lugar de 4.300 millones, si al volumen físico exportado en dicho año le hubieran correspondido los precios constantes del trienio 1978-80. La diferencia, 2.900 millones (Cuadro 5), representa más del 50 % del servicio anual de la deuda externa o bien en el orden de los 2/3 del valor total de las importaciones del país, como se detalla a continuación para dichos componentes del Balance de Pagos (en miles de millones de dólares).

	1983	1984	1985
Exportaciones	7,84	8,11	8,40
Importaciones	4,51	4,58	3,90
Servicios financieros	5,40	5,71	5,30

— La magnitud y la significación de las cifras mencionadas para el caso argentino constituyen un sólido fundamento para la vinculación del problema de la deuda externa con la denuncia del proteccionismo de los países desarrollados. Existe un profundo contrasentido entre el cercenamiento de la capacidad de pago que los acreedores externos generan con sus políticas proteccionistas y la exigencia de cumplimiento de los compromisos financieros por parte de los mismos países. La argumentación cobra aún mayor validéz cuando se comprueba que en los últimos años el país ha obtenido un excelente desempeño en el crecimiento del volumen físico, como se detalló en el Cuadro 4, que ha sido subvaluado por las caídas de precios.

— En el Cuadro 5 sólo se ha cuantificado un efecto directo inmediato, que no tiene en cuenta las implicancias de las caídas de precios sobre la oferta en el corto plazo. Como se aprecia en las proyecciones para 1986 contenidas en el Cuadro 4 y, como se detalla en el próximo capítulo, en los próximos años puede esperarse una disminución en el volumen físico y el valor de las exportaciones de estos productos por un ajuste de la oferta exportable, por sustitución de áreas de cultivos con ganadería y por un incremento del consumo interno de granos forrajeros para alimentación animal. Si bien diversos estudios no han encontrado una elevada elasticidad del precio de la oferta agrícola, esta adquiere cierta significación en el largo plazo. Por otra parte, estudios recientes realizados en CISEA ("Alternativas de Políticas Agropecuarias" - Nros. 3, 7, 8 y 11) señalan cambios en el comportamiento del productor agrícola pampeano que otorgarían mayor relevancia a la rentabilidad.

#### Impacto sobre los recursos fiscales

— Como ha sido señalado y se detalla en el Cuadro 10, las exportaciones de granos y derivados han tributado impuestos que, durante la mayor parte de los últimos 25 años, han alcanzado proporciones significativas de los precios de exportación, constituyéndose en una importante fuente de recursos fiscales. Resulta una paradoja la coincidencia de una firme política de reducción del déficit fiscal implementada por el Gobierno, a partir de la puesta en marcha de las reformas económicas y monetarias de junio de 1985 (conocidas como "Plan Austral") con drástica caída de la recaudación fiscal correspondiente a los derechos de exportación de los granos y derivados para el año 1986 (Cuadro 6). Para 1986 se pronostica una recaudación

por dichos conceptos 40% inferior a la correspondiente al año previo, en tanto que la recaudación proyectada para 1987 resulta 73% inferior a la del año 1985.

**CUADRO 5 – Valor de las Exportaciones de Granos y Derivados del Año 1985 con Precios de 1985 y Precios Promedios del 1978 - 80**

	VOLUMEN (Mill. Tn)	ESTIMACION DE VALORES	
		PRECIOS 1985 (Mill. dólares 1985)	PRECIOS 1978-80 (Mill. dólares 1985) <sup>1</sup>
<b>GRANOS</b>			
Trigo	9,62	1.044,0	2.020,0
Maíz	7,04	775,3	1.147,7
Sorgo	3,31	298,8	462,8
Soja	2,99	597,2	982,7
Otros	<u>0,88</u>	<u>218,9</u>	<u>355,5</u>
Subtotal	23,83	2.934,2	4.968,7
<b>ACEITES</b>			
Soja	0,52	275,2	405,8
Girasol	0,84	474,3	714,0
Lino	0,14	81,3	93,0
Otros	<u>0,04</u>	<u>34,8</u>	<u>27,8</u>
Subtotal	1,54	856,6	1.240,6
<b>SUBPRODUCTOS</b>			
Soja	2,42	346,8	640,0
Girasol	1,19	76,5	218,0
Lino	0,31	38,3	80,3
Otros Oleaginosos	0,02	2,5	3,1
Trigo	<u>0,73</u>	<u>35,6</u>	<u>104,7</u>
Subtotal	4,67	499,7	1.046,1
<b>TOTAL</b>	<b>30,04</b>	<b>4.299,5</b>	<b>7.255,4</b>

FUENTE: Junta Nacional de Granos

1. Dólares constantes de 1985, inflacionados con el I.P. Mayoristas de EE.UU.

**CUADRO 6 – Valor de las Exportaciones de Granos, Aceites y Subproductos y Recaudación Fiscal por los Respectivos Derechos de Exportación**

<b>AÑO</b>	<b>VALOR DE LAS EXPORTACIONES (Billones dólares)</b>	<b>RECAUDACION FISCAL (Billones dólares)</b>	<b>TASA MEDIA IMPLICITA (% )</b>
1982	3,05	0,34	11,1
1983	4,38	0,93	21,1
1984	4,72	0,96	20,3
1985	4,30	1,02	23,7
1986 <sup>1</sup>	3,24	0,61	18,8
1987 <sup>1</sup>	3,10	0,27	8,6

FUENTE: Datos de SNE y SR - SAGyP y JNG

**1. Proyecciones.**

— La disminución en la recuperación fiscal en concepto de derechos de exportación es el resultado de la acumulación de dos efectos. Por una parte, la disminución en el valor de las exportaciones resultante de los menores volúmenes y precios proyectados para 1986 y 1987. Por otra parte, la reducción en los niveles de las tasas aplicadas a los diferentes productos con el propósito de atenuar los efectos internos de las caídas en los precios internacionales. Las proyecciones para 1986 indican una caída total del orden de los 400 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 200 corresponden a las disminuciones en el valor de las exportaciones y el resto a la disminución en los niveles de los impuestos. La acumulación de dos efectos ha limitado las posibilidades prácticas de disminuir en forma inmediata las tasas de los impuestos a las exportaciones en 1986. Las rebajas dispuestas para 1987 en los niveles de las tasas serán la principal fuente de disminución de la recaudación de dicho año.

— La conjunción, casi sin precedentes históricos, de bajísimos precios internacionales y un riguroso programa antinflacionario, limita la posibilidad de definir en el corto plazo una política de ingresos agrícolas coherente con la política económica global.

**CUADRO 7 – Evolución de los Precios Internos y de Exportación en Moneda Constante de los Principales Granos<sup>1</sup>**

AÑO	TRIGO		MAIZ		SOJA	
	FOB	Interno	FOB	Interno	Interno	FOB
1980	100	100	100	100	100	100
1981	96	93	80	82	103	116
1982	77	108	65	96	92	149
1983	63	101	73	115	89	146
1984	54	88	78	112	104	136
1985	47	73	62	97	77	113
1986	45	77	50	80	75	110

FUENTE: Junta Nacional de Granos e INDEC.

1. Precios internos en dársena Bs. As., promedios del período de comercialización de cada grano (Trigo: D, E, F; Maíz: M, A, M, J; Soja: M J. J), expresados en moneda constante con I.P. Mayoristas No Agropecuarios.

Precios F.O.B. Bs. As., promedios del período de comercialización, expresados en dólares constantes, con el I.P. Mayoristas de EE.UU.

#### Impacto sobre los ingresos de los productores

— Teniendo en cuenta que el principal destino de la producción de granos de Argentina es el mercado internacional de los mismos o de sus productos elaborados (aceites y harinas) y que en la última década las políticas económicas han tendido a asociar los precios internos a los precios de exportación de dichos productos<sup>1</sup>, los ingresos de los productores han evolucionado en función de: a) las cotizaciones F.O.B. en los puertos argentinos; b) el tipo de cambio neto para la exportación de cada producto, y c) los costos de originación (de F.A.S. a F.O.B.) y comercialización interna<sup>2</sup>.

1. No se han otorgado subsidios ni se han aislado los mercados .
2. En este análisis no se tienen en cuenta los desajustes de corto plazo entre la oferta y la demanda que pueden generar ganancias o pérdidas extraordinarias en el proceso de ejecución de las operaciones.

— Las caídas de los precios de exportación de los cereales registradas en los años recientes han implicado reducciones en los precios internos, pero el impacto de las mismas ha sido atenuado mediante las mejoras en los tipos de cambio netos para exportación <sup>1</sup>. (Cuadro 7). En trigo los precios internos (en dársena Bs. As.) de 1986 resultaron 23% inferiores a los registrados en 1980, en tanto que las cotizaciones F.O.B. resultaron 55% inferiores; en maíz las caídas de precios internos en el mismo período fueron del 20% frente al 50% de disminución en los precios de exportación; en soja las cotizaciones internas de 1986 resultaron 10% superiores a las vigentes en 1980 mientras que la disminución en los precios F.O.B. alcanzó al 25%. Es decir que el impacto ha sido relativamente más significativo a nivel de los ingresos globales del país que a nivel de los ingresos brutos de los productores, que vieron atenuados parcialmente los efectos indeseables de las caídas en los precios de exportación por el aumento en tipo de cambio neto.

— A pesar de ello, las disminuciones en los precios internos recibidas por los productores han reducido en forma significativa sus ingresos netos, hasta alcanzar su menor nivel para el ciclo 1985/86, en el que los ingresos de los cereales y el lino resultaron insuficientes para compensar los gastos y las depreciaciones (Cuadro 8). En otras palabras, los ajustes en las políticas cambiaria y arancelaria han resultado insuficientes para garantizar en 1985/1986 una rentabilidad adecuada en la producción de los principales granos ante las caídas de los precios de exportación, agravadas por menores rendimientos debidos a factores climáticos.

**CUADRO 8 – Ingresos Netos a Nivel de los Productores**

(Millones de Australes de junio de 1985)

CAMPAÑAS	TRIGO	MAIZ	SORGO	SOJA	GIRASOL	LINO	TOTAL
1982/83	447	195	148	62	12	12	944
1983/84	116	96	12	376	152	10	762
1984/85	198	10	139	146	7		616
1985/86	-77	-53	-59	31	9	-22	-171

1. Mediante la devaluación de la moneda argentina y mediante la disminución de los derechos de exportación.

CUADRO 9 — Ingresos de la Exportación, la Intermediación y la Producción, Promedios para los Principales Granos <sup>1</sup>

(Número índices; 1982/83 = 100)

CAMPAÑA	EXPORTACION			INTERMEDIACION			PRODUCCION		
	Precio F.O.B. (dól/Tn)	Tipo de Cambio Neto (A/dólar)	Ingreso Export. (A/Tn)	Precio al Productor (A/Tn)	Volumen Físico (Tn)	Ingreso Producción (A/Tn)	Precio al Productor (A/Tn)	Volumen Físico (Tn)	Ingreso Producción (A/Tn)
1982/83	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983/84	109,8	88,2	96,9	98,8	105,2	103,3	98,2	105,2	103,3
1984/85	87,6	95,4	83,8	102,4	113,4	92,8	81,8	113,4	92,8
1985/86	76,2	101,1	77,0	107,8	98,0	70,0	71,4	98,0	70,0
-----									
Variación %									
1982/83-1985/86	-23,8	1,1	-23,0	7,8	-2,0	-30,0	-28,6	-2,0	-30,0
1983/84-1985/86	-30,6	14,6	-20,5	9,1	-6,7	-32,2	-27,3	-6,7	-32,2

FUENTE: S.N. y S.R. - SAGyP.

1. Los productos involucrados son trigo maíz, sorgo, soja, girasol y lino.

2. Precios en australes de junio/85, deflacionados por IPMNAT.

— Las disminuciones en los ingresos netos de los productores están asociadas también a la falta de ajuste de la infraestructura comercial a las condiciones vigentes. En efecto, las rigideces e ineficiencias en los servicios de comercialización interna (que son de larga data en el país) cobran mayor relevancia a medida que disminuyen los precios FOB. Porcentualmente los costos de estas etapas aparecen como muy elevados en Argentina, en particular en algunas regiones del país. Ello ha alcanzado niveles críticos en el presente, dado que muchos de los rubros que los integran originan costos fijos (por ej. tarifas de transporte) que ponderan sensiblemente en la disminución de los ingresos de los agricultores a nivel de la chacra. Estimaciones efectuadas recientemente, evidencian que las mejoras en el tipo de cambio efectivo sólo se trasladaron parcialmente a la producción, en virtud de la rigidez a la baja de los costos de comercialización (Cuadro 9).

— Así como puede afirmarse que el sector productor de granos en Argentina ha alcanzado un nivel de eficiencia que le permite competir en el plano internacional, no puede señalarse lo mismo para el sistema comercial (desde la tranquera al barco) donde las deficiencias en la estructura y desempeño constituyen limitaciones, deben ser removidas para asegurar el desarrollo de la producción en un contexto de precios internacionales menos favorable. Los elevados costos de sistema han reducido los ingresos de los productos, por lo que la modificación de esta situación que tiene larga data, parece una prioridad en la hora actual.

#### IV. PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCION AGRICOLA

##### A. Para el corto plazo:

Como se señaló en el Capítulo 3, el avance de la política cambiaria y arancelaria favoreció una mejora en el tipo de cambio efectivo desde 1983/84 (Cuadro 9), lo cual permitió atenuar la caída de los precios internos con respecto a los del mercado internacional. Sin embargo, ello no fue suficiente para evitar la caída de los ingresos de los agricultores que, agravados por factores climáticos, alcanzaron en 1985/86 el menor valor en los últimos cuatro años, limitando a su vez las inversiones en el sector.

— Asimismo, en los últimos años se ha registrado una disminución del área sembrada con cereales y oleaginosas, la que ha estado influenciada por la caída de los precios internacionales, evidenciando los ajustes que ya se están produciendo en nuestro país, como consecuencia de las condiciones de mercado, lo cual no se observa en otros países exportadores que han desvinculado sus precios internos de los de exportación. Esta tendencia se ha visto reforzada por el aumento en los países ganaderos ocurrido desde mediados de 1985, que ha llevado los precios relativos granos/carne a niveles históricamente muy favorables para la ganadería, convirtiendo nuevamente a esta actividad en una alternativa de sustitución de los cultivos de cosecha, especialmente en las áreas de menor aptitud agrícola.

Dicho proceso, adicionado a la reducción de vastas áreas cultivadas como consecuencia de las inundaciones registradas especialmente en el Oeste de Buenos Aires (por exceso de precipitaciones) han limitado ya los volúmenes producidos en el ciclo 1985/86 y tendrán un efecto similar en 1986/87, como se detalla a continuación:

Ciclo Agrícola	Producción total de granos (Mill. Tn.)
1983/84	41,0
1984/85	43,9
1985/86	38,3
1986/87 <sup>1</sup>	36,9

— El proceso de sustitución de cultivos por ganadería vacuna reduce en el corto plazo la oferta de ambos, por la naturaleza del ciclo productivo del ganado lo que tiene repercusiones de significación en la evolución de los costos de la canasta familiar y en el valor de las exportaciones. En este último caso, el proceso se ve potenciado por el incremento en el consumo en chacra de granos forrajeros que en el año 1986 ha registrado un incremento estimado de 1 millón de toneladas (aproximadamente el 25% del consumo habitual). Teniendo en cuenta que la producción ganadera de los últimos años ha estado destinada casi exclusivamente al consumo interno, a diferencia de la producción de granos. La vigencia de una política impositiva que concentra la tributación en los productos que se exportan, constituye un instrumento que en términos relativos desincentiva la venta externa. El proyecto de reforma impositiva recientemente elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación tiende a corregir dicho sesgo, lo cual resulta necesario si se desea priorizar las exportaciones.

#### B. Para el mediano y largo plazo

— Partiendo de la premisa que Argentina seguirá siendo un exportador que no subsidia, las posibilidades de crecimiento de su oferta de granos en el mediano y largo plazo dependen fundamentalmente de dos factores: el potencial productivo y la competitividad.

El Potencial Productivo: la factibilidad de lograr aumentos de producción es sin duda un requisito básico de este análisis, y paso previo obligado para analizar la factibilidad económica. En tal sentido, y como ya fue señalado anteriormente, la producción granaria argentina ha crecido significativamente en los últimos 15 años, a una tasa superior al 4% . De este incremento, casi 3/4 partes obedecen a mejoras en

#### 1. Proyección.

la productividad, originadas por la difusión de tecnologías básicamente biológicas (semillas mejoradas) y mecánicas, con bajo uso relativo de agroquímicos<sup>1</sup>. La expansión del área agrícola recién tuvo importancia a comienzos de los años 80 y se debió más a un avance sobre la actividad ganadera que a la incorporación de nuevas tierras<sup>2</sup>. Por ello, el crecimiento de la producción ganaria argentina ha sido posible sin necesidad de grandes inversiones de capital, ni de tecnologías demasiado intensivas en insumos como las empleadas por otros países competidores (la CEE y EE.UU., principalmente). Ello ha sido posible porque la excelente dotación de recursos humanos y naturales del país permitió que la tecnología adoptada (mecanización, nuevas variedades, manejo de cultivos) arrojará productividades marginales sumamente elevadas en la mayoría de los cultivos<sup>3</sup>.

— En cuanto a las perspectivas futuras, varios estudios<sup>4</sup> demuestran que sólo con la difusión generalizada de las tecnologías que ya utilizan los productores más tecnificados podrán lograrse aumentos de producción del orden del 40-50% , lo que permitiría alcanzar a 60 millones de Tn., de granos en un plazo relativamente breve. Este potencial productivo no requiere para su concreción grandes y costosas obras de riego ni la puesta en cultivo de tierras vírgenes. Haciendo un símil con la actividad industrial podría decirse que el sector agropecuario cuenta aún con una importante "capacidad instalada ociosa", cuya plena realización sólo requiere la recuperación y profundización de los niveles de estímulo económico que estuvieron presentes en el período expansivo interrumpido recientemente.

- 
1. Obschatko, E.: "Transformaciones de la agricultura pampeana: algunas hipótesis interpretativas", CISEA: proyecto PPA; Documento Nro. 3, 1984.
  2. Cirio, F. : "Evolución reciente y perspectivas futuras de la agricultura de la región pampeana", CISEA: Proyecto PPA, 1985.
  3. Resulta notable el caso de la soja donde a poco de introducirse el cultivo se habían alcanzado rendimientos promedio óptimos a nivel internacional. Otro tanto ocurre con el girasol para el que, a partir de la introducción de los híbridos, en 3-4 años los rendimientos crecieron 40% alcanzando los máximos de los países de mayor productividad.
  4. Cirio, F., CISEA, op. cit.; "Proyecciones de producción", JNG, SNESR, SAGyP; "Informe 84", Sociedad Rural Argentina.

— El comportamiento típicamente empresarial del productor agrario argentino y su respuesta a los estímulos económicos han sido puestos en evidencia no sólo por numerosos estudios <sup>1</sup>, sino también por la performance del sector desde los años 70'. Este hecho, así como la naturaleza "largo placista"<sup>2</sup> de la actividad agropecuaria, determina que en momentos críticos como el actual los productores sean capaces de responder con aumentos productivos aún ante niveles modestos de beneficio, en la medida que exista estabilidad (menor riesgo) y una perspectiva de mejora futura.

La competitividad de la Producción Agrícola Argentina: El concepto de competitividad como el de ventajas comparativas han sufrido grandes cambios y distorsiones en los últimos años, especialmente si se los analiza a la luz de lo ocurrido en los mercados de granos. En principio, las ventajas comparativas "reflejan lo que deberían ser los flujos comerciales en un mundo sin distorsiones, basados en los costos de producción de los países en ausencia de intercambio"; en tanto la competitividad sólo "refleja diferencias en los precios del mercado" <sup>3</sup>. Por consiguiente, el último concepto no sólo involucra los costos de producción sino un conjunto de otras variables que definen finalmente el precio de venta (tipo de cambio, subsidios, impuestos, etc.). Las distorsiones introducidas desde la postguerra por las políticas agrícolas proteccionistas en la producción y el comercio internacional de granos han determinado hoy en día un fuerte divorcio entre competitividad y ventajas comparativas, al punto que hoy se encuentran países que son competitivos —que incrementan su participación en el mercado— sin tener ventajas comparativas; y otros que, aún teniendo mayores ventajas por sus menores costos de producción, pierden competitividad. Argentina, contrariamente a lo que ocurre en los países que aplican políticas proteccionistas, nunca ha desvinculado ambos conceptos, y seguramente no lo hará en el futuro, de modo que la competitividad de la producción de granos argentina va a estar siempre fundamentalmente basada en sus ventajas comparativas y no en la aplicación de políticas que artificialmente compensen una menor eficiencia productiva vía subsidios.

- 
1. Reca, L.: "Argentina: Country case study of agricultural prices and subsidies", "Banco Mundial, 1980; "USDA, trade responsiveness in W. Hemisphere countries?", FORS 1986; Obschatko, E., CISEA, op. cit.
  2. La naturaleza de la actividad agropecuaria, con una fuerte incidencia de activos "no realizables" en el corto plazo, determina que las decisiones empresarias ponderen fuertemente el largo plazo.
  3. Paarlberg, P.: "The U.S. competitive position in World Commodity Trade", USDA, 1985.

“Desprotección” de la Producción de Granos: Hasta el presente, Argentina no sólo no ha recurrido a medidas proteccionistas para defender su competitividad sino que tradicionalmente ha desprotegido al sector granario vía retrasos en el tipo de cambio e impuestos a las exportaciones. En los Cuadros 10 y 11 se puede verificar que:

- en 20 de los 26 últimos años han habido atrasos del tipo de cambio —medidos relacionando la cotización oficial con la de la paridad teórica de equilibrio y/o el tipo de cambio del mercado libre—, cuyas magnitudes han oscilado entre el 2 y 118 %.
  - En todos los años se aplicaron gravámenes a la exportación de granos, que para valores promedio de los tres granos indicados en el Cuadro 10 fluctuaron entre 3,6 y 47% .
  - El efecto combinado de ambos factores, medido con los coeficientes de protección nominal<sup>1</sup> evidencia que en promedio los productores han recibido entre 96% (1972) y 40% (1975 y 1980) del precio que les hubiera correspondido de no haberse registrado atrasos cambiarios ni derechos de exportación..
- De lo expuesto surgen dos conclusiones básicas: en primer término la ratificación de que Argentina es un exportador legítimo (“fair trader”) que ha basado siempre su participación en los mercados en su eficiencia productiva; y en segundo término, que la existencia secular de atrasos cambiarios y gravámenes a la exportación implica la posibilidad de mejorar aún más la competitividad de la producción de granos mediante una política económica “sana”, sin necesidad de recurrir a subsidios. En el momento actual, el tipo de cambio nominal oficial se sitúa casi al mismo nivel que la paridad teórica calculada en este estudio (−3 % ) siendo uno de los más altos de la serie histórica analizada. En cuanto a los impuestos a la exportación, si bien ha habido una reducción con respecto a los años anteriores, el gradualismo utilizado en su disminución determina que aún reste un cierto margen de mejora. Vale decir entonces que la existencia de gravámenes a la exportación determina que Argentina aún tiene margen para mejorar su competitividad vía política arancelaria, sin con ello alterar su naturaleza de productor y exportador que no subsidia. En un contexto de mediano plazo, en el que es esperable que se reduzcan las restricciones que impone el actual programa de estabilización sobre la política impositiva, la eliminación de los derechos de exportación constituye una alternativa de significación para mejorar la competitividad.

---

1.. CPN: cociente entre el precio interno, valuado al tipo de cambio de paridad, y el precio internacional, situando ambos en una misma etapa de comercialización.

CUADRO 10— Evolución del Tipo de Cambio y los Impuestos a la Exportación de Granos

PERIODO	TIPO DE CAMBIO (\$/US\$)			GRAVAMENES A LA EXPORTACION (en % del tipo de cambio básico para apli- cación de gravámenes)			
	Oficial	Ajustado	(2) % (1) x 100	Trigo	Maíz	Sorgo	Promedio
1960	0,83	0,83	100	31,8	32,2	S/D	32,0
1961	0,83	0,83	100	23,3	15,8	23,3	20,8
1962	1,12	1,14	102	15,8	5,0	4,0	8,3
1963	1,38	1,38	100	6,3	5,5	4,0	5,3
1964	1,39	1,57	113	6,3	5,0	3,9	5,1
1965	1,64	2,04	124	6,3	11,6	7,4	8,4
1966	1,98	2,20	111	6,3	14,7	5,9	9,0
1967	3,16	3,27	103	16,3	30,0	30,2	25,6
1968	3,50	3,43	98	24,3	22,9	22,1	23,1
1969	3,50	3,50	100	12,3	12,7	13,3	12,8
1970	3,68	3,80	103	12,2	18,5	18,9	16,5
1971	4,58	5,03	110	23,9	26,2	26,6	25,6
1972	7,95	8,18	103	35,4	36,8	37,0	36,4
1973	9,07	11,53	127	37,5	35,7	40,1	37,3
1974	9,09	12,27	135	37,4	30,7	35,2	34,4
1975	25,90	32,56	126	42,1	38,9	35,9	39,6
1976	189,50	176,80	93	46,0	48,0	47,9	47,3
1977	405,10	435,90	108	5,6	15,2	15,2	12,0
1978	793,10	1.056,00	133	5,5	7,2	7,2	6,6
1979	1.313,00	2.405,00	183	5,2	5,2	5,2	5,2
1980	1.834,00	4.003,00	218	4,7	4,7	4,7	4,3
1981	4.407,00	7.532,00	171	3,6	3,6	3,6	3,6
1982	21.617,00	21.617,00	100	15,8	15,8	15,8	15,8
1983	105.300,00	110.808,00	105	24,7	25,0	25,0	24,8
1984	677.400,00	745.624,00	110	19,7	27,1	27,1	24,6
1985 <sup>3</sup>	0,627	0,569	91	20,1	26,8	25,6	24,2
1986 <sup>4</sup>	0,995	1,025	103	14,2	22,3	21,3	19,3
Dic. 86				5,0	15,0	15,0	11,6
<b>Promedio</b>							
1960-69			105	14,9	18,7	12,7	15,4
<b>Promedio</b>							
1970-79			122	25,08	26,2	26,9	26,1
<b>Promedio</b>							
1980-84			141	13,7	15,3	15,2	14,7

FUENTE: Cirio F., y Solá F., "Distribución del Ingreso Agrícola y Cambios en el mismo ante alternativas de política", CISEA, 1986.

1. Tipo de cambio básico para pago de exportaciones. antes de la aplicación de gravámenes a la exportación.
2. 1960-70 es dólar paralelo; 1970-83 es paridad teórica de equilibrio B.C.R.A. (Trabajo de Nogués "Tipos de cambio de paralelo, algunas estimaciones..).
3. Tipo de cambio en A/dólar.
4. Hasta noviembre inclusive.

**CUADRO 11 - Coeficientes de Protección Nominal**

PERIODO	TRIGO	MAIZ	SORGO	SOJA	PROMEDIO <sup>1</sup>
1960	71	82	81	s/d	78
1961	81	101	85	s/d	89
1962	78	105	106	s/d	96
1963	91	88	81	s/d	93
1964	85	88	78	s/d	84
1965	75	88	92	s/d	85
1966	101	98	81	s/d	93
1967	86	81	82	s/d	83
1968	87	86	83	s/d	85
1969	90	99	102	s/d	97
1970	91	86	75	96	87
1971	77	72	71	89	77
1972	77	73	67	104	80
1973	40	51	48	50	47
1974	35	42	50	60	47
1975	33	27	31	61	38
1976	40	50	53	100	61
1977	84	76	71	73	76
1978	73	70	66	65	68
1979	50	52	50	49	50
1980	43	34	42	43	40
1981	65	58	52	54	57
1982	79	83	84	81	82
1983	72	78	72	79	75
1984	65	73	63	62	66
<b>Enero-junio 85</b>	<b>77</b>	<b>79</b>	<b>67</b>	<b>72</b>	<b>74</b>
<b>Promedio 1960/69</b>	<b>84,5</b>	<b>93,4</b>	<b>88,0</b>	<b>-</b>	<b>89</b>
<b>1970/79</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>	<b>58,0</b>	<b>75</b>	<b>63</b>
<b>1980/84</b>	<b>66,8</b>	<b>65,2</b>	<b>62,6</b>	<b>64</b>	<b>65</b>

FUENTE: Cirio F, Solá F.: "Distribución del Ingreso Agrícola y Cambios en el mismo ante alternativas de Políticas", CISEA, 1986.

1. Promedio simple.

Los Costos de Producción y Competitividad Externa: Los costos de producción son el elemento que mejor refleja las ventajas comparativas de un país para producir y comerciar un bien determinado. Cuanto menores sean dichos costos, mayores serán sus ventajas para venderlo a otros países. Por ende la consideración de los mismos y su prospectiva constituyen un aspecto central para la evaluación de las posibilidades de la producción en el largo plazo. Argentina se ha caracterizado por tener sistemáticamente bajos costos de producción agrícola. Ello le ha permitido desarrollar una tradición exportadora y una importante participación en el mercado internacional, logradas gracias a su eficiencia productiva. En el pasado, la base de las ventajas comparativas estuvo dada principalmente por la calidad de nuestros recursos naturales (suelo y agua). En un período más reciente, la adopción de tecnología moderna, sin caer en excesos en cuanto al grado de intensificación, ha potenciado la bondad de los recursos naturales y humanos demostrando que la eficiencia productiva puede mejorarse aún más mediante la incorporación de tecnología.

— La irrupción de la tecnología moderna también ha contribuido a modificar el concepto de ventajas comparativas. Para Argentina ello tiene dos corolarios centrales; por un lado indica la necesidad de continuar y profundizar la adopción de tecnologías, si se quieren mantener las ventajas comparativas en la producción ganaria, lo cual confiere a la política tecnológica y de abastecimiento de insumos una importancia creciente. Por el otro, se concluye que la intensificación de nuestra producción agrícola ha sido plausible y es una herramienta que nos permite mejorar aún más la eficiencia productiva ya que, manteniendo niveles de uso de insumos inferiores a los de los competidores, los agricultores argentinos han logrado muy buenos niveles de respuesta física y económica.

— Las comparaciones internacionales de costos de producción tienen diversas dificultades metodológicas, tales como la elección de los tipos de cambio, los rubros a incorporar, representatividad de los datos, etc. Son varios los estudios realizados en materia y en general los criterios utilizados han mostrado diferencias. Es por ello que si bien hemos realizado una estimación propia de los costos de producción en Argentina y los EE.UU. para los últimos años (1982/85), se ha conferido aún más importancia al análisis global de los resultados de éste y otros trabajos sobre la materia. De este modo las conclusiones tienen el aval de que representan a estimaciones efectuadas por fuentes diversas, en distintos momentos, y con cambios en las

particularidades metodológicas. Del análisis de los estudios realizados <sup>1</sup> se puede concluir que:

- en todos los estudios y para todos los cultivos, los costos de producción son menores en Argentina que en los EE.UU.
  - Las diferencias a favor de Argentina resultan mayores en el período más reciente, que es el cubierto por este estudio. Ello podría deberse a diferencias en el nivel del tipo de cambio neto de nuestro país, que registró atrasos a fines de los años 70'.
- Por consiguiente puede concluirse que actualmente Argentina tiene ventajas comparativas para la producción de granos cuando se la comparara con EE.UU., que es el principal exportador mundial.
- Por otra parte, para el futuro la producción granaria argentina cuenta con condiciones sumamente favorables para mantener y mejorar sus ventajas comparativas y su competitividad, ya que: a) en la faz productiva, pese a que ha habido una importante adopción tecnológica, existe aún una gran brecha con los principales competidores (CEE, EE.UU.) en cuanto a intensidad en el uso de insumos tecnológicos (en especial fertilizantes y plaguicidas<sup>2</sup>). Ello permite prever un amplio horizonte de intensificación productiva en el cual la tecnología seguirá siendo un instrumento de mejora de las ventajas comparativas (la consecución de este objetivo está ligada a una adecuada política tecnológica y a la existencia de estímulos económicos que favorezcan su aceptación por los agricultores); y b) en el aspecto comercial y de transporte el margen de mejora en la eficiencia es probablemente mayor que en la faz productiva. La posibilidad de que ello se concrete depende de la decisión gubernamental

- 
1. Las estimaciones efectuadas en este estudio (que en su versión más resumida se indican en la parte superior del Cuadro 12) se basaron en datos provenientes de encuestas (SAGyP: INTA) y de modelos técnicos tipo (AACREA); para EE.UU. los datos son de USDA. El tipo de cambio usado fue el oficial, que en el período analizado no mostró grandes cambios con respecto a la paridad teórica de equilibrio. Los rubros incluidos en el cálculo fueron homogeneizados a fin de asegurar la comparabilidad de los datos de ambos países, estableciéndose en ambos casos el costo directo (gastos, amortizaciones e intereses directos) en chacra —es decir excluidos gastos de comercialización y transporte—. Finalmente, de las tres fuentes analizadas en el caso de Argentina se retuvo para el cuadro resumen la que arrojó los valores mayores (SAGyP).
  2. Basta recordar que en Argentina, aún con los recientes programas promocionales sólo se fertiliza 10-15% del área total cultivada con granos.

CUADRO 12 -- Comparación de Costos de Producción entre Argentina y EE.UU.

FUENTE	PERIODO	CULTIVO	ARGENTINA (US\$/Tn)	EE: UU.
A. SAGyP/IICA <sup>1</sup>	1981/82-1984/85	TRIGO	45,00	91,79
		MAIZ	30,25	68,82
		SOJA	63,73	122,38
		SORGO	26,64	82,48
		GIRASOL	81,98	306,03
B. USDA <sup>2</sup>	1980-82	SOJA	63,71	72,55
		MAIZ	34,25	48,03
C. AACREA <sup>3</sup>	1977-79	TRIGO	9,26	11,19
		MAIZ	17,71	34,82
D. J.N.G. <sup>4</sup>	1979-81	TRIGO	65,70	79,70
		MAIZ	44,70	67,00
		SOJA	105,00	128,00
		SORGO	40,00	83,70

\* Los costos del trabajo de AACREA están expresados en quintales/Ha del cultivo en cuestión.

1. Proyecto de Cooperación para la modernización del sector agropecuario argentino; Estudio II: "Estudio sobre comercialización de granos y el rol de la JNG"; Informe técnico Nro. 1.
2. "The U.S. Competitive Position in World Commodity Trade"; Philip L. Paarlberg, A. Weeb, J. Dunmore and J.L. Deaton; USDA, 1985.
3. AACREA - BNA - IBPBA, "Productividad y eficiencia y problema energético en la agricultura". SAG. F. Cirio; Lic. Danelotti, Ing. Agr. D. White; "Información Económica", Nro. 20; abril 1984.
4. Junta Nacional de Granos - Gerencia de Estudios Económicos - Costos de producción comparados Arg.-USA; Lic. A. Vicenzotti; Ing. Agr. C. Vitalini - Gcia. Estudios Económicos; 1982.

de encarar éstas reformas y de la disponibilidad de recursos para invertir en acondicionamiento y ampliación de la infraestructura de transporte, almacenaje y ambarque disponibles, actividades que han registrado bastante dinamismo en los últimos años.

Las Ventajas Comparativas (competitividad) Internas: Las perspectivas de la producción de granos en el mediano y largo plazo dependen de la eficiencia de esta actividad comparada a la de otros sectores de la economía. Ella estará asociada al rol que se le asigne al sector agropecuario en el conjunto de la economía, de lo cual surgirá el grado de estímulo de la política agrícola interna a esta actividad. Es en este sentido que resulta importante apuntar algunos datos que ponderen la importancia de la producción granaria en el proceso de desarrollo económico y su competitividad relativa a otras actividades económicas internas. Ya se ha señalado que el sector agrícola ha sido el de mayor crecimiento en la economía en los últimos 25 años; también se ha indicado que durante ese período hubo una significativa transferencia de ingresos desde la agricultura hacia otros sectores de la economía, vía tipo de cambio y aranceles de exportación. Además, dado que más de 2/3 de la producción de granos se exporta, se trata sin duda del sector más expuesto a la competencia externa —el de mayor relación exportación/producción—. Todo ello permite resaltar que en el último cuarto de siglo la producción agrícola ha sido el sector más dinámico y eficiente de la economía argentina, y el más competitivo en el plano internacional.

— Dichas afirmaciones no ponderan además el efecto multiplicador que la agricultura argentina ejerce sobre las agroindustrias proveedoras de insumos y elaboradoras de materias primas agrícolas y sobre los servicios conexos (transportes, puertos, comercio, etc.). La consideración de estos aspectos aumenta, indudablemente, la importancia estratégica de la agricultura.

— Dada la naturaleza exportadora de la actividad agrícola y su rol relevante como proveedora de más del 50% de las divisas globales del país, resulta interesante analizar la eficiencia de esta actividad en términos sociales. Para ello, se han calculado los “costos de recursos internos” CRI<sup>1</sup>, que permiten determinar el monto de recursos nacionales necesarios para generar un dólar. El CRI constituye el tipo de cambio implícito de una determinada actividad y puede compararse con el tipo de cambio promedio de la economía para determinar la eficiencia relativa de la actividad en la generación de divisas. Analizando los datos del Cuadro 13 surge claramente que, para distintos períodos en los cuales cambiaron tanto la estructura de costos como los

donde RNT: costo de recursos no transables internacionalmente (A/Tn) necesarios para producir el cultivo “i”.

1)

$$CRI_i = \frac{RNT_i}{P.FOB_i - RT_i}$$

RT: costo de recursos transables internacionalmente (Dól/Tn) necesarios para producir el cultivo “i”

P.FOB: precio FOB Bs.As., del productor en cuestión.

**CUADRO 13 – Costo de Recursos Internos**

CULTIVOS	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	Oct. 1986 <sup>3</sup>
<b>TRIGO</b>					
CRI (\$/dólar) <sup>1</sup>	3.839	18.420	11,42	108,6	11.888
CRI/tipo cbio. of. <sup>2</sup>	0,38	0,34	0,43	0,48	0,75
<b>MAIZ</b>					
CRI (\$/dólar)	4.106	23.140	13,16	160,0	293
CRI/tipo cbio. of.	0,34	0,31	0,35	0,36	0,65
<b>SORGO</b>					
CRI/\$/dólar)	6.294	33.592	21,93	234,0	383
CRI/tipo cbio. of.	0,43	0,41	0,50	0,39	0,64
<b>SOJA</b>					
CRI (\$/dólar)	4.926	12.369	16,38	146,0	256
CRI/tipo cbio. of.	0,31	0,14	0,32	0,18	0,32
<b>GIRASOL</b>					
CRI (\$/dólar)	4.012	30.857	11,63	17,0	266
CRI/tipo cbio. of.	0,33	0,41	0,31	0,31	0,60

FUENTE: Para el cálculo de CRI ver Anexo 3. Tipo de cambio oficial BCRA.

1. El tipo de cambio se expresa en moneda argentina por dólar, con los cambios ocurridos (\$ ms; \$ Ley 18.188).
2. Cociente entre el CRI y el tipo de cambio oficial.
3. Simulado en base a monto recursos transables y no transables de 1984/5 y precios FOB Buenos Aires de octubre 1986.

tipos de cambio y los sistemas productivos, siempre los CRI de la actividad agrícola fueron inferiores al tipo de cambio medio de la economía. Esto ha sido más marcado en el caso de soja y maíz que en los demás cultivos; pero en general, entre 1981/82 y 1984/85 la utilización de los recursos domésticos en la producción de granos permitió obtener entre 2 y 3 veces más divisas por peso que los recursos usados en el conjunto de la economía. Estos resultados son coincidentes con los de otros estudios realizados precedentemente, en los cuales se demostraba que "aún cuando los precios internacionales fueron menores, Argentina tuvo una ventaja comparativa en la producción de trigo, maíz y sorgo"<sup>1</sup>.

— Finalmente, al fin de observar en qué medida estos enunciados mantienen su validez en la caótica situación de precios internacionales actual, se ha simulado cuáles hubieran sido los CRI de 1984/85 si los precios de exportación de ese año hubieran sido los vigentes en octubre de 1986. Los resultados muestran que, si bien se produce una reducción importante en la ventaja comparativa de la producción de granos —dado que la relación entre CRI y tipo de cambio aumenta— los valores siguen siendo entre 25% (trigo) y 68% (soja) mejores que el tipo de cambio medio de la economía. Se puede concluir entonces que, aún con los peores precios de exportación de este siglo, la producción de granos sigue teniendo una elevada eficiencia en la generación de divisas, claramente superior al promedio de la actividad económica del país. Ello constituye un fundamento decisivo para la prioridad que se le debe asignar a este subsector en el desarrollo económico del país a mediano y largo plazo.

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

— Durante los últimos 25 años la producción argentina de granos creció en forma sostenida, con una tasa media de 3,8% anual acumulativo, por lo que el desempeño de este subsector fue uno de los más dinámicos de la economía del país. Este crecimiento ha sido también superior al correspondiente al promedio mundial, especialmente en granos oleaginosos y forrajeros.

— Hasta la iniciación de la década del ochenta el crecimiento de la producción de granos de Argentina generó saldos exportables que se colocaron sin dificultades en el mercado mundial, caracterizado por su dinamismo y por sus condiciones relativamente favorables.

— La crisis que ha afectado el desarrollo de la economía durante la presente década ha limitado el crecimiento de la demanda de granos y derivados, especialmente la demanda de importaciones; al mismo tiempo la capacidad de producción se ha desarrollado significativamente, y la inercia de este proceso ha generado una situación de sobreoferta estructural con una excesiva acumulación de stocks que implican altos costos de mantenimiento y constituyen factores depresores de los precios. Las magnitudes

---

1. Reca, L., Banco Mundial, op. cit.

del problema son tales que en 1986 los precios constantes del trigo resultan los más bajos de los últimos 50 años, inclusive inferiores a los correspondientes a la depresión de los años 30.

— En el presente la seriedad de la crisis es mayor aún que lo que se observa en la comparación de los precios en los mercados de significación, debido a que el empleo creciente de subsidios por parte de EE.UU. y la CEE, que ha culminado en una virtual guerra de precios, ha generado alteraciones en el comercio —especialmente de trigo— que llevaron a desvirtuar la representatividad de los precios en dichos mercados. La gran disparidad de precios y condiciones especiales en que se concreta el comercio de granos limita las posibilidades de participación de Argentina, que no subsidia ni financia sus exportaciones, por lo que las caídas en los precios de exportación han sido más significativas aún que las correspondientes al resto de los países exportadores. Tanto en trigo como en maíz las caídas de precios de exportación en lo que va de los años 80 ha sido del orden del 30% en EE.UU. y 40% en Argentina.

— Esta crisis mundial, que Argentina no generó y no puede resolver por decisiones que estén a su alcance, está teniendo impactos más negativos sobre la economía del país que los que se observan en los países exportadores que subsidian la producción y el comercio. La gravedad del problema actual debe llevar a un replanteo profundo de las políticas que se han venido implementando y nos complace observar que los países desarrollados están revisando las bases de las políticas que han contribuido a generarla y esperamos que las decisiones que se tomen, tanto en EE.UU, como en la CEE, tengan la dimensión y profundidad requerida para modificar la sobreoferta estructural existente..

— La relevancia de la producción de granos en la economía argentina, especialmente en la generación de divisas (los granos y derivados representan más del 50% del valor total de las exportaciones del país) destaca aún más la dimensión de la crisis, en particular en la delicada situación financiera en que se encuentra el país como consecuencia del endeudamiento externo. Se ha calculado que la caída de precios entre 1978-80 y 1985 ha implicado una reducción 2,9 billones de dólares en el valor de las exportaciones del último año, que representan más del 50% del servicio anual de la deuda o bien las dos terceras partes del valor de las importaciones del país.

— Durante los últimos años Argentina ha registrado un significativo crecimiento del volumen físico de sus exportaciones, que sin embargo prácticamente no ha permitido incrementar su valor (entre 1980 y 1985 el volumen físico creció 67% en tanto el valor sólo lo hizo en 5%). Estos guarismos constituyen un sólido fundamento para plantear el profundo contrasentido de las exigencias de los países acreedores para el pago de la deuda al mismo tiempo que cercena la capacidad de pago con sus políticas proteccionistas.

- El impacto de la caída de los precios agrícolas también ha limitado significativamente la recaudación fiscal en concepto de impuestos a las exportaciones. En 1985 se recaudó por dicho concepto 1 billón de dólares, estimándose que en 1986 se reducirá a 0,6 y en 1987 a 0,3 billones de dólares, lo que significa una merma relevante en el marco del plan de reformas económico-financieras implementado a partir de 1985.
  
- En el plano interno las caídas en los precios internacionales han sido atenuadas parcialmente mediante el reajuste en las políticas cambiarias y arancelarias. En consecuencia los precios internos de los granos y sus precios relativos a los insumos, que secularmente han resultado desfavorables en Argentina cuando se los compara con los vigentes en los países competidores, han registrado un empeoramiento en los últimos años, hasta alcanzar niveles críticos en 1985/86. Los ingresos netos de los productores en dicho ciclo han sido negativos para los principales cultivos, debido a la caída de precios y a las pérdidas de producción originadas por accidentes climáticos. En el actual contexto de precios internacionales resulta necesario revisar el supuesto de que las ventajas comparativas del sector le permiten evolucionar internamente, acceder competitivamente al mercado mundial y a la vez generar importantes transferencias de ingresos a otras áreas de la economía vía impuestos a las exportaciones.
  
- Las restricciones impuestas por el Programa de estabilización (Plan Austral) iniciado en junio del año pasado, determinaron que, durante 1985/86 se mantuvieran elevados niveles de derechos de exportación para los granos (excepto para trigo, en el que alcanzaron al 15%, para el resto de los granos oscilaron entre el 20 y 38%) a diferencia de los correspondientes a las exportaciones de carnes. Ello ha contribuido a definir un marco de precios relativos internos marcadamente favorables para la producción de carne, lo cual está induciendo a un proceso de sustitución de áreas cultivadas para cosecha por áreas para ganadería, que el corto plazo podría llevar a una retracción de la oferta de ambas actividades y consecuentemente a la disminución de la exportación. Para mantener la competitividad del sector resulta urgente obtener una disminución de los márgenes de intermediación y de las tarifas involucradas en los mismos.
  
- La crisis que enfrenta actualmente el comercio mundial, y especialmente las exportaciones argentinas, ha llevado a un replanteo del rol que dicho sector puede cumplir dentro de la economía del país en un contexto de precios desfavorables. En primer lugar resulta claro que el sector tiene un gran potencial productivo que puede expresarse en un plazo relativamente breve si se recuperan niveles mínimos de rentabilidad que pueden ser alcanzados mediante ajustes en los instrumentos de política de corto plazo. Asimismo, la competitividad del sector seguirá constituyendo un factor decisivo para acceder a los mercados internacionales, basada en las ventajas comparativas y no en la aplicación de políticas que artificialmente compensen una menor eficiencia productiva mediante subsidios, ratificando su condición de país exportador legítimo ("fair trader"). La competitividad internacional del sector lleva a concluir que en Argentina no corresponde revisar el tipo de tecnologías vigentes dado que ellas permiten acceder con ventajas en los mercados aún con los niveles de precios actuales.

Las comparaciones de los costos de producción en Argentina y otros países exportadores (EE.UU., CEE) muestran sistemáticamente las ventajas que posee el país frente a otros que han desarrollado sistemas productivos más intensivos.

— Finalmente cabe señalar que, sistemáticamente, aún en las circunstancias de bajos precios vigentes actuales, los costos de recursos internos de la producción de granos han sido inferiores al tipo de cambio medio de la economía, lo que muestra que el subsector no sólo ha sido uno de los más dinámicos del país sino que resulta el más competitivo en el plano internacional, ya que es el de mayor eficiencia relativa en la generación de divisas. Ello constituye sin duda un fundamento decisivo para ponderar la prioridad que le debe asignar la política económica a este subsector, para contribuir a su desarrollo futuro.



## ANEXO 1

**ARGENTINA: COSTO DE PRODUCCION DE GRANOS**

**FUENTE:** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP).  
Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA): Modelos y metodología empleados por su Departamento de Gestión, Valores de insumos tomados de "Series de Precios" publicación de dicha Institución.  
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Balcarce: Departamento de Economía y Sociología Rural. Publicaciones varias sobre Margen Bruto de Actividades Agrícolas. INTA Pergamino: Departamento de Sociología Rural. Publicaciones varias sobre costos.



TRIGO	1981/82		1982/83	
	SAGyP (U\$/Ton) (%)	AFICREA (U\$/Ton) (%)	SAGyP (U\$/Ton) (%)	AFICREA (U\$/Ton) (%)
Rinde (Qq/ha)	16.0	18,11	19.0	35.6
COSTO DIRECTO TOTAL	55.18	62.26	40.88	31.43
- Gastos	31.10	27.92	23.37	14.69
- Labores	13.66	19.71	9.12	6.79
- Intereses	5.39	2.80	4.17	1.26
- Cosecha		11.83		8.69
- Amortizaciones	5.03	19.0	4.22	10.3

TIPIGO Rinde (00/ha)	1983/84											
	SAGuF		ARORER		INTRA - Balcarce				Tecnología mejorada <sup>27</sup>			
	(U\$5/Ton)	(%)	(U\$5/Ton)	(%)	Tecnología tradicional <sup>20</sup>		Tecnología propio <sup>27</sup>		Con equipo propio			
				Sin equipo propio	Con equipo propio	Sin equipo propio	Con equipo propio	(U\$5/Ton)	(%)	(U\$5/Ton)	(%)	
<b>COSTO DIRECTO TOTAL</b>	45.07	100.0	36.11	100.0	32.04	100.0	38.07	100.0	34.14	100.00	38.62	100.00
- Gastos	22.63	50.2	15.47	42.8	21.32	66.5	21.32	56.0	25.43	74.5	25.43	65.8
- Labores	12.50	27.7	11.28	31.2	9.05	28.2	9.05	23.8	6.70	19.6	6.70	17.3
- Intereses	4.83	10.7	1.57	4.3	1.57	5.2	1.66	4.4	2.01	5.9	2.01	5.2
- Cosacha			7.79	21.6								
- Amortizaciones	5.11	11.3					6.04	15.9			4.48	11.6

TRIGO Pinde (00./ha)	1984/85											
	SAGUF		RHCRA		Tecnología tradicional 20		INIA - Balcarce 27		Tecnología mejorada 27			
	(US\$/Ton)	(%)	(US\$/Ton)	(%)	Sin equipo propio (US\$/Ton)	Con equipo propio (%)	Sin equipo propio (US\$/Ton)	Con equipo propio (%)	Sin equipo propio (US\$/Ton)	Con equipo propio (%)		
TOTAL	39.13	100.0	33.24	100.0	37.33	100.00	45.56	91.8	26.52	100.00	31.64	100.00
- Gastos	19.27	49.2	13.25	39.9	24.12	64.6	24.12	52.8	18.37	69.3	18.37	58.1
- Labores	11.59	29.6	11.78	35.4	12.52	33.5	12.52	27.4	7.62	28.7	7.62	24.1
- Intereses	4.14	10.6	1.47	4.4	0.69	1.8	0.69	1.5	0.53	2.0	0.53	1.7
- cosecha			6.74	20.3								
- Amortizaciones	4.13	10.6					8.33				5.12	16.2

GIRASOL	1981/82	
	SAIGYP	AACREA
Rinde (QQ/ha)	10.0	15.75
	(U\$5/Ton) (%)	(U\$5/Ton) (%)
COSTO DIRECTO TOTAL	89.20	90.80
- Gastos	39.43	39.81
- Labores	31.29	26.96
- Intereses	9.35	3.57
- Cosecha		20.46
- Amortizaciones	9.13	10.2
	100.0	100.0
	44.2	43.8
	35.1	29.7
	10.5	9.9
	10.2	22.5

GIRASOL Rinde (00/ha)	1982/83											
	SAGuP		ANDREA		Tecnología tradicional		INTRA - Balcarce		Tecnología mejorada			
	(U\$S/Ton)	(%)	(U\$S/Ton)	(%)	Sin equipo propio (U\$S/Ton)	Con equipo propio (%)	Sin equipo propio (U\$S/Ton)	Con equipo propio (%)	Sin equipo propio (U\$S/Ton)	Con equipo propio (%)		
<b>INSTITO DIRECTO TOTAL</b>	80.48	100.0	52.86	100.0	48.92	100.00	62.57	100.0	37.66	100.00	47.70	100.00
- Gastos	35.16	43.7	19.35	36.6	26.02	53.2	26.02	41.6	20.57	54.6	20.57	43.1
- Labores	25.51	31.7	17.90	33.9	20.48	41.9	20.48	32.7	15.05	40.0	15.05	31.6
- Intereses	9.35	11.6	1.66	3.1	2.42	4.9	2.42	3.9	2.04	5.4	2.04	4.3
- Cosecha			13.95	26.4								
- Amortizaciones	10.46	13.0			13.65	21.8					10.04	21.0

GIPASUL Pinde (00/ha)	1983/84											
	SAGyP		APCRA		Tecnología tradicional				INTRA - Balcarce			
	(U\$S/Ton)	(%)	(U\$S/Ton)	(%)	Sin equipo propio	Con equipo propio	(U\$S/Ton)	(%)	Sin equipo propio	Con equipo propio	(U\$S/Ton)	(%)
COSTO DIRECTO TOTAL	89.20	100.0	90.80	100.0	61.19	100.00	76.81	100.0	49.03	100.00	60.53	100.00
- Gastos	39.43	44.2	39.81	43.8	35.03	57.2	35.03	45.6	29.20	59.6	29.20	48.2
- Labores	31.29	35.1	26.96	29.7	23.40	38.2	23.40	30.5	17.30	35.3	17.30	28.6
- Intereses	9.35	10.5	3.57	3.9	2.76	4.5	2.76	3.6	2.53	5.2	2.53	4.2
- Amortizaciones	9.13	10.2	20.46	22.5			15.62	20.3			11.50	19.0

GIRASOL	1984/85	
	SAGyP	FAICRER
Rinde (QQ/ha)	14.0	19.9
	(U\$5/Ton)	(U\$5/Ton)
	(%)	(%)
COSTO DIRECTO TOTAL	68.50	52.89
- Gastos	35.28	14.13
- Labores	19.55	21.36
- Intereses	7.11	1.82
- Cosecha		15.58
- Amortizaciones	6.56	9.6
		100.0
		100.0
		26.7
		40.4
		3.4
		29.5



SOJA	1983/4		1984/5		1984/5		1984/5	
	SAGUP	INTR - Pergamino	SAGUP	INTR - Pergamino	RACRER	INTR - Pergamino	RACRER	INTR - Pergamino
Rinde (Qq/ha)	(U\$S/Ton) (%)	(U\$S/Ton) (%)						
	25.1	25.1	22.9	25	22.9	22.9	22.9	25.0
COSTO DIRECTO TOTAL	72.84	82.70	56.78	54.45	80.16	56.78	80.16	54.64
- Gastos	41.29	33.72	30.17	27.84	32.25	30.17	32.25	28.44
- Labores	17.51	29.36	15.36	25.04	32.22	15.36	32.22	33.16
- Intereses	8.27	3.46	5.70	1.57	3.57	5.70	3.57	3.04
- Cosecha		16.16			12.12		12.12	
- Amortizaciones	5.77		5.55		9.8	5.55	9.8	

MILZ	1981/2		1982/3		1983/4		1984/5	
	SAGyP (US\$/Ton)	ARCRER (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton)	ARCRER (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton)	ARCRER (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton)	ARCRER (%)
Rinde (00/ha)	40.0	58.1	50	50	40	44.1	50	50
COSTO DIRECTO TOTAL	27.76	26.24	22.38	100.0	27.56	25.41	25.09	100.0
- Rastos	12.66	7.10	12.06	53.9	14.23	8.45	16.10	64.2
- Labores	9.17	8.89	9.92	44.3	7.20	8.15	8.56	34.1
- Intereses	2.95	0.71	0.40	1.8	2.95	0.70	0.43	1.7
- Locustias		9.54		36.4		8.11		
- Inmortalizaciones	2.98				3.18			

MAIZ Pinde (00/ha)	1983/4		1984/5		1984/5		1984/5	
	SAG,p (US\$/Ton) (%)	RACRER (US\$/Ton) (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton) (%)	SAG,p (US\$/Ton) (%)	RACRER (US\$/Ton) (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton) (%)	RACRER (US\$/Ton) (%)	INTA - Pergamino (US\$/Ton) (%)
COSTO DIRECTO TOTAL	34.32	31.39	30.33	31.41	23.64	31.29	100.0	100.0
- Gastos	18.05	9.04	16.49	17.29	7.00	15.77	29.6	50.4
- Labores	8.79	10.32	13.08	8.32	8.66	14.23	36.6	45.5
- Intereses	3.68	0.91	0.76	3.06	0.78	1.29	3.3	4.1
- Amortizaciones	3.80	11.12		2.74	7.20		30.5	



SORGO	1983/84		1984/85	
	SAGyP (U\$/Ton)	AACREA (%)	SAGyP (U\$/Ton)	AACREA (%)
Rinde (QQ/ha)	32	42.6	32	42.2
COSTO DIRECTO TOTAL	29.14	100.0	25.60	100.0
- Gastos	13.14	45.1	12.10	47.3
- Labores	9.19	31.5	7.08	27.7
- Intereses	3.43	11.8	3.07	12.0
- Cosecha				
- Amortizaciones	3.38	11.6	3.35	13.1



## ANEXO 2

EE UU.: COSTO DE PRODUCCION DE GRANOS

FUENTE: "Economic Indicators of the Farm Sector: Costs of production, 1985; USDA; ERS.



CULTIVO :	1982	1983	1984	1985	PROMEDIO
TRIGO					
ZONA : (TABLA 32)	20.99	17.07	18.84	22.12	19.75
RINDE : qq/Ha					
A) GASTOS DIRECTOS (U\$S/Ton)					
Semilla	8.63	8.39	9.10	8.30	8.60
Fertilizante	8.84	110.55	9.78	9.97	9.78
Herbicidas e insecticidas	6.58	6.67	6.33	6.30	6.47
Trabajos realizados por terceros	1.28	1.33	1.33	1.28	1.31
Comb.lubric. y electricidad	10.99	9.95	8.56	7.97	9.37
Reparaciones	8.19	8.60	9.05	9.03	8.72
Mano de obra contratada	0.00	0.80	0.86	0.88	0.64
Varios	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
Asesoramiento	0.35	0.34	0.35	0.35	0.35
Total Gastos Directos	45.14	146.90	145.63	144.35	45.50
B) INTERESES					
Total intereses	21.67	21.49	20.70	19.88	20.93
C) AMORTIZACIONES					
Total amortizaciones	23.42	24.74	26.69	26.55	25.35
D) COSTO DIRECTO DE PRODUCCION (U\$S/Ton)					
	190.22	193.13	193.02	190.78	91.79

CULTIVO :	1982	1983	1984	1985	PROMEDIO
U.S.D.A					
MAIZ					
ZONA : CINTIRON MAICERO	175.32	150.83	168.16	176.67	67.75
RINDE : qq/Ha					
A) GASTOS DIRECTOS (U\$S/Ton)					
Semilla	5.53	5.70	6.12	6.18	5.88
Fertilizante	17.40	116.85	117.69	117.16	17.28
Veso y cal	0.39	0.41	0.42	0.46	0.42
Herbicidas e insecticidas	6.19	6.50	6.66	6.05	6.35
Trabajos realizados por terceros	2.08	2.02	2.13	2.19	2.11
Comb.lubric. y electricidad	4.85	3.93	4.29	3.23	4.07
Reparaciones	3.14	2.87	3.34	3.25	3.15
Mano de obra contratada	0.00	0.43	0.47	0.50	0.35
Secado	2.56	1.92	2.60	2.13	2.30
Varios	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
Asesoramiento	0.34	0.34	0.34	0.36	0.35
Total Gastos Directos	42.53	141.02	144.12	141.57	42.31
B) INTERESES					
Total intereses	15.89	15.01	15.34	15.09	15.33
C) AMORTIZACIONES					
Total amortizaciones	11.15	11.19	11.21	11.17	11.18
D) COSTO DIRECTO DE PRODUCCION (U\$S/Ton)					
	169.57	167.22	170.66	167.84	68.82

**COSTOS U.S.D.A**  
**CULTIVO : SORGO GRANIFERO**  
**ZONA : ZONA SUR (SOUTHERN PLAINS)**  
**RINDE : qq/Ha**

	1982	1983	1984	1985	PROMEDIO
<b>A) GASTOS DIRECTOS (U\$S/Ton)</b>					
Semilla	3.05	3.23	3.04	3.71	3.25
Fertilizante	14.43	14.25	13.53	14.60	14.20
Yeso y cal	0.05	0.10	0.02	0.19	0.09
Herbicidas e insecticidas	5.53	5.94	5.15	5.22	5.46
Trabajos realizados por terceros	3.88	3.80	3.83	3.64	3.79
Comb. lubric. y electricidad	16.35	14.74	14.50	12.82	14.61
Reparaciones	8.04	8.40	8.29	7.89	8.16
Mano de obra contratada	0.00	1.59	1.54	1.70	1.21
Riego	0.37	0.38	0.38	0.38	0.38
Secado	0.11	0.11	0.09	0.14	0.11
Varios	0.31	0.32	0.32	0.32	0.32
Asesoramiento	0.07	0.07	0.06	0.07	0.07
Total Gastos Directos	52.18	52.91	50.75	50.69	51.63
<b>B) INTERESES</b>					
Total intereses	13.34	13.19	12.13	11.58	12.56
<b>C) AMORTIZACIONES</b>					
Total amortizaciones	17.59	18.55	18.56	18.46	18.29
<b>D) COSTO DIRECTO DE PRODUCCION (U\$S/Ton)</b>	83.11	84.65	81.44	80.72	82.48

**COSTOS U.S.D.A**  
**CULTIVO : SOJA**  
**ZONA : CINTURON MAICERO**  
**RINDE : qq/Ha**

	1982	1983	1984	1985	PROMEDIO
<b>A) GASTOS DIRECTOS (U\$S/Ton)</b>					
Semilla	9.59	8.85	10.46	9.07	9.49
Fertilizante	5.66	6.43	7.15	6.36	6.40
Yeso y cal	0.64	0.67	0.67	0.71	0.67
Herbicidas e insecticidas	18.32	19.25	18.83	17.97	18.59
Trabajos realizados por terceros	3.09	3.16	3.16	3.19	3.15
Comb. lubric. y electricidad	11.83	10.41	8.45	7.52	9.55
Reparaciones	6.19	6.33	6.37	6.25	6.29
Mano de obra contratada	0.00	1.45	1.46	1.51	1.11
Varios	0.27	0.28	0.28	0.28	0.28
Asesoramiento	0.11	0.11	0.11	0.10	0.11
Total Gastos Directos	55.71	56.96	56.95	52.96	55.64
<b>B) INTERESES</b>					
Total intereses	30.94	42.74	43.78	42.18	39.91
<b>C) AMORTIZACIONES</b>					
Total amortizaciones	26.43	27.80	26.80	26.28	26.83
<b>D) COSTO DIRECTO DE PRODUCCION (U\$S/Ton)</b>	113.07	127.49	127.53	121.42	128.23

COSTOS U.S.D.A  
 CULTIVO : GIRASOL  
 ZONA : CINTURON MAICERO  
 RINDE : qq/Ha

	1982	1983	1984	1985	PROMEDIO
A)GASTOS DIRECTOS (U\$/Ton)	7.42	6.91	6.69	6.90	6.98
Semilla	22.40	29.29	31.15	31.72	28.64
Fertilizante	33.62	30.09	32.52	30.55	31.69
Herbicidas e insecticidas	46.03	48.43	49.26	44.27	46.99
Trabajos realizados por terceros	6.26	6.32	6.62	6.29	6.37
Comb.lubric. y electricidad	33.25	28.69	29.06	21.20	28.05
Reparaciones	19.97	20.77	21.53	20.30	20.64
Mano de obra contratada	0.00	0.23	0.23	0.23	0.17
Secado	8.02	7.65	7.16	6.52	7.34
Varios	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Asesoramiento	1.33	1.26	1.20	1.20	1.25
Total Gastos Directos	170.91	172.77	178.76	162.32	171.19
B)INTERESES					
Total intereses	53.45	78.55	75.35	72.79	70.03
C)AMORTIZACIONES					
Total amortizaciones	63.77	66.10	65.57	63.80	64.81
D)COSTO DIRECTO DE PRODUCCION (U\$/Ton)	288.13	317.41	319.68	298.91	306.03



## ANEXO 3

### ACLARACIONES

- **Alternativa 1:** renta de la tierra igual a 5 % del valor.
- **Alternativas 2 y 3:** renta de la tierra en base a precio de arrendamiento (% usual pagado por contratista sobre el ingreso bruto)

### FUENTE

- Recursos transables y no transables de las mismas fuentes que Anexo 1.
- Precios FOB de Estadísticas J.N.G.



**COSTO DE RECURSOS INTERNOS (CRI) (SAGyP)**

CULTIVO: TRIGO  
 CAMPAÑA AGRÍCOLA: 84/85  
 RENDIMIENTO : 23.00  
 TIPO DE CAMBIO : 224 (\$/US\$) (oficial)  
 RECURSOS NO TRANSABLES (R.N.T) (A/TON)

Gastos

Recolección a granel (Mano de obra)	233.25	
Secado, ensilado y accesorios	0.00	
Salario tractorista	445.60	
Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Oper. (R.d.O)	813.46	
Amortizaciones		
Capital Fijo s/C.Operativo	762.59	
Intereses		
Capital Fijo s/C.Operativo ( %)	423.78	
Capital circulante (12% 6 meses)	264.15	
Comercialización		
Acarreo	299.58	
Carga, descarga estadia y merca	929.04	
Flete ferroviario	1280.99	
Impuestos y sellados	1186.43	
TOTAL (R.N.T s/tierra)	6618.88	

Tierra (costos al mes de cosecha)  
 Alternativa 1 3021.37  
 Alternativa 2 6037.50  
 Alternativa 3 6900.00

**RECURSOS TRANSABLES (R.T) (US\$/TON)**

CULTIVO:

Semilla, desinfección y/o inoculante	8.16
Herbicidas, insect. y/o fertiliz.	4.06
Comb.y Lubric.s/C.Operativo	4.78
Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Operativo	2.20
Recolección a granel (C y L16.R y C)	5.99
TOTAL R.T (US\$/TON)	25.19

C.R.I (\$/US\$) (1) = 108.55  
 C.R.I (\$/US\$) (2) = 142.51  
 C.R.I (\$/US\$) (3) = 152.22

VALOR TIERRA ALT.1 (A COSECHA) : 4834.19  
 VALOR TIERRA ALT.2 (A COSECHA) : 9650.00  
 VALOR TIERRA ALT.3 (A COSECHA) : 11040.00  
 PRECIO FOB COSECHA 1 (US\$/qq) : 118.00  
 PRECIO FOB COSECHA 2 (US\$/qq) : 110.00  
 PROMEDIO (US\$/qq) : 114.00

**DONDE :**

VALOR TIERRA ALT.1 : 5% del valor venal de la tierra  
 VALOR TIERRA ALT.2 : Arrend. (35% del I.R)  
 VALOR TIERRA ALT.3 : Arrend. (40% del I.R)  
 PRECIO FOB COSECHA 1 : Mes de Diciembre  
 PRECIO FOB COSECHA 2 : Mes de Enero

**COSTO DE RECURSOS INTERNOS (CRI) (\$66/p)**

CULTIVO: MAIZ  
 CAMPANA AGRICOLA: 84/85  
 REQUIMIENTO : 40.00  
 TIPO DE CAMBIO : 448 (\$/U\$S) (oficial)  
 (al 4/85)  
 RECURSOS NO TRANSABLES (R.M.T) (A/TON)  
 VALOR TIERRA ALT.1 (A COSECHA) : 13625.76  
 VALOR TIERRA ALT.2 (A COSECHA) : 45220.90  
 VALOR TIERRA ALT.3 (A COSECHA) : 52023.89  
 PRECIO FOB COSECHA 1 (U\$S/qq) : 110.00  
 PRECIO FOB COSECHA 2 (U\$S/qq) : 110.00  
 PROMEDIO (U\$S/qq) : 110.00

**Gastos**  
 Recoleccion a granel (Mano de obra) 495.97  
 Secado, ensilado y accesorios 656.29  
 Salario tractorista 809.01  
 Repar.y Conserv. \*Fijo s/C.Oper.(H.d.d) 524.22  
 Amortizaciones 1097.74  
 Intereses 607.39  
 Capital Fijo s/C.Operativo ( %) 404.90  
 Capital circulante (12% 6 meses)  
 Comercializacion 499.26  
 Acarreo 1310.73  
 Carga, descarga, estadia y aerea 2338.32  
 Flete ferroviario 2270.97  
 Impuestos y sellados 11033.80  
**TOTAL (R.M.T s/tierra)**

Tierra (costos al mes de cosecha)  
 Alternativa 1 3406.44  
 Alternativa 2 11380.23  
 Alternativa 3 13005.97

**RECURSOS TRANSABLES (R.T) (U\$S/TON)**

Semilla, desinfeccion y/o inoculante 8.09  
 Herbicidas, insect. y/o fertiliz. 0.40  
 Comb.y Lubric.s/C.Operativo 3.68  
 Repar.y Conserv. \*Fijo s/C.Operativo 1.31  
 Recoleccion a granel (C y L+6.R y C) 6.24  
**TOTAL R.T (U\$S/TON)** 19.72

C.R.I (\$/U\$S) (1) = 159.95  
 C.R.I (\$/U\$S) (2) = 248.28  
 C.R.I (\$/U\$S) (3) = 266.28

**COSTO DE RECURSOS INTERNOS (C.R.I.) (\$AG/P)**

CULTIVO: SORGO  
 CAMPANA AGRICOLA: 94-95  
 RENDIMIENTO : 32.00  
 TIPO DE CAMBIO : 601 (A/US\$) (oficial)  
 RECURSOS NO TRANSABLES (R.N.T) (A/TON)  
 VALOR TIERRA ALT.1 (A COSECHA) : 12492.70  
 VALOR TIERRA ALT.2 (A COSECHA) : 18940.27  
 VALOR TIERRA ALT.3 (A COSECHA) : 22720.33  
 PRECIO FOB COSECHA 1 (US\$/qq) : 90.00  
 PRECIO FOB COSECHA 2 (US\$/qq) : 90.00  
 PROMEDIO (US\$/qq) : 90.00

**Gastos**

Recoleccion a granel (Name de obra)	363.54
Secado, enlabeo y accesorios	662.22
Salario tractorista	1220.15
Repar. y Conserv. Fijo s/C. Oper. (M.d.O)	1994.80
Acertizaciones	
Capital Fijo s/C. Operativo	1974.13
Intereses	
Capital Fijo s/C. Operativo ( %)	1055.89
Capital circulante (12 & meses)	487.60
Comercializacion	
Acarree	499.17
Carga, descarga estadia y oeros	1278.56
Flete ferroviario	2393.63
Impuestos y sellados	1762.14
TOTAL (P.N.T s/tierra)	13631.83

Tierra (costos al mes de cosecha)  
 Alternativa 1 3903.99  
 Alternativa 2 5918.84  
 Alternativa 3 7102.60

**DOMDE :**  
 VALOR TIERRA ALT.1 : 5% del valor venal  
 VALOR TIERRA ALT.2 : Arrend (25% del I.B)  
 VALOR TIERRA ALT.3 : Arrend (30% del I.B)  
 PRECIO FOB COSECHA 1 : Mes de Abril  
 PRECIO FOB COSECHA 2 : Mes de Mayo

**RECURSOS TRANSABLES (R.T) (US\$/TON)**

Semilla, desinfeccion y/o inoculante	2.81
Herbicidas, insect. y/o fertiliz.	1.87
Comb. y Lubric.s/C. Operativo	3.80
Repar. y Conserv. Fijo s/C. Operativo	1.64
Recoleccion a granel (C y L) (R. y C)	5.04
TOTAL R.T (US\$/TON)	15.16

C.R.I (A/US\$) (1) = 234.32  
 C.R.I (A/US\$) (2) = 241.24  
 C.R.I (A/US\$) (3) = 277.06

**COSTO DE RECURSOS INTERMEDIOS (CRI) (SAGyP)**

CULTIVO: SOJA  
 CAMPAÑA AGRÍCOLA: 84-85  
 RECONTRIMIENTO : 25.00  
 TIPO DE CAMBIO : 800 (\$/US\$) (oficial)  
 RECURSOS NO TRANSABLES (R.N.T.) (A/TON)  
 VALOR TIERRA ALT.1 (A COSECHA) : 2370.75  
 VALOR TIERRA ALT.2 (A COSECHA) : 5737.50  
 VALOR TIERRA ALT.3 (A COSECHA) : 6693.75  
 PRECIO FOB COSECHA 1 (US\$/Ton) : 300.00  
 PRECIO FOB COSECHA 2 (US\$/Ton) : 271.00  
 PROMEDIO (US\$/Ton) : 285.50

**Gastos**

Recolección a granel (Mano de obra) 1575.35  
 Secado, ensilado y accesorios 92.16  
 Salario tractorista 2810.23  
 Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Oper. (M.d.O) 4745.67  
 Acreditaciones 4742.11  
 Capital Fijo s/C.Operativo 2534.87  
 Intereses 1621.02  
 Capital Fijo s/C.Operativo ( 4)  
 Capital circulante (12% 6 meses)  
 Comercialización 992.06  
 Acarreo 2685.45  
 Carga, descarga estadia y merma 4830.23  
 Flete ferroviario 7878.54  
 Impuestos y sellados 35427.91  
 TOTAL (R.N.T. s/tierra)

**Tierra (costos al mes de cosecha)**

Alternativa 1 948.30  
 Alternativa 2 2295.00  
 Alternativa 3 2677.50

**RECURSOS TRANSABLES (R.T.) (US\$/TON)**

**CULTIVO:**

Semilla, desinfección y/o inoculante 9.60  
 Herbicidas, insect. y/o fertiliz. 6.69  
 Comb.y Lubric.s/C.Operativo 6.49  
 Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Operativo 2.79  
 Recolección a granel (C y L15-R y C) 10.78  
 TOTAL R.T. (US\$/TON) 36.35

C.R.I. (\$/US\$) (1) = 146.00  
 C.R.I. (\$/US\$) (2) = 151.41  
 C.R.I. (\$/US\$) (3) = 152.94

REE

**COSTO DE RECURSOS INTERNOS (C.R.I.) (\$Mg/yP)**

CULTIVO: GIRASOL  
 CAMPAÑA AGRICOLA: 04/05  
 REFINIAMIENTO : 14.00  
 TIPO DE CAMBIO : 648 (\$/US\$) (oficial)

**RECURSOS NO TRANSABLES (R.N.T.) (A/TDM)**

CULTIVO:  
 Gastos  
 Recoleccion a granel (falso de obra) 1059.43  
 Secado, ensilado y accesorios 0.00  
 Salario tractorista 1737.05  
 Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Oper.(R.d.0) 3337.44  
 Amortizaciones  
 Capital Fijo s/C.Operativo 2630.89  
 Intereses  
 Capital Fijo s/C.Operativo ( X ) 1530.34  
 Capital circulante (12% 6 meses) 940.16  
 Comercializacion  
 Acarreo 1720.41  
 Cargo, descarga estadia y mermo 1883.67  
 Flete ferroviario 2426.40  
 Impuestos y sellos 5354.98  
 TOTAL (R.N.T s/tierra) 22820.96

PRECIO FOB COSECHA 1 (US\$/qq) : 249.00  
 PRECIO FOB COSECHA 2 (US\$/qq) : 269.00  
 PROMEDIO (US\$/qq) : 269.00

PRECIO FOB COSECHA 1 : Mes de Marzo  
 PRECIO FOB COSECHA 2 : Mes de Abril

**DOUDE :**

VALOR TIERRA ALT.1 : Valor venal de la tierra  
 VALOR TIERRA ALT.2 : Arrend.(25% del I.B)  
 VALOR TIERRA ALT.3 : Arrend.(30% del I.B)

**Tierra (costos al mes de cosecha)**

Alternativa 1 5714.29  
 Alternativa 2 17540.02  
 Alternativa 3 21048.03

**RECURSOS TRANSABLES (R.T.) (US\$/TDM)**

CULTIVO:  
 Semilla, desinfeccion y/o inoculante 15.47  
 Herbicidas, insect. y/o fertiliz. 4.13  
 Comb.y Lubric.s/C.Operativo 6.90  
 Repar.y Conserv. "Fijo"s/C.Operativo 4.15  
 Recoleccion a granel (C y L)6.R y C) 13.33  
 TOTAL R.T (US\$/TDM) 43.97

C.R.I (6/US\$) (1) = 126.81  
 C.R.I (6/US\$) (2) = 179.36  
 C.R.I (6/US\$) (3) = 194.95



## **CAPITULO 5**

### **EL COMERCIO AGRICOLA Y LA RONDA DE NEGOCIACIONES DEL GATT**



## EL COMERCIO AGRICOLA Y LA RONDA DE NEGOCIACIONES DEL GATT

Carlos Perez del Castillo

### I. CRISIS ECONOMICA Y COMERCIO AGRICOLA MUNDIAL

Desde principios de los años ochenta hemos sido testigos de una recesión económica que es sin duda alguna la más intensa y prolongada que ha sufrido la economía mundial en todo el período de posguerra. Ha sido también la más generalizada ya que ha afectado y comprometido, aunque en diversos grados, el desarrollo económico de todos los países, tanto los industrializados como los en desarrollo, los de economía de mercado como los de economía planificada, las economías grandes, medianas y pequeñas;

En las economías industrializadas la crisis se ha manifestado en la disminución de la producción, en una baja aguda de la inversión en un aumento excepcional de la desocupación y en procesos inflacionarios desusadamente intensos y persistentes. Asimismo, el rasgo más distinto de la crisis ha sido el nivel excepcionalmente alto alcanzado por las tasas reales de interés impulsado por las políticas macroeconómicas que se instrumentaron en algunos de estos países.

La crisis de la economía mundial se extendió sobre América Latina a través de tres canales principales. El primero de ellos fue el comercio internacional, a través de la caída de la demanda en los países industrializados como consecuencia del estancamiento de la actividad económica. A su vez esto se vio reforzado por un resurgimiento de tendencias proteccionistas en las políticas comerciales de la mayoría, sino la totalidad de los países desarrollados, trabando el acceso a los mercados y deprimiendo los volúmenes comerciales importados de terceros países. Esta pérdida se vio complementada por prácticas desleales de subsidios a la exportación por parte de estos países que deprimieron aún más los precios internacionales de los productos básicos exportados por la región. La contracción del comercio mundial condujo, asimismo, a que se deterioraran fuertemente los términos de intercambio de América Latina, que caen en el período 1981-1985 en un 16% .

El segundo mecanismo de transmisión estuvo constituido por las altas tasas de interés vigentes en los mercados financieros internacionales. Estas contribuyen a frenar la recuperación de las economías industrializadas y por ende a reducir en éstas la demanda de las

exportaciones de América Latina. Por otro lado fueron la razón fundamental detrás del aumento considerable del servicio de la deuda externa, contribuyendo a ampliar enormemente el déficit de la cuenta corriente y obligaron a efectuar una transferencia real de recursos hacia el exterior también mucho mayor.

La tercera vía fue la brusca recesión del movimiento neto de capitales desde la banca privada internacional de los países industrializados hacia la región. Esta contracción junto a la expansión extraordinaria que mostraron las remesas netas de intereses y utilidades convirtieron a la región en un exportador neto de capitales del orden de los 100.000 millones de dólares en los últimos cuatro años.

Si bien los tres mecanismos han sido importantes en la generación de la crisis económica de la región para los fines de este trabajo nos limitaremos al impacto de la recesión económica sobre el comercio mundial y en particular sobre el de productos básicos.

Hay que recordar que los países latinoamericanos siguen dependiendo hoy día de los productos básicos, para un 80% de los ingresos totales de divisas que generan sus exportaciones.

Dentro del comercio internacional de productos básicos, el de productos agrícolas que es de fundamental importancia ha sido uno de los más perjudicados. A través de los años, ha continuado experimentando una relativa reducción en el comercio mundial total. Mientras a principios de la década del 70 significó casi el 18%, su participación relativa se estima ahora en sólo 12%.

Pero quizás, el acontecimiento más relevante ocurrido durante este período ha sido el cambio dramático en la estructura y el patrón del comercio agrícola. Los productores agrícolas ineficientes, apoyados a través de subsidios y de políticas de sostén de precios, se han visto beneficiados en detrimento de los productores agrícolas eficientes motivando un vuelco en la posición comercial tradicionalmente sostenida por estos últimos. La participación de los países desarrollados en las exportaciones mundiales de productos agropecuarios aumenta de un 53% en 1956-60 a un 70% en 1983, mientras que la participación de los países en desarrollo, en ese mismo período, declinan del 47% al 30%.

La Comunidad Económica Europea constituye el ejemplo más relevante de esto. Ha dejado de ser la principal región importadora de productos agrícolas de zona templada para convertirse ahora en el segundo exportador mundial. La CEE es en la actualidad el tercer exportador mundial de trigo, el principal ofertante de azúcar en el mercado libre con una participación del 20%, el segundo exportador neto de carne bovina (desde 1984) y sus exportaciones netas de manteca y leche en polvo representan entre el 30 y el 40% de las exportaciones mundiales. Estos cambios son consecuencia de los aumentos sostenidos de la producción paralelamente a una disminución del crecimiento de la demanda interna determinados por su política de sostenimiento de precios.

## II. PROBLEMAS ACTUALES QUE ENFRENTAN LOS PRODUCTORES AGRICOLAS DE ZONA TEMPLADA

Existe una serie de problemas serios con los cuales los productores de zona agrícola templada van a tener que enfrentarse para retomar (ni hablar de superar) la posición, que progresivamente perdieron durante los últimos años. Entre los más importantes, se debe hacer referencia a:

1. El significativo incremento de actitudes proteccionistas en los países industrializados traducido en una proliferación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio en las fronteras, complementado con una expansión de onerosos programas de apoyo a sus productores agropecuarios, en varios países desarrollados.
2. Las condiciones de acceso se han visto cada vez más amenazadas tanto por el impacto directo de barreras como por el efecto indirecto de prácticas de comercio desleales utilizadas por algunos competidores extranjeros. En particular el incremento del uso de subsidios y créditos blandos para la exportación, no sólo desplaza a los proveedores eficientes de los mercados tradicionales sino que también deprime los precios mundiales a niveles que no tienen precedentes.
3. El dramático colapso en los precios de productos básicos estimado en 30 % en el período 81-85 y las escasas perspectivas en torno a una recuperación significativa al menos en el corto plazo.
4. La contracción del mercado mundial. La caída de la demanda a raíz de la recesión económica mundial ha sido sustentada por la débil recuperación económica en los países de la OECD y el aumento de la competencia entre países productores agrícolas.
5. Excedentes mundiales crónicos de ciertos productos básicos.
6. Cambios en los hábitos del consumidor.
7. Impacto de cambios tecnológicos e incrementos de la competencia de productos sustitutivos.
8. Aplicación de normas sanitarias más estrictas al comercio mundial.
9. Tendencia al aumento del comercio administrado. Proliferación de acuerdos bilaterales entre países incluyendo acuerdos de trueque.
10. Amplias fluctuaciones en las tasas de cambio y su repercusión en las políticas internas.
11. Altas tasas de interés y su incidencia en el financiamiento de los stocks de productos básicos.
12. Caída de los programas de inversión en el sector agrícola.

13. **Importante alza en los costos de los fletes de productos básicos.**
14. **Colapso de la mayoría de los acuerdos internacionales de productos básicos y estancamiento y pérdida de confianza en la cooperación internacional entre países productores y consumidores como instrumento para resolver los problemas que sufre este sector.**

Para los países latinoamericana productores agrícolas de zona templada, esta situación se ve agravada por las severas limitaciones impuestas por el servicio de ajuste interno que sus economías tuvieron que llevar a cabo en los últimos años para sobrellevar las dificultades internas generadas por la necesidad de alcanzar superávit en sus cuentas corrientes y cumplir con las obligaciones derivadas del servicio de la deuda y acceder al financiamiento internacional adicional, imprescindible para su desarrollo económico. Todos estos elementos tienen y seguirán teniendo un significativo impacto en los niveles de producción, inversión y comercio en estos países.

### III. LA AGRICULTURA EN EL GATT, RESULTADOS DE LAS ANTERIORES RONDAS DE NEGOCIACION

Desde los orígenes del GATT el tema agrícola ha sido uno de los más problemáticos y conflictivos entre las partes contratantes. La liberalización del comercio ha operado en mucha menor medida que en otros sectores y el comercio agrícola se ha mantenido en gran parte fuera del marco del GATT. Ello se manifiesta en el tratamiento diferencial que se le ha dado a la agricultura en el marco normativo; en el número de excepciones legales admitidas a ese mismo marco normativo de normas, principios y obligaciones que es el Acuerdo General; y en el incumplimiento generalizado de las propias normas.

Ya desde los inicios del GATT se le dio a los productos agropecuarios un tratamiento diferencial en relación a los productos industriales. Entre otras cosas, no se aplican, en determinadas condiciones, las prohibiciones de aplicación de restricciones cuantitativas y están admitidas las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios. De esta forma se garantizó, al amparo de las disposiciones del Acuerdo General, la implementación de políticas nacionales de sostén de precios a producciones de alto costo en países desarrollados que derivaron en enormes excedentes, que fueron luego volcados al comercio internacional mediante subsidios a la exportación, desplazando de sus mercados tradicionales a los productores eficientes y deprimiendo los precios a niveles sin precedentes.

Paralelamente en el sector agrícola es donde más se han admitido excepciones a la normativa vigente, en particular la exención de Estados Unidos (waiver de 1955) en relación a la aplicación de restricciones cuantitativas en una serie de productos. Por otro lado, y en la misma línea, la formación de la CEE y sus posteriores ampliaciones, con la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), ha planteado problemas progresivos de desconsoli-

daciones arancelarias y de no cumplimiento de las normas del Acuerdo General en relación a las Uniones Aduaneras (fijación del menor nivel de protección aplicado por cualquier país miembro).

Todos los intentos de liberalizar el comercio agrícola y de incorporarlo más efectivamente en el marco del GATT han fracasado. Es un hecho bien conocido que los temas agrícolas nunca han sido abordados eficazmente en las siete rondas de negociaciones multilaterales comerciales que precedieron a la Ronda Uruguay. Este resultado fue una consecuencia directa de las serias limitaciones y deficiencias que caracterizaron las negociaciones agrícolas en dicho foro. Limitaciones con respecto a la naturaleza, el alcance, la cobertura y las modalidades de dichas negociaciones.

El enfoque de los gobiernos de los principales países industrializados fue el de tratar al sector agrícola como un "caso especial" en las negociaciones debido a sus "características particulares". Contrariamente a lo ocurrido con otros sectores en la negociación global, estos países se han negado a liberalizar las barreras u otras medidas que distorsionaban el comercio. Se han opuesto asimismo a modificar o ajustar sus políticas agrícolas internas y ni siquiera a negociar los efectos negativos que las mismas podían tener sobre el comercio mundial. Tampoco han buscado incorporar esta temática dentro del marco de las disciplinas generales del GATT.

Esta actitud unida a las numerosas exenciones formales (waivers) en el sector agrícola a las cuales ya se hizo referencia, han incidido en que los principales problemas que caracterizaron el comercio agrícola en las últimas cuatro décadas nunca pudieron ser abordadas en el marco de las negociaciones en este foro.

Otro aspecto importante que ha perjudicado el resultado de las negociaciones ha sido las modalidades o procedimientos aplicados para las negociaciones de los productos agrícolas.

Como los temas han sido considerados esencialmente distintos de otros temas comerciales, las negociaciones fueron llevadas a cabo en un grupo especial (y ciertos subgrupos) que debía abordar toda la problemática agrícola. De esta manera la agricultura se divorció de las negociaciones en otros grupos de negociación que trataban asuntos tales como aranceles, medidas no arancelarias, salvaguardias, subsidios, barreras técnicas al comercio, etc., todas ellas de fundamental importancia para este sector, pero que en muy pocos casos sus trabajos tomaron en cuenta las peculiaridades de la actividad agrícola.

Hay que destacar también que en rondas anteriores el principal enfrentamiento en el sector se ha dado entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. El primero, dada su mayor eficiencia productiva, ha buscado en estas rondas de negociación una mayor liberalización del comercio y un mejor acceso para sus exportaciones agrícolas (que siguen constituyendo alrededor del 20% de sus exportaciones totales). Ha encontrado apoyo, aunque de diversa índole e intensidad en países desarrollados tales como Canadá, Australia y Nueva Zelandia y en algunos casos aunque con características y planteos propios en países como Argentina y Uruguay. El objetivo central de la Comunidad en todas estas negociaciones ha sido el mantenimiento de su Política Agrícola Común, sosteniendo que es una política soberana fundamental de los Estados miembros

de la CEE y por ende no negociable. Japón y otros países industrializados importadores agrícolas como Suiza y los países Nórdicos, generalmente apoyaron las tesis comunitarias. Los resultados o mejor dicho la falta de resultados concretos con relación a la agricultura indican que ha sido la Comunidad y sus seguidores los que han salido favorecidos en rondas anteriores.

En la última ronda del GATT, la conocida como Ronda Tokyo (1973), las diferencias de enfoque entre la CEE y los Estados Unidos en el campo agrícola, prácticamente paralizaron las negociaciones globales por casi dos años. Al llegarse a un acuerdo entre ambos países, las negociaciones multilaterales se llevaron a cabo en el Grupo Agricultura y en tres sub-grupos relativos a carnes, lácteos y cereales. La discusión en el Grupo Agrícola se centró en una propuesta vaga y ambigua por parte de la CEE denominada "disciplinas concertadas". Mediante la misma, el brillante negociador de la CEE planteó (e hizo creer a muchos de los demás participantes durante todo el curso de las negociaciones), que la Comunidad estaba dispuesta a liberalizar su comercio y hasta ajustar sus políticas proteccionistas tales como la de los recargos variables o subsidios a la exportación, en la medida que los principales abastecedores concertaran con la CEE ciertas "disciplinas" en sus políticas de exportación. Las negociaciones fueron esencialmente bilaterales entre los principales países industriales, siendo los intereses y objetivos de los países en desarrollo relegados a un plano secundario. Hacia fines de la negociación la CEE, sin mayores explicaciones, retiró su propuesta multilateral de disciplinas concertadas.

En esencia el resultado fue muy desalentador. No se resolvió en forma multilateral ni bilateral ninguno de los problemas importantes de la agricultura. En lo que se refiere a subsidios y obstáculos técnicos al comercio no se produjeron modificaciones sustanciales en relación a la normativa del Acuerdo General. En salvaguardias y restricciones cuantitativas no se pudo lograr ningún tipo de avance. En relación a los aranceles, los productos agrícolas fueron excluidos de la fórmula general de reducción acordada para productos industriales, manteniéndose los altos niveles de protección. En relación a las medidas no arancelarias, no se efectuó ninguna concesión de importancia. En relación a los productos, se abandonaron a mitad de camino las negociaciones sobre cereales para que las mismas fueran retomadas en el marco del Consejo Internacional del Trigo (que tampoco logró la renegociación del Acuerdo Internacional de 1971). Se firmaron los Acuerdos de la Carne Bovina y de los Lácteos. En ellos no se resuelven ninguno de los problemas importantes que afectaban el comercio de estos productos, siendo estos acuerdos de carácter meramente informativo y consultivo. En carnes se lograron fuera del acuerdo, acceso a la CEE para contingentes limitados de cortes especiales enfriados (Hilton beef). El Acuerdo de Lácteos incorpora disposiciones de precios mínimos, que en la práctica han sido muy poco respetados.

## IV. LA RONDA URUGUAY

### A. ENTORNO INTERNACIONAL PREVIO A LA NUEVA RONDA

Como fuera mencionado en la parte introductoria de este trabajo, en los últimos años, y como consecuencia de la recesión mundial, no solamente no se ha avanzado en materia de liberalización en el sector agrícola internacional, sino que se ha retrocedido notoriamente.

Hemos presenciado una agudización cada vez mayor de las tendencias proteccionistas en los principales países industrializados. En muchos de ellos se han aprobado legislaciones y leyes que introducen nuevas y serias distorsiones a la estabilidad y seguridad del comercio mundial (véase Food Security Act de 1985 en los Estados Unidos).

Hemos sido testigos de una proliferación importante de barreras arancelarias y no arancelarias, así como de otras medidas tanto en la frontera, para frenar importaciones de terceros países, como a nivel interno para fomentar producciones domésticas, muchas de ellas divorciadas de todo sentido económico. Asimismo se ha sumado a este panorama, ya de por sí complejo, un recurso sin precedentes a medidas desleales tales como los subsidios a la exportación o créditos subsidiados para disponer de enormes excedentes que se han ido acumulando, lo que ha distorsionado gravemente la competencia y las ventajas comparativas de los países productores eficientes e incidido en el colapso de los precios.

Paralelamente se ha agudizado el tradicional enfrentamiento entre la CEE y los Estados Unidos, desencadenándose recientemente una verdadera guerra comercial entre ambos países como consecuencia del desplazamiento de exportaciones americanas por exportaciones subsidiadas de la CEE y sobre todo por las medidas proteccionistas adoptadas por la CEE como consecuencia de la entrada de España y Portugal en la misma (cereales y oleaginosos). La adopción de medidas de represalias por ambas partes no solamente ha deprimido aún más las cotizaciones internacionales de los productos básicos y generado mayor incertidumbre e inestabilidad en el comercio mundial, pero sobre todo ha pasado el costo del ajuste a países eficientes como Argentina y Uruguay que no son responsables de las irracionalidades de las políticas agrícolas de estos dos países o grupos de países.

Otra característica del entorno internacional de estos últimos años es que los principales países industrializados han buscado la solución a sus problemas agrícolas a través del bilateralismo, donde predominan las relaciones de poder. Los arreglos acordados o medidas adoptadas han violado sistemáticamente las normas y disposiciones del Acuerdo General, debilitándolo seriamente y afectando su credibilidad. Se estima que en los últimos años se han negociado más de cien acuerdos entre Partes Contratantes que son violatorias de las disposiciones del GATT.

Estas políticas agrícolas no solamente han generado enormes daños y perjuicios para los países productores eficientes de productos de zona templada (Australia calcula que el costo de la Política Agrícola Común para su país es de US\$ 1.000 millones anua-

les), sino que ha ido progresivamente generando costos en los propios países industrializados. El costo presupuestal de todos los subsidios otorgados por la CEE, Japón y los Estados Unidos a sus productores agrícolas es enorme. Se estima en total unos 60 mil millones de dólares en el presente año. De éstos corresponden 35 mil millones de dólares a los Estados Unidos, 18 mil millones a Japón y 23 mil millones a la CEE.

Si se incluyen las transferencias de los consumidores el costo total de los subsidios para los tres grandes se encuentra en el orden de los 180 mil millones de dólares. Si además se tienen en cuenta otras concesiones como otros recargos e impuestos y contribuciones de países miembros individuales de la CEE y de gobiernos estatales de los Estados Unidos, el total se acerca a los 200 mil millones de dólares.

La propia Comisión de la CEE estimó que la asignación de 1987 para la agricultura de 23 mil millones de ecus será insuficiente en 700 millones. El presupuesto se encuentra amenazado en dos frentes. Por un lado, el declive continuo del dólar con relación al ecus amenaza su competitividad a menos que se aumente el nivel de los subsidios, mientras los precios agrícolas mundiales siguen cayendo.

Por otro lado, se registra un gran aumento de los costos de almacenamiento para los excedentes de producción. Las exportaciones subsidiadas y los costos de almacenamiento absorben actualmente casi los dos tercios del presupuesto agrícola total de la CEE.

## B. CONVOCATORIA DE UNA NUEVA RONDA

Ante este panorama complejo de la economía mundial y en particular del comercio internacional de productos agrícolas es que los Estados Unidos tomaron a mediados de 1985 la iniciativa del lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del GATT. Esta iniciativa contó con el apoyo de Japón primero y luego de la CEE y con el correr de los meses se sumaron las 92 Partes Contratantes que conforman el Acuerdo General y que representan las 4/5 partes del comercio mundial de bienes.

El objetivo central de esta nueva ronda era volver a canalizar las negociaciones en materia comercial a través del sistema multilateral de comercio, reforzando y adecuando al GATT a las realidades del presente y exigencias del siglo XXI. A través de este ejercicio, embarcarse en negociaciones tendientes a aportar una mayor liberalización y expansión del comercio mundial, contener y revertir las tendencias proteccionistas y eliminar las distorsiones al comercio.

Al mismo tiempo para algunos países encabezados por los Estados Unidos, esta nueva ronda era la oportunidad para introducir nuevos temas en el marco del Acuerdo General tales como los servicios, los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, el comercio de mercancías falsificadas y medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

Para otro grupo importante de países, era una nueva, y quizás última oportunidad, de canalizar la búsqueda de soluciones a los urgentes problemas del sector agrícola: a través de la cooperación internacional, integrando de una vez por todas, el comercio

agrícola en el conjunto de principios que rigen las relaciones económicas internacionales entre las partes contratantes del GATT.

Desde principios de enero de 1986 se reúne en Ginebra un Comité Preparatorio que tiene como objetivo fundamental definir los objetivos, los temas sustantivos, los lineamientos y modalidades de las futuras negociaciones, incluyendo el tema agrícola.

La tarea fundamental de este Comité Preparatorio era reflejar esas bases de negociación en un proyecto de declaración ministerial que sería sometida a la consideración de una reunión de las Partes Contratantes a nivel ministerial en la ciudad de Punta del Este en setiembre de 1986. La aprobación de dicha Declaración Ministerial, lanzaría la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Este Comité termina sus trabajos en julio de 1986.

### C. EL SURGIMIENTO DEL GRUPO "CAIRNS"

Desde los inicios de los trabajos preparatorios en el GATT y ante la gravedad del problema, los exportadores agrícolas eficientes tomaron conciencia de la necesidad de coordinar sus posiciones y de definir una estrategia común.

Por primera vez en la historia del GATT a iniciativa del Uruguay, se reúnen en Montevideo en abril de 1986 los principales países exportadores de zona templada del hemisferio sur: Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Brasil y Uruguay, para evaluar la situación presente y futura del comercio internacional de productos de zona templada, pero sobre todo para analizar los problemas comunes e identificar la estrategia común que este grupo de países debería sostener durante la nueva ronda de negociaciones comerciales en el GATT. En dicha reunión se tomaron decisiones muy importantes tales como:

- (i) que la agricultura debe recibir una importancia prioritaria y fundamental en la nueva ronda de negociaciones.
- (ii) que debe ser integrada plenamente a las normas y disposiciones del GATT.
- (iii) que el principal objetivo de las negociaciones agrícolas debe ser la liberalización y expansión del comercio agrícola, con énfasis en mejoras en las condiciones de acceso y la eliminación progresiva de los subsidios a las exportaciones y otras prácticas desleales en el comercio agrícola mundial.
- (iv) que deben exigirse como condición previa al lanzamiento de una nueva ronda los compromisos de statu-quo y desmantelamiento.
- (v) que debe encontrarse en una primera fase de las negociaciones una solución satisfactoria al problema de las salvaguardias.

(vi) que debe asignársele un tratamiento especial y diferenciado a los países en desarrollo en estas negociaciones.

(vii) que la agricultura debe ser negociada en todos los grupos pertinentes de negociación de la nueva ronda y no limitarse a negociaciones en el Grupo Agrícola.

En julio de 1986 se realiza en Pattaya, Tailandia la segunda reunión de coordinación de este grupo de países. En la misma, el grupo se amplía con la incorporación de Canadá, Chile, Colombia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Hungría. En dicha reunión se ratifica lo adoptado en Montevideo, dándosele mayor énfasis a la necesidad de ajustes importantes en las políticas agrícolas de los países desarrollados. Se acuerda realizar acciones individuales como colectivas, en varios ámbitos, antes del inicio de la reunión de Punta del Este. Se vuelve a destacar la importancia de las modalidades de negociación de la nueva ronda, así como la de discutir los problemas agrícolas en otros foros multilaterales, además del GATT. En particular, se acordó que la Nueva Ronda debería tratar urgentemente las restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas con el objetivo de reducir en forma significativa los sostenes de precios agrícolas y proveer mejores disciplinas en el comercio agrícola en el GATT. Se coincidió en la necesidad de un fuerte compromiso a ese efecto en la declaración ministerial que lanzaría la Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales y cuestionó seriamente el interés de participar en esta ronda si ello no se lograra.

En agosto de 1986, se vuelven a reunir los exportadores agrícolas eficientes esta vez a nivel ministerial, en Cairns, Australia. Se incorpora al Grupo Fidji y se invita como observador a los Estados Unidos, Japón y CEE. La importancia de esta reunión radica en que ya se conocían los resultados de los trabajos del Comité Preparatorio en Ginebra, en los cuales un importante grupo de países incluyendo los principales países industrializados: Estados Unidos, Japón y muchos países de la CEE (aunque estos no habían podido expresarlo oficialmente visto las serias reservas de Francia), habían apoyado un texto de Proyecto de Declaración Ministerial presentado por Colombia y Suiza que contemplaba las bases de negociación futura en materia agrícola (W/47).

El grupo concluye que si bien dicho documento es un avance con relación a los textos que se habrían considerado en rondas de negociaciones anteriores en el GATT no es lo suficientemente amplio o específico con relación a ciertos problemas muy importantes en el comercio agrícola mundial. Por ejemplo se destacaron las deficiencias del texto en relación al trato que se le pretende dar a los subsidios a la exportación. Se menciona la falta de una referencia específica a las políticas de ajuste en los países industrializados en su sector agrícola. Se destaca que los textos presentados por el Grupo de los 10 (W/41) o por Argentina (W/49) responden mucho más a los objetivos e intereses de los países que conforman el Grupo de Cairns o de los 14 países productores eficientes de productos agrícolas. El Grupo de los 10 estuvo conformado por Argentina, Brasil, Cuba, Egipto, India, Nicaragua, Nigeria, Perú, Tanzania y Yugoslavia.

Como resultado de la reunión queda institucionalizado el Grupo para actuar coordinadamente en la reunión de Punta del Este. Se decide reunirse regularmente y presentar

una posición común.

Surge pues, a través de la coordinación de los exportadores agrícolas eficientes, una nueva fuerza o grupo de presión en las negociaciones agrícolas del GATT que ejercería un impacto considerable en la naturaleza y resultados de las negociaciones de Punta del Este.

#### D. LA REUNION EN PUNTA DEL ESTE

Si bien, como se mencionó anteriormente a los Ministros en Punta del Este se le presentan tres textos de proyecto de Declaración Ministerial, la negociación, en gran medida, se basó en el texto W/47 presentado por Colombia y Suiza.

En lo que se refiere al capítulo agrícola, dicho texto establecía como objetivo general de la negociación agrícola una mayor liberalización del comercio y el sometimiento de todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas reforzadas y de un funcionamiento más eficaz.

También el texto reconocía como objetivo la mejora del acceso a los mercados a través de la reducción de los obstáculos a las importaciones y a la reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias.

Pero era singularmente deficiente en cuanto al tratamiento de los subsidios en esta nueva ronda de negociaciones comerciales. En este campo, el texto propuesto sólo se limitaba a un compromiso de "la posible consideración de la reducción progresiva de los efectos negativos de la competencia subsidiada en un plazo acordado". El texto tampoco mencionaba los subsidios a la producción o las políticas de sostén de precios que son las causas principales de la generación de excedentes de productos agrícolas en países industrializados.

Tampoco encontrábamos en esta propuesta referencia alguna a un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, y finalmente, al igual que en rondas anteriores en cuanto a las modalidades de futuras negociaciones, se le daba a un Comité Agrícola la responsabilidad única y total de la negociación de todos los aspectos de la agricultura.

Visto estas limitaciones, el texto W/47 fue rechazado por el Grupo de Cairns y se formuló una nueva propuesta que reflejaba adecuadamente todos estos aspectos.

La CEE, pero por razones opuestas, también rechazó en la primera instancia de negociación en Punta del Este, el texto W/47. Consideraron que el texto era demasiado ambicioso, y que la sola mención de un posible estudio de la reducción progresiva de los subsidios a la exportación, comprometía las bases de la Política Agrícola Común. Por consiguiente, la CEE endurece su posición original, y presenta modificaciones al texto W/47 por las cuales refuerza el carácter específico y global de la negociación agrícola y además de algunas modificaciones en el tema subsidios, amplía el alcance del compromiso a todos los subsidios y "demás medidas" en una clara referencia a la política de los Estados Unidos.

El desarrollo de las negociaciones durante el curso de la semana tuvo muchas facetas que sería muy extenso detallar aquí. Vale destacar, sin embargo, que se caracterizaron por la presencia, fuerza y rol activo que desempeñó el Grupo Cairns y en particular un reducido número de negociadores que lo representaron.

Durante los primeros tres días de la Conferencia, el Grupo " Cairns negoció bilateralmente con la CEE manteniendo al mismo tiempo contactos permanentes con los Estados Unidos, del cual consiguió el apoyo para las propuestas que había formulado.

Se registraron avances en algunos puntos pero no en las diferencias fundamentales, debido sobretudo a la rígida posición de Francia dentro de la CEE.

El viernes 19 de setiembre por la noche, las consultas bilaterales y plurilaterales entraron en un "impasse" y se decidió referir el tema a una reunión plenaria donde todas las Partes Contratantes estarían representadas.

Fue en esa instancia que quedó claro que existía un apoyo muy amplio por la mayoría de las Partes Contratantes de las tesis difundidas por el Grupo " Cairns y los Estados Unidos, a los cuales se plegaron Japón y los Países Nórdicos, y la CEE se encontró cada vez más aislada en sus posiciones.

Con el fin de acercar las partes, Estados Unidos formuló una nueva propuesta que no hacía mención específica a los subsidios a la exportación, pero ampliaba el marco de las negociaciones agrícolas a todas las subvenciones directas e indirectas que afectaban el comercio de productos agropecuarios e introducía el compromiso de que durante el curso de las negociaciones deberían tratarse sus causas.

Esta propuesta contó con un apoyo muy amplio. El Grupo " Cairns sostuvo que la podían aceptar si la CEE también la aceptaba. Esta propuesta no fue aceptada por la CEE.

Durante la noche continuaron las negociaciones entre el Grupo " Cairns, los Estados Unidos y la CEE, hasta llegarse al acuerdo final que se reproduce en el Anexo I.

## E. EVALUACION DE LOS RESULTADOS

Se considera que cualquier evaluación del resultado final dependerá de los criterios de base de quien la realice. En lo que nos concierne, partimos del principio que las negociaciones son ante todo el arte de lo posible y no de lo ideal. Es evidente que el texto logrado no refleja literalmente todas las propuestas que el Grupo " Cairns había formulado al principio de las negociaciones, pero sí creemos que se ha podido introducir, directa o indirectamente, en este texto, que constituirá el marco de referencia de las negociaciones futuras en el campo agrícola, todos los elementos y medidas que dicho grupo quería negociar en una nueva ronda.

Al mismo tiempo se destaca que el texto que se aprobó es superior en su naturaleza y alcance al documento W/47 que fue la base de negociación y que, como se recordará, contaba en una primera instancia con el apoyo de más de cuarenta países incluyendo a los Estados Unidos, Japón y por lo menos la mayoría de los países que integran la CEE. Como tal el texto final va más allá de lo acordado en Ginebra en el Comité Preparatorio

y representa una mejora significativa que, en gran medida, hay que atribuírsela a los esfuerzos y acciones del Grupo « Cairns.

El texto acordado permite, por primera vez, la incorporación de la Agricultura dentro del marco de una negociación amplia en el GATT. Paralelamente abre las puertas para que se integre el comercio agrícola en el conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes del GATT.

Asimismo, esta nueva ronda abre la oportunidad de negociaciones para la búsqueda de soluciones multilaterales a los urgentes problemas comerciales que enfrenta este sector. Negociaciones en las cuales los países en desarrollo dentro del Grupo « Cairns seguirán teniendo, como en Punta del Este, un papel y una participación activa. Hay que considerar que la alternativa al lanzamiento de una nueva ronda era la continuación del caso y de la incertidumbre actual en el comercio agrícola mundial; la proliferación de guerras comerciales entre los grandes países productores apoyados por sus tesoreras, en las cuales los países pequeños y eficientes productores como los nuestros, tenemos todo para perder y poco para ganar; el bilateralismo como única forma de resolver los problemas actuales, mecanismo donde predominan las relaciones de poder y donde tampoco los países en desarrollo saldrán beneficiados. Es evidente que muchos de los problemas y distorsiones del comercio agrícola mundial tales como los subsidios, las salvaguardias, las reglamentaciones sanitarias, los compromisos de statu-quo y desmantelamiento sólo pueden solucionarse a través de acciones multilaterales, y es en ese sentido que una nueva ronda puede constituir el marco adecuado para tratarlos.

Se reconoce que en relación a los subsidios a la exportación que constituyen, hoy día, el instrumento más distorsionador del comercio agrícola mundial, el texto final no constituye un compromiso claro de su reducción o eliminación en un tiempo acordado. Sin embargo, el texto mejora el documento W/47 ya que abre las puertas a la negociación de "todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios". Esto debe interpretarse como que abarca todas las subvenciones, no sólo a la exportación sino que también a la producción y por ende a la causa fundamental del problema agrícola mundial. Asimismo, el nivel de compromiso es mayor, en la medida que se establece directamente la obligación de una reducción gradual de los efectos negativos de estas subvenciones, pero además se agrega el tratamiento de sus causas, en una referencia implícita a las políticas nacionales.

El texto acordado también reconoce un tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. También, en cuanto a las modalidades de negociación, se logró otro objetivo fundamental del Grupo « Cairns: que la negociación agrícola no se desarrollara solamente en el ámbito del Grupo Agrícola. Este último quedó con la responsabilidad primordial de la negociación, pero se podrán negociar aspectos relacionados con la agricultura en otros grupos de negociación.

Finalmente, hay que destacar que la CEE no pudo incorporar en el texto final ni las "características particulares y especificidad" de las negociaciones agrícolas, ni vincular los resultados de las negociaciones en este sector con los resultados globales de las negociaciones en general

No se pudo incluir en el texto agrícola un reforzamiento del compromiso de statu quo y desmantelamiento especialmente referido a la agricultura, pero éste queda de todas formas incluido en el compromiso general.

## F. CONSIDERACIONES GENERALES

La Declaración Ministerial adoptada en Punta del Este que lanza la Ronda Uruguay constituye, a nuestro parecer, un primer paso importante para abordar los problemas agrícolas mundiales.

Un primer paso, ya que se trata básicamente de un compromiso acordado entre las Partes Contratantes sobre los términos de referencia y bases que posibilitarán una negociación multilateral en los próximos años.

Se abre una instancia de negociación en agricultura, venciendo dificultades y reticencias que prevalecieron desde los orígenes del GATT. Esto, en sí mismo, es importante y positivo. Esta negociación alcanza todas las medidas, tanto las compatibles con el Acuerdo General, como las exenciones y otras medidas que por ser incompatibles con el GATT deberán desmantelarse en el período de cuatro años en los que se prevé esta nueva ronda.

Los escasos y frustrantes resultados de rondas anteriores así como las desigualdades inherentes al sistema económico internacional y a las reglas de juego de las negociaciones internacionales basadas en relaciones de poder, no permiten un entusiasmo y optimismo desmesurados en cuanto a los resultados concretos que puedan surgir de esta nueva ronda de negociaciones.

Sin duda alguna nos quedan por delante muchas etapas complejas y difíciles. El aprovechamiento de la instancia de negociación que se abre y la optimización de los resultados obtenibles dependerá en gran medida del poder y de la capacidad de negociación de los países exportadores agrícolas. La conformación e institucionalización del Grupo de Carnes abre una importante perspectiva que dependerá en gran parte de la forma en que actúe. Se debe continuar actuando coordinadamente, armonizando posiciones comunes a pesar de las diferentes realidades y grados de desarrollo de los países que lo integran. Y sobre todo, no perder la iniciativa. El Grupo Cairns fue un nuevo fenómeno que sentó un precedente importante en la reunión de Punta del Este. Ha ganado un espacio y un respeto que debe seguir promoviendo. De ahí la importancia de seguirse reuniendo periódicamente tanto en Ginebra como a nivel ministerial, en otras ciudades, cuando las circunstancias así lo exijan.

Es evidente que no todos los problemas que afectan el comercio agrícola podrán ser abordados, y más aún resueltos, en el marco de la Ronda Uruguay. Es por lo tanto imprescindible que la problemática agrícola sea tema fundamental de otros foros internacionales y regionales competentes tales como la UNCTAD, FAO, los diversos Consejos de Productos Básicos, el SELA, la JUNAC, SIECA, CARICOM y la ALADI. Sólo un enfoque integrado y acciones complementarias a nivel internacional, regional y nacional podrán ir al encuentro de soluciones viables y duraderas en este sector de fundamental importancia para América Latina.

## ANEXO I

### TEXTO DE LA DECLARACION MINISTERIAL SOBRE LA RONDA URUGUAY

#### AGRICULTURA

Las PARTES CONTRATANTES convienen en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina y previsibilidad al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la corrección y prevención de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las relacionadas con los excedentes estructurales, con el fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agropecuarios.

Las negociaciones tendrán por finalidad lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afecten al acceso de las importaciones y a la competencia de las exportaciones a normas y disciplinas del GATT reforzadas de un funcionamiento más eficaz, tomando en cuenta los principios generales por los que se regirán las negociaciones, mediante:

- i) La mejora del acceso al mercado a través, en particular, de la reducción de los obstáculos a las importaciones;
- ii) La mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con la inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas;
- iii) Una reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias, tomando en consideración los acuerdos internacionales pertinentes.

Para alcanzar los objetivos expuestos, el grupo de negociación que tenga la responsabilidad primordial de todos los aspectos de la agricultura hará uso de las recomendaciones adoptadas por las PARTES CONTRATANTES en su cuadragésimo período de sesiones, elaboradas de conformidad con el programa ministerial del GATT de 1982, y tomará en cuenta los enfoques sugeridos en la labor del Comité del Comercio Agropecuario, sin perjuicio de otras alternativas que puedan conducir al logro de los objetivos de las negociaciones.



## **EL COMERCIO AGRICOLA Y LA RONDA DE NEGOCIACIONES DEL GATT**

**Arturo Hotton Risler (\*)**

Voy a aprovechar de la oportunidad que se me brinda para hablar brevemente. En rigor el tema es sumamente árido y comparto la forma analítica, cronológica y sistemática en que el Embajador Pérez del Castillo ha presentado el tema. Traje para hoy un documento de una naturaleza similar, pero a la luz de lo que hemos escuchado y de que ustedes tienen en su poder, el documento preparado por el Embajador Pérez del Castillo, quisiera referirme a algunas cuestiones más bien puntuales, a fin de dejar otra opinión o en todo caso elementos para que se formulen preguntas o surjan conceptos críticos.

La primera cosa que quiero señalar es que está lejos de mí pecar de maniqueísmo, es decir de considerar que unos son los buenos y otros son los malos. En rigor, de lo que se trata es de intereses comerciales, con absoluta validez, defendidos con mayor o menor sentido de la oportunidad, brillantez diplomática, fuerza de negociación, poder de disuasión económica, facultad de retaliación que han tenido unos países frente a otros. De manera que no se entienda ninguno de los comentarios que vamos a hacer como comentario descalificante de país alguno o de privilegiar posición alguna. Aquí no hay buenos ni malos. Aquí hay partes contratantes, hay una realidad comercial internacional donde cada uno opera de acuerdo a sus intereses nacionales.

La segunda cosa es la desmitificación de ciertas aseveraciones que se han hecho en la Argentina. Yo he recibido en Ginebra, durante mis siete años de permanencia -aunque básicamente me interesaba en los últimos dos- información que leía, brindada por nuestros diarios más prestigiosos, referidos sobre el tema agrícola y la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Les confieso que me daba una gran indignación, especialmente cuando aparecían cosas como éstas: "La Argentina debería acompañar a los Estados Unidos en materia agrícola y también en materia de servicios, porque

---

(\*) **Ministro. Director Nacional de Negociaciones Comerciales Bilaterales. Secretaría de Industria y Comercio Exterior. Argentina.**

los Estados Unidos son quienes le van a torcer la mano a la Comunidad Económica Europea en esta ocasión". En rigor era vincular dos temas no vinculados, por lo que lo anoté. Lo que dijo el Embajador Pérez del Castillo: faltando 76 horas para terminar la negociación en Punta del Este se le hicieron al representante de los EE.UU. dos preguntas. Primero: ¿Los EE.UU. están dispuestos o no a lanzarse al agua con nosotros? El planteo que se hacía antes era que nosotros debíamos acompañar la posición de Estados Unidos, pero como señalaba en una conferencia de prensa no hace mucho, en la delegación argentina en Ginebra no se recibió nunca un documento con la posición de los EE.UU. en materia agrícola referido al tema comunitario. Una cosa eran las declaraciones; la gente que venía de Buenos Aires hacía declaraciones y otra cosa son los documentos. No había posición documental de los EE.UU. en materia agrícola referida a la nueva ronda de negociaciones económicas multilaterales.

De forma tal que el planteo estaba para nosotros claro. Es decir, el tema iba a pasar sin pena ni gloria. Ibamos a hacer el esfuerzo dentro de las limitaciones que teníamos para trabajar y como ha dicho el Embajador Pérez del Castillo, lograr dentro de esas limitaciones un marco para poder discutir en el futuro la agricultura en el seno del GATT.

Un hecho claro es el hecho exógeno, es decir independiente a un proceso negociador de las políticas agrícolas. El mencionaba por ejemplo una referencia al costo presupuestario en la CEE del orden de los 23.000 millones de U\$S para el sostenimiento de la política agrícola en este ejercicio y que para el año próximo, este mismo no alcanzaría. Es cierto, pero éste es un hecho autónomo. La CEE verá si el año que viene dispone de 25-30 mil millones de U\$S. Nosotros hacemos predicciones que es una cifra alarmante, pero cuando vemos el producto interno bruto de las comunidades que está en el orden de los 3.140.000.000.000 de U\$S, es decir 10 veces la deuda externa total latinoamericana, evidentemente la suma asignada en el presupuesto para el mantenimiento de la política agrícola común puede ser irracional pero es manejable.

De manera que lo que hagan la CEE o los EE.UU., en rigor depende más de ellos que de la negociación multilateral. Y aquí tenemos una diferencia de enfoque tal vez. Porque se señalaba que en la bilateralidad lo importante es el poder, la fuerza relativa. Me pregunto, ¿en la multilateralidad qué es lo importante? Tomemos al GATT como ejemplo, no sé si hemos hablado mucho del GATT y no sé si estamos concientes de lo que es en rigor. Es un acuerdo entre partes. De ninguna manera es una especie de pseudo tribunal judicial internacional, supranacional, coactivo que cuando alguien violenta una norma inmediatamente se produce una respuesta de justicia.

En el trabajo del Sr. Embajador se mencionaban 100 casos de violación de los acuerdos. Evidentemente es una cuestión práctica, en donde algunos pueden más que otros en función de su poder de retaliación. Hay otra asimetría en el GATT. Hablamos de la agricultura, hay que incorporarla al GATT. La agricultura está en el GATT. Hay un artículo, que es el 16 y que dice: no se puede subsidiar la producción industrial. Se puede subsidiar la producción agrícola. Estoy dando el concepto dicotómico del artículo sin hacer una evaluación hermeneútica o exegética precisa. No se puede suplir la insuficiencia que tienen ustedes en el sector industrial. Ejemplo: costo argentino,

estructura productiva obsoleta, reconversión tecnológica; quiero estar presente en los mercados mundiales, necesito liquidez, divisas para el repago. No puede subsidiar. Porque si usted subsidia yo le aplico derechos compensatorios. Y si su precio es un precio que yo interpreto -de acuerdo a mi criterio- es consecuencia del dumping, yo le aplico derechos antidumping. Usted no puede subsidiar productos industriales. Sin embargo, yo puedo subsidiar la agricultura, porque yo en la agricultura tengo defectos, tengo problemas sociales, climáticos. Ustedes tienen una pampa tan enorme con posibilidades extraordinarias. Déjenme que yo pueda subsidiar puesto que no tengo las ventajas que ustedes tienen. De forma tal que aquí nace en el GATT una diferencia estructural. Y esa diferencia estructural no se puede corregir mediante retórica. Si estoy del lado de la CEE, puedo decir que estoy amparado por un articulado que establece lo que establece. Si estoy del otro lado tengo que hacer un ejercicio de dialéctica y de negociación formidable para llevarles a entender que por la vía de la lucha comercial lo que se hace, como bien señalaba el Sr. Embajador del Castillo, es agravar la situación en vez de solucionarla. Pero en esto hay que ser claros. El GATT no tiene automaticidad, no actúa de jure. Actúa a pedido de parte afectada en un conflicto; finalmente hay un pronunciamiento después que se ha expedido un grupo de trabajo. Ese pronunciamiento no es obligatorio, coactivo. Es voluntarista. Y en última instancia si el problema lo tiene alguno de la sala conmigo, el resto de la sala invita a alguno de los dos que se juzga ha afectado o alterado una de las normas a que por favor se comporte más adecuadamente. Si el que está en la sala es más fuerte que yo, es difícil que pueda sancionarlo. Porque cuál es el paso final, ¿qué me dice? Si él no se ajusta a lo que le estamos recomendando usted le puede retirar las concesiones.

Ahora imagínense una situación en la que la Argentina tuviera un problema particular con un país o grupo de países donde después de todo un proceso se determina que nosotros podemos retirarle las concesiones. Yo supongo que esto no produciría un tembladeral en este país o grupo de países, sino simplemente un escozor, junto con la designación de un funcionario para que se ocupe del tema de forma rápida e higiénica.

Frente a estas realidades que creo que son importantes señalar se inserta la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Vuelvo a decir: muchos medios de comunicación social en la Argentina decían que ésta era la rueda que proponían los EE.UU. para destruir la política agrícola común (PAC), por lo que había que ir con ellos. En Ginebra sabíamos que era la propuesta para diseñar el mundo de los 2000, es decir a través de un sistema normativo y multilateral, la inclusión de los servicios, de los bienes de alta tecnología, de las inversiones, de la propiedad intelectual. Es decir donde existen potencialidades de crear, como en el caso del Brasil, reserva de mercado de informática como en el caso de la Argentina, para que el ejemplo no cunda vamos a establecer normas multilaterales que dejen el statu quo y privilegien los grados de desarrollo relativo a que las economías altamente desarrolladas habían llegado. Esto, no tiene nada que ver con la agricultura. La agricultura venía además. . . Por eso ustedes habrán notado que el Sr. Embajador señala: "la iniciativa de los EE.UU. es recogida inicialmente con plena adhesión de la CEE".

En rigor ni siquiera fue una iniciativa de los EE.UU., sino que vino por el otro lado, por el lado de Nakasone. Pero más o menos sabíamos que estábamos en un barco compartido de una realidad que no es que se nos pretendía imponer -porque algunos son malos y otros buenos- sino porque la realidad internacional es como es y no como quisiéramos. Frente a esta constatación de que se venía una nueva división internacional del trabajo tomando en cuenta las potencialidades, que también se mencionó, de los países en desarrollo que, también se mencionó, esta vez estaban llamados a jugar un rol, tuvimos una actitud de cautela. Y ¿por qué? Porque esta vez los países en desarrollo estaban llamados a jugar un rol porque eran los que iban a poner los mercados. Si el tema de los servicios, de la alta tecnología, de las inversiones, hubiera sido una preocupación exclusivamente norte-norte, existía la posibilidad de negociar, con sus limitaciones porque no tienen un sistema de solución de diferencias similar al GATT, pero existía la posibilidad que lo negociásemos en el marco de la OSD. El hecho de que se buscara negociar en el marco del GATT era para tener a las partes contratantes en desarrollo, y como se sostenía con un criterio de graduación (con cierto grado de desarrollo) como los receptores de esta nueva división internacional del trabajo que tenía que ser aceptada en un marco multilateral, porque la multilateralidad nos garantiza a nosotros cierta tranquilidad y seguridad.

Surge el Grupo de los 5. No es caprichoso que la India, mercado importante, con un proyecto nacional importante; Brasil, mercado importante con un proyecto nacional importante y en parte volcado hacia afuera (una concepción del comercio internacional singular); Argentina no satisfecha en el tema agrícola, porque no escuchaba hablar de agricultura; Yugoslavia, un país de nivel intermedio con una expectativa de desarrollo en estos sectores mencionados y Egipto, conformaran un grupo de oposición, o más bien de reflexión sobre esta ola intelectual que temíamos se transformase ya no en una prédica sino en un hecho consumado. Así como el tratado de Roma a pocos preocupó cuando se firmó, hoy a muchos les hace doler la cabeza. Nosotros sobre la experiencia del pasado no queríamos repetir los errores, a pesar que nos decían y nos marcaban que era la actitud equivocada, que se trataba de aceptar todos estos temas de forma tal que los EE.UU. le doblasen la mano a la CEE y viviéramos una utopía de Huxley, un mundo feliz en la agricultura, en donde todos teníamos nuestro espacio.

Nosotros reflexionábamos distinto. Decíamos que si los EE.UU. tenían la intención de modificar la (PAC) de la CEE a través de la presión, podía hacerlo sin necesidad de nuestra cooperación. Esta no era decisiva, nuestro peso no es determinante. De forma tal que si existía realmente la voluntad de utilizar la rueda de negociaciones para modificar el statu quo o el conflicto comercial norte-norte en materia agrícola, no se necesitaba que el sur colaborase demasiado. Había que esperar que la situación se plantease y el orden se estableciera. Este Grupo de los 5, que luego se amplía al Grupo de los 10, es el que elabora el documento sobre agricultura más estupendo, desde nuestra concepción obviamente, que se haya escrito como documento de negociación en el GATT. Ahora esto es importante, porque el que Australia esté cerca de la posición agrícola

la argentina es más o menos razonable (aunque ellos mantienen la dicotomía de los mercados: en el tema carne, el sucio por un lado y el limpio por el otro. En el limpio es para mí, en el sucio vamos y competimos juntos) que Nueva Zelandia esté también más o menos cerca de las posiciones argentinas es previsible. Pero que la India, país que está subsidiando su producción; que Egipto, país que se beneficia de los subsidios de la producción y de la exportación de otros hacia su mercado, sostuviesen la posición argentina que hay que terminar en tiempo establecido con los subsidios, ésta fue una tarea de diplomacia ~~improba~~ de negociación permanente y de búsqueda de comunes denominadores.

Viene la posición que se ha señalado de Suiza y Colombia que tras ellos traían la posición de casi la totalidad de las partes contratantes, o por lo menos el peso de las partes, donde en el capítulo agrícola se produce la siguiente situación. Quiero señalarles que en este papel venía entre paréntesis servicios, inversiones, tecnología, etc. Y venía agricultura. La comunidad dice: yo me disocio de esta parte del papel porque va muy lejos y Australia dice que yo me disocio de esta parte del papel porque se queda muy corto. De manera que en lo que interesaba se volvía a la dialéctica: tesis, antítesis y no había una síntesis de consenso. Ante la feliz iniciativa del Uruguay nos reunimos en Montevideo y comenzamos a generar algunas ideas entre nosotros. El grupo se amplía y se endurece en su reunión de Tailandia (esta declaración es muy dura) y se "flexibiliza" en Australia, en la reunión de Cairns, en donde teníamos como observadores a Japón, la CEE y los EE.UU.

Llegamos a la reunión de Punta del Este con tres papeles: el papel del Grupo de los 2, donde estaba la mayoría, el papel del Grupo de los 10, donde estaban Argentina, Brasil, India, Yugoslavia, etc., y un papel de la Argentina, independiente, que tomando la estructura siguiendo exactamente capítulo por capítulo y tema por tema el papel del Grupo de los 2, incorporaba los elementos del Grupo de los 10. Es decir, era una forma sistemática de leer otra realidad pero inserta en la forma hermenéutica en que había sido planteada en el papel del Grupo de los 2.

En el tema agrícola, el Grupo de Cairns juega un papel importante, aunque yo no diría decisivo, porque algunos de sus integrantes no viven en el mundo solamente por el tema agrícola (nosotros tampoco, no nos equivoquemos). No se levantan cada mañana preguntándose si la CEE habrá cambiado. Tienen otros compromisos. La OSD es una realidad. Sus lealtades de carácter ideológico y estratégico son una realidad. De manera que se puede ir hasta lo razonable, lo aceptable, hasta reconocer que hay ciertos hechos de la realidad que no pueden voluntaristamente modificarse, porque se afectan intereses vitales. De forma tal que el Grupo de los más sensibilizados, que era la Argentina, Uruguay, Brasil, fueron los que motorizaban la dosis mayor de presión hasta que finalmente se logra el documento que ustedes conocen. Y aquí hago dos observaciones. A criterio de la Argentina, se podía haber ido más lejos. Entendemos que sí, pero sabíamos que eso significaba un esfuerzo adicional y ciertas fisuras y efectos no deseados. De forma tal que llegamos hasta donde el resto de nuestros circunstanciales socios quisieron llegar. Aceptamos pues el mandato negociador y luego hicimos una reserva. La Argentina se

permitió reservar su posición a efectos de señalar que era nuestra intención y voluntad que en materia agrícola se fuera mucho más lejos.

La delegación argentina -decía- quiere dejar expresa constancia de su insatisfacción con el texto sobre agricultura contenido en el documento final. Por supuesto, yo me pongo a hacer exégesis de entre casa y digo que no fue una buena reserva. Porque una reserva que se hace después la pueden leer nuestros amigos de la CEE y decir: miren, ésta es la forma en que ustedes interpretan el texto acordado; no hay otra interpretación salvo ésta. Lo que podría atarnos las manos. Sin embargo creíamos que era políticamente necesario establecer y marcar una diferencia entre el punto más lejos a que nuestros socios circunstanciales estaban dispuestos a llegar y la posición argentina que iba mucho más lejos.

Al final de la rueda Tokio, un diplomático argentino decía en Ginebra: en materia agrícola nos ofrecieron, nos prometieron una catedral y al final nos dieron una iglesia de barro. Ahora nos prometen la construcción de una catedral, donde habrá que analizar primero el diseño, después el cómo y el por qué. Pero existe el proyecto. Es una forma de definir el mandato. Tenemos que aunar esfuerzos, ser inteligentes, ser prácticos, ser sensibles para, como decía el embajador, tener conciencia de que la negociación es el arte de lo posible. Y construir a partir de realidades, no de voluntarismo puro o de la negación de la realidad, lo que esperamos sea un mundo agrícola más equilibrado, más racional, más lógico.

Y quiero concluir señalando dos cosas. Primero, trigo, maíz, cebada, avena, mijo, sorgo, alpiste, maní, arroz, soja, varios. Total: 20 millones de ton. de exportación argentina. Exportación a países no miembros del GATT durante 1984: 11 millones de ton. 1985: total exportado 23 millones de ton. A países no miembros: 13 millones y medio. Es decir también tenemos que ser lo suficientemente cautos para no dar más de lo que algo vale. No comprometer un proyecto de país independiente en determinadas áreas por algo que a lo mejor no vale tanto como nos quieren decir que vale. Y lo dice alguien que estuvo siete años comprometiendo su vida en el GATT, que le costó un preinfarto una negociación, pero que antes de irse a la luz de su experiencia como director de multilaterales tuvo un atrevimiento (quizás por eso ahora sea director de bilaterales). Le dije a un ministro de economía de la Nación: señor el GATT es un organismo serio, en donde gente seria trabajando muy seriamente hace cosas muy poco serias en lo que hace al interés de la República Argentina.

## **CAPITULO 6**

### **LA INTEGRACION REGIONAL COMO ALTERNATIVA ANTE LA CRISIS DE LOS MERCADOS**



## POLITICA AGRICOLA INTERNA E INTEGRACION REGIONAL

Renato Zandonadi (\*)

Los analistas económicos que analizaron la economía brasilera de postguerra coinciden en forma unánime al señalar los defectos de la política general que afectaron al sector agrícola.

La orientación básica de producir alimentos baratos para atender el consumo urbano y contribuir para el financiamiento y desarrollo industrial, siempre dificultó las condiciones bajo las cuales el sector primario operaba. Subsidios, importaciones y confiscaciones son prácticas comunes de los gobiernos de los países en desarrollo, entre los cuales se encuentra Brasil, implementadas en épocas de precios agrícolas altos.

A pesar de los recursos naturales de Brasil y de las inversiones realizadas en infraestructura rural que la sociedad brasilera ha realizado con el objeto de mejorar las condiciones socio-económicas rurales, la población urbana ha crecido vertiginosamente durante las últimas tres décadas. En 1960 2/3 de la población brasilera vivía en el medio rural. Actualmente, esa cifra se ha reducido al 30%.

El resultado de las migraciones hacia los centros urbanos se está tornando preocupante, ya actualmente se está observando una polarización de la población en dirección de las grandes ciudades, concentrando éstas el 30% de la población.

El rumbo de estas transformaciones es alarmante, sobre todo teniendo en cuenta las dimensiones del Brasil. Actualmente, existen regiones prácticamente despobladas. La mano de obra, insumo fundamental para el crecimiento y desarrollo del sector primario brasilero, resulta escasa en las principales regiones productivas, provocando por lo tanto grandes inversiones en cuanto a generación de tecnología para facilitar su sustitución en el proceso productivo.

Al mismo tiempo que la migración hacia las ciudades provoca la falta de mano de obra rural, estos nuevos pobladores se conglomeran en la periferia de los grandes núcleos urbanos, provocando grandes inversiones en servicios de infraestructura social en las ciudades cercanas. Estos nuevos habitantes de la ciudad, se convierten en consumidores de los alimentos que dejaron de producir.

---

(\*) Secretario Nacional de Abastecimiento. Brasil.

La combinación de las circunstancias que determinan las condiciones de vida de la población brasilera, justifican y asimismo fundamentan la orientación de fuerte contenido social que marca la actual política económica brasilera. La altísima deuda externa, nos condiciona a una dura convivencia con el estancamiento de las actividades productivas, debido a las pocas inversiones internas, a la inflación y las consecuencias de miseria y pobreza.

Esta conjunción de variables "antidesarrollistas" llevaron al Presidente Sarney a asumir una posición firme y decidida y valiente para reorientar el rumbo de la economía nacional.

El día 28 de Febrero de 1986, con el comienzo del Plan Cruzado, el Cruzeiro, fue reemplazado por el Cruzado, los precios fueron congelados temporariamente, las tasas de cambio y los salarios fueron readecuados a la nueva moneda.

De un día para el otro, la inflación mensual, fue reducida desde casi el 15% hasta casi 0%. Se logró también quebrar la expectativa inflacionaria. De Febrero a Noviembre la inflación interna acumulada fue aproximadamente de 10,4%.

El nuevo Plan económico tuvo, desde su inicio un gran respaldo popular. La economía brasilera, volvió a crecer, motivada por el incremento de la demanda interna. Este incremento, respondió a la recuperación del poder adquisitivo. El sector industrial, que hasta el momento del lanzamiento del Plan Cruzado se encontraba ocioso, opera hoy a plena capacidad.

Para no profundizar en el Plan Cruzado, comentaré brevemente sus efectos sobre el sector agrícola.

Desde el inicio de la década del '70, las inversiones en el sector se encontraban paralizadas debido a su baja rentabilidad, tanto para los productos de exportación como los de consumo interno. Las inversiones en los mercados inmobiliario y financiero, despertaban mayor interés que la agricultura.

A partir del Plan Cruzado, el sector agrícola se convierte en una atractiva alternativa de inversión. Prueba de ello fueron el repentino incremento en los valores de la tierra, la gran demanda por maquinaria y equipos y la realización de grandes inversiones para mejorar las condiciones productivas de la tierra. Todo esto, provocó una mayor demanda por créditos.

Como resultado, el sector rural elevó su tasa de empleo, el mercado interno creció como consecuencia del mayor consumo de productos agrícolas y los márgenes de comercialización fueron disminuidos provocando un reajuste en el flujo de comercialización.

Con todo, algunos imprevistos ocurrieron en el sector agrícola: el crecimiento del consumo interno, fue mayor del esperado y, la oferta interna se vió disminuida por la sequía que afectó a las zonas productoras. Esto, obligó al gobierno a recurrir al mercado externo para completar la demanda interna de carne, leche, arroz, mijo y porotos, reduciendo como contrapartida sus importaciones de trigo en un 50%.

La importación de los productos mencionados en el párrafo anterior, fue realizada en su mayor parte por el sector privado y puso en evidencia la fragilidad del comercio entre los países de América del Sur y por lo tanto la necesidad de una mayor integración en el área de abastecimiento.

Frente a la alteración general de la economía y pasado el tiempo necesario para la evaluación de los resultados provocados por el nuevo Plan, el gobierno comenzó a preocuparse por el planeamiento sectorial.

En el plano agrícola, las transformaciones por las que pasó la economía brasilera en los años recientes, impusieron al sector una serie de ajustes que marcaron nítidamente su desempeño. La reducción proporcional del sector productor de alimentos para el mercado interno, que en el período 77/84 decreció un 13% asociada a la expansión (en un 19%) de la exportación de caña de azúcar con vistas a la producción de alcohol carburante (70%) constituyeron los efectos más notorios para la sociedad.

Estas variaciones, conjugadas con la pérdida real del poder adquisitivo y el crecimiento poblacional observado en aquel período (2,7% a.a.), llevaron a una disminución tanto del consumo como de la disponibilidad de alimentos por habitante. Esta reducción, se registró tanto en término de kg como de nutrientes (calorías y proteínas).

Para mejorar, en el corto plazo, esta perspectiva, el Primer Plan Nacional de Desarrollo de la Nueva República (I—PND—NR) propone las orientaciones básicas que delinearán el accionar de la Política Agrícola Nacional. Entendemos que el bienestar social, que requiere de un abastecimiento regular de alimentos básicos a un precio compatible con el poder adquisitivo de la población, exige la obtención de una tasa de crecimiento de la producción adecuada.

En relación al mercado interno de alimentos, el gobierno deberá fortalecer la iniciativa privada, definiendo reglas claras para la política de abastecimiento, para que tanto los productores como los comerciantes sepan cuándo y cómo utilizar sus stocks.

A fin de corregir las distorsiones impuestas a la agricultura y colocar al sector en un camino de crecimiento armónico con el crecimiento global del país, un conjunto de acciones sincronizadas fue definida en el Plan de Metas del sector agrícola brasilero. Algunas de estas acciones son:

- a) Crédito Rural, Precios mínimos y Stocks de regulación, que constituyen los principales instrumentos de acción del gobierno para orientar al sector agrícola;
- b) Obras de infraestructura que contemplen los sectores de almacenamiento, transporte, irrigación, exportación e importación.
- c) Corrección de las distorsiones administrativas e institucionales que bloquean la transmisión de los incentivos del mercado, que producen pérdidas en el proceso comercial y obstaculizan el desarrollo de estructuras modernas y eficientes de comercialización agrícola.

La orientación social que el gobierno actual procura imponer a su accionar, asociada a la disminución en la producción de alimentos registradas en años anteriores, hacen del abastecimiento de alimentos, una de las metas prioritarias del gobierno federal, como asimismo la orientación al sector privado.

La política comercial contenida en el Plan de Metas, encierra algunas novedades notorias. La estabilización de los precios, especialmente respecto a su componente estacional, dependerá de los stocks, que serán mantenidos por el sector privado y, también, del mercado externo. Con la estabilización de los precios, se procura beneficiar tanto

a los productores como a los consumidores. Al mismo tiempo, permite al sector privado desempeñar su papel en la comercialización y mantenimiento de los stocks.

La inclusión en la política agrícola del accionar referido al abastecimiento, posibilita la definición previa de los rumbos que serán adoptados en la principal fase del desempeño de la agricultura. Sobre todo, teniendo en cuenta que del análisis de la formación de los precios al consumidor, surge que el 50% del mismo se genera en las etapas posteriores a la salida de la unidad de producción.

Las condiciones de oferta, excedentes o escasez manifestadas en las distintas etapas del abastecimiento, no hacen más que reflejar la necesidad de un accionar suplementario o complementario por parte de los gobiernos. Las que residen también en las principales acciones tributarias relacionadas con los productos del sector primario o sus derivados.

Por eso, el Ministerio de Agricultura entiende como legítimas etapas del abastecimiento todas aquellas por las que pasa el producto entre la unidad de producción y la mesa del consumidor o el puerto de exportación. Durante este largo trayecto, importantes variables desempeñan un papel relevante. Su funcionamiento, debe ser sincronizado, para lo cual todos los engranajes deben trabajar adecuadamente.

Dentro de este contexto, el Ministerio de Agricultura propuso un plan para guiar el abastecimiento, acorde con los cuatro objetivos básicos contenidos en él:

1. Incremento en la renta del productor rural.
2. Corrección de los desequilibrios regionales.
3. Expansión de la producción de alimentos.
4. Aumento de la productividad agrícola.

Para el logro de estos objetivos, se torna imprescindible que el mercado tenga reglas claras y transparentes tanto para los productores como para los que operan en el proceso de la comercialización. Esto implica, alterar substancialmente la orientación adoptada con anterioridad al Plan donde las decisiones relativas al abastecimiento giraban exclusivamente alrededor del control de precios al consumidor que se reflejaba en el índice de inflación.

A través de este nuevo instrumento, está claro que el país se propone generar una abundante producción agrícola como forma de controlar los precios al consumidor, generar empleo y consecuentemente contribuir al equilibrio social.

Por lo tanto, el mantenimiento de los stocks, debe ser uno de los principales instrumentos de estabilización del mercado. Estos stocks, estabilizarán la renta de los productores y, regularizarán la oferta a lo largo del año. Simultáneamente, la estabilidad de los precios agrícolas, estimulará el desarrollo tecnológico agropecuario.

En contrapartida, se pretende autorizar las exportaciones siempre que, dadas las condiciones del mercado interno, se prevea una disminución de los precios o bien que el nivel de los stocks de regulación se consideren los adecuados.

Análogamente, si en algún momento del año los precios tienden a subir exageradamente, se autorizarán las importaciones a través del Sector Privado o bien la intervención del Estado a través de medidas fiscales, siempre que los precios para cada producto, superen niveles previamente anunciados.

A pesar de la participación marginal del país en el comercio internacional de los principales productos del mercado interno (arroz, porotos, mijo, leche en polvo), los volúmenes exportados o importados tienen un alto impacto en el sector agrícola y en el sistema de abastecimiento. Los impactos sobre los precios internos, consecuencia de operaciones comerciales de carácter internacional también han sido significativos. Se hace entonces necesaria, una forma cautelosa de comercio exterior. Las exportaciones, deben ser equilibradas para evitar perjuicios en el abastecimiento. Las importaciones cuando necesarias, deben complementar la oferta interna y ser realizadas en épocas convenientes.

Con el objetivo de obtener regularidad en el abastecimiento, protegiendo al consumidor sin afectar la renta de los productores, es que la complementariedad en esta área está siendo estudiada por los gobiernos de Argentina, Uruguay y Brasil, como forma de impedir las fluctuaciones bruscas en cualquier sentido y de que los precios y la oferta externa sean también factores de equilibrio del abastecimiento nacional.

La aplicación de las cláusulas de salvaguarda para los productos sensibles y una mayor libertad comercial para los menos sensibles, abrirá el espacio común en el mercado y estimulará un crecimiento regional armónico, contribuyendo también al fortalecimiento de la agricultura.

El sector agrícola, tiene un amplio campo para llevar a cabo la integración, en el intercambio de:

a) Productos agrícolas, donde los países podrán complementar sus necesidades alimenticias, y los excedentes exportables de uno de ellos, suplen el déficit alimentario de otro;

b) Insumos, plaguicidas y productos veterinarios, un buen entendimiento comercial, podrá suplir las deficiencias tecnológicas del país limítrofe y contribuir para el incremento de la productividad, así como aumentar el poder competitivo y reducir los costos de producción, dado que este mercado, presenta en general características de oligopólicas.

c) Máquinas e implementos agrícolas, las presiones provenientes de la demanda interna en el corto y mediano plazo podrán ser solucionadas por medio de entendimientos previos.

La implementación del intercambio comercial, en estas tres áreas, ciertamente traerá beneficios para el sector agrícola regional. Pero, para que esto ocurra, es necesario lograr una mayor aproximación de las áreas agrícolas de los países involucrados permitiendo que cada uno conozca las reales condiciones para la complementación comercial, la estacionalidad de la oferta, contribuyendo incluso a la implementación de los acuerdos vigentes.

En el área alimentaria, diversos acuerdos están siendo concretados entre los gobiernos de Argentina, Uruguay y Brasil, en los que también participan los sectores privados de cada uno de los países. Como ejemplo, podemos citar:

a) Protocolo de Trigo, realizado entre los gobiernos de Argentina y Brasil, por el cual Brasil garantiza la compra de 1.375.000 ton. durante 1987 y el aumento gradual del volumen de compra para llegar a un total de 2.000.000 ton en el año 1991;

b) Las negociaciones de manzana, de ajo y otros (que contienen cláusulas de salvaguarda) por las cuales los excedentes de un país, pueden satisfacer las demandas de los otros, durante el período de entre-cosecha;

c) El acuerdo del pescado, que está siendo realizado por medio del entendimiento de los sectores privados, sin la participación de los gobiernos.

En marcha, se encuentran las negociaciones del Protocolo 3, firmado entre los presidentes de Argentina y Brasil y otros acuerdos, que envuelven también a Uruguay, cuyo objetivo primordial es asegurar la estabilidad y reducir las consecuencias de los riesgos físicos de la producción que pueden interferir con el abastecimiento regular.

Como ejemplo, serán analizados a continuación los datos de la balanza comercial Brasil/Argentina, para evaluar las actuales condiciones de intercambio de los sectores agrícolas de ambos países.

Los datos del Cuadro 1, muestran la balanza comercial entre Argentina y Brasil, en los años recientes.

Las exportaciones brasileras, que en 1980 alcanzaron los 1100 mill. de U\$\$. decrecieron posteriormente, para llegar a 550 mill. de U\$ en 1985.

Las exportaciones agropecuarias brasileras, fueron reducidas de una media de 250 mill. de U\$ a inicios de la década a unos 80 mill. en la actualidad. En términos %, la disminución fue del 33 al 14%.

En relación a las importaciones, la situación del Brasil es a la inversa: En 1985, los productos agrícolas, tenían una participación del 56% en la balanza comercial mientras que la participación histórica, ha sido del 70%.

Los datos del cuadro 2, reflejan que en el comercio agropecuario, Argentina presenta históricamente un saldo positivo respecto a Brasil. Esta situación se invierte al incorporar al análisis al resto de los productos.

Los cuadros 3, 4, 5 y 6 muestran el intercambio comercial regional entre Brasil y el resto de los países miembros de la ALADI y al igual que en caso con Argentina, tiene una tendencia decreciente tanto desde el punto de vista del valor del intercambio, como de la participación relativa.

Creo, que estos datos reflejan claramente la necesidad de buscar una mejor complementación de los sectores agrícolas y de la iniciativa privada de estos países y si ésto llega a existir, importantes intercambios comerciales se concretarán.

CUADRO 1

BALANZA COMERCIAL BRASIL/ARGENTINA - 1979/85 (Miles U\$S FOB)

AÑO	EXPORTACIONES BRASILERAS			IMPORTACIONES BRASILERAS		
	Agropecuarias (1)	No agropecua- rias (2)	Total (1)/(3) (3)	Agropecuarias (1)	No agropecua- rias (2)	Total (1)/(3) (3)
1979	242.721	475.703	718.424 33,8	707.837	188.257	896.094 79,0
1980	258.917	832.604	1.091.521 23,7	542.091	214.509	756.600 71,6
1981	201.115	679.111	880.226 22,8	280.118	306.462	586.580 47,8
1982	132.712	542.651	666.363 18,6	382.294	167.935	550.229 69,5
1983	103.444	551.183	654.627 15,8	253.536	104.538	358.074 70,8
1984	95.207	757.903	853.110 11,2	398.794	112.114	511.066 78,1
1985	77.655	470.582	548.237 14,1	263.333	205.554	468.887 56,1

Fuente: CACEX/BB

Elaboración: CINGRA/MA

Fuente: CACEX



CUADRO 3

BRASIL – EXPORTACIONES HACIA LOS PAISES INTEGRANTES DE LA ALADI (en millones US\$)

PAISES	1986*	1985	1984	1983	1982	1981	1980
ARGENTINA	357**	548	853	655	666	880	1092
BOLIVIA	98	171	140	108	81	255	180
CHILE	109	238	281	193	289	640	451
COLOMBIA	59	102	171	150	272	204	136
ECUADOR	84	119	141	97	71	69	50
MEXICO	99	221	285	173	324	643	470
PARAGUAY	137	298	332	233	324	450	409
PERU	65	92	124	75	222	285	130
URUGUAY	87	140	136	104	138	378	311
VENEZUELA	181	302	365	269	474	409	230
TOTAL	1276	2231	2828	2057	2861	4213	3459

\* Datos hasta junio de 1986. Para el Ecuador, datos hasta julio de 1986.

\*\* Estimado

Fuente: CACEX

CUADRO 4

BRASIL. IMPORTACIONES DESDE LOS PAISES INTEGRANTES DE LA ALADI  
(en millones de U\$S)

PAISES	1986*	1985	1984	1983	1982	1981	1980
ARGENTINA	121	468	511	358	550	586	756
BOLIVIA	1	9	15	19	28	25	46
CHILE	38	216	224	164	312	305	435
COLOMBIA	0,5	4	5	2	4	5	8
ECUADOR	0,2	5	2	69	244	24	34
MEXICO	35	380	629	708	789	783	418
PARAGUAY	10	74	40	32	167	191	91
PERU	6	55	48	57	71	58	123
URUGUAY	59	140	123	131	151	178	196
VENEZUELA	11	257	541	663	970	968	570
<b>TOTAL</b>	<b>281,7</b>	<b>1168</b>	<b>2138</b>	<b>2203</b>	<b>3286</b>	<b>3123</b>	<b>2677</b>

\* Datos hasta Febrero de 1986

Fuente: CACEX

**CUADRO 5**  
**BRASIL. SALDO DEL INTERCAMBIO COMERCIAL CON EL RESTO DE LOS PAISES**  
**INTEGRANTES DE LA ALADI**  
(en millones de U\$S)

PAISES	1986*	1985	1984	1983	1982	1981	1980
ARGENTINA	-	80	342	297	116	294	336
BOLIVIA	-	162	125	89	53	230	134
CHILE	-	22	57	29	- 23	335	16
COLOMBIA	-	98	166	148	268	199	128
ECUADOR	-	114	139	28	- 173	45	16
MEXICO	-	-159	- 344	- 535	- 465	- 140	52
PARAGUAY	-	224	292	201	157	259	318
PERU	-	37	76	18	151	227	7
URUGUAY	-	0	13	- 27	- 13	200	115
VENEZUELA	-	45	- 176	- 394	- 496	- 559	- 340
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>623</b>	<b>690</b>	<b>- 146</b>	<b>- 425</b>	<b>1090</b>	<b>782</b>

\* Datos no disponibles  
Fuente: CACEX

**CUADRO 6**  
**PARTICIPACIONES DE LOS PAISES INTEGRANTES DE LA ALADI EN LAS EXPORTACIONES**  
**E IMPORTACIONES BRASILERAS**  
(millones de U\$S)

AÑO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	TOTAL BRASIL	ALADI %	TOTAL BRASIL	ALADI %
1980	20132	3459 17,1	22955	2677 11,6
1981	23293	4213 18,0	22090	3123 14,1
1982	20175	2816 13,9	19394	3286 16,9
1983	21899	2057 9,3	15428	2203 14,2
1984	27005	2828 10,4	13915	2138 15,3
1985	25639	2231 8,7	13168	1168 8,8
1986*	14490	1276 8,8	7287	281 3,8

\* Enero/Julio  
Fuente: CACEX/CIEF

## **LA INTEGRACION REGIONAL COMO ALTERNATIVA ANTE LA CRISIS**

**Alfredo R. Morelli (\*)**

Desde hace varios años se viene hablando de la integración como una respuesta necesaria a la situación internacional; los esfuerzos integracionistas de la región son demostrativos de las esperanzas puestas en la complementación económico-política.

Los esfuerzos pasados no dieron todos los resultados acordes con las expectativas de sus impulsores. No es sin embargo justo restar méritos a lo realizado ya que probablemente eran las expectativas demasiado exigentes y no ineficaces quienes intentaron cristalizarla.

El tipo de renunciamientos que la integración implica requiere de una madurez por parte de las naciones que sólo permite una realidad que hace indispensable la movilización en pos de nuevas formas políticas. Hoy los enunciados de la integración son mucho más modestos, procuran un enfoque funcionalista, comenzar por pequeños logros que vayan movilizando el resto.

No debemos ser demasiado duros con nosotros mismos por no haber logrado aún un proceso de integración que funcione, aquellos que lo lograron, contaron con el apoyo fundamental de la única gran potencia del momento.

Puede ser útil recordar el pensamiento de los estrategas norteamericanos y sus inquietudes de posguerra respecto a la posibilidad de avance del comunismo en una Europa postrada económicamente.

Podría afirmarse por el contrario que en el caso de la región latinoamericana, nunca la gran potencia regional tuvo un particular interés en ver una región unida, incorporada al contexto internacional, con mayoría de edad como para aceptar las responsabilidades y los derechos emergentes de la convivencia internacional.

Durante mucho tiempo, sin tener clara conciencia de la complejidad del intento integrador, las ideas fueron los principales enemigos de los hechos, la pretensión inte-

---

(\*) Consejero, Subsecretaría de Relaciones Internacionales Económicas, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina.

gradadora era de una magnitud casi inalcanzable. Por momentos, los opositores a la integración se confundían con sus más acérrimos defensores.

Cada vez que se intentaba discutir el esquema de integración y complementación, algunos países, se vieron inmersos en una discusión que fue paralizante, todo el esfuerzo se transformó en un juego de suma cero, el que ganaba lo hacía necesariamente a costa del vecino y el que cedía necesariamente consideraba que lo hacía a costa de la soberanía nacional, la alternativa a negociar fue no hacer nada y continuar el proceso de ineficiencia económica y decadencia política.

Hoy no podemos despreciar el acervo de nuestra integración. La situación actual requiere una nueva manera de dialogar en donde se comprenda que en la mayoría de las negociaciones parte importante de la sustancia a negociar queda sobre la mesa. La nueva mentalidad de la cooperación intraregional es el resultado de la maduración por la experiencia, y en la medida en que se valore lo realizado se podrá aprender por ensayo error y, cada intento se aproximará más a la satisfacción de las necesidades regionales. Por ello la experiencia anterior no podría descalificar el valor de la integración para afrontar la crisis económica internacional, todo lo contrario ya que constituye un aprendizaje político importante.

La integración permite una división regional del esfuerzo más aceptable para todos. Esto es así en la medida que cada aportante al esfuerzo regional tiene mayor capacidad de maniobra. Cuando la integración se plantea en el contexto de una relación norte-sur, las asimetrías son mayores, hay menor grado de interdependencia (y si lo hay es en un solo sentido), hay mayores diferencias culturales y los competidores son más eficientes.

Los países de menor desarrollo relativo tienen mejores posibilidades de que sus intereses sean respetados, y que los términos del intercambio sean más favorables y manejables. Es evidente que cada aportante al esfuerzo regional, por pequeño que fuera en ese contexto, siempre estará en mejores condiciones de negociación, que en contexto internacional global.

La integración en tal sentido parecería como una apertura atenuada que se produce entre los miembros del club regional. Los puristas pensarán que es una forma de proteccionismo, pero las cosas adquieren significado en un contexto dado y si consideramos al proteccionismo absoluto como negro y a la apertura total como blanco, la integración es gris: proteccionistas respecto de la apertura total, pero es francamente de apertura frente a una economía cerrada.

## LA INTEGRACION CON BRASIL

Un proceso de integración como el que tratamos, bien llevado, podría significar el logro de una mayor eficiencia económica. En el caso del esquema iniciado con el Brasil estimo que puede ser una forma operativa de afrontar la crisis internacional en materia de productos agrícolas. Las características diferentes de los productos dan una buena

complementariedad en la producción primaria que tradicionalmente han intercambiado ambos países.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, la integración tiene como objetivo fundamental garantizar el acceso a los alimentos a las poblaciones de ambos países, fundamentalmente a las más carenciadas. La integración puede ayudar a producir los alimentos que son más necesarios, generar ingresos en ciertos sectores para que puedan acceder a la misma y hacer comprender además cuáles productos se deben consumir.

Frente a los planes de estabilización, la seguridad alimentaria cobra importancia fundamental, los alimentos cobran además un valor fundamental en la estrategia de desarrollo, como también lo es el equilibrio presupuestario, la balanza de pagos y el manejo de la inflación. La subvención de ciertos productos agropecuarios puede generar significativos déficits de presupuesto los que son muchas veces financiados con expansión monetaria.

La integración en tal sentido se vincula con las posibilidades de lograr una economía más sana que al reconocer las ventajas de la división regional del esfuerzo y la especialización, se beneficie evitando déficits de presupuesto por una expansión monetaria innecesaria.

La integración puede ser además una importante arma para distribuir ingresos de ciertos productores agrícolas, y de desarrollo para las economías regionales. Es obvio que algunos productos por sus características, se identifican con ciertos productores. En el caso del poroto por ejemplo, las condiciones de producción y comercialización lo vincula a medianos y pequeños productores y a cooperativas, siendo además un producto que se vincula a la dieta de sectores más deprimidos.

La estabilidad de precios es algo fundamental ya que es la señal que el productor recibe para hacer su asignación de recursos. La rentabilidad dependerá del costo de los insumos en relación con el precio del producto. En la medida que los precios sean estables, aún cuando no sean excesivamente altos, el agricultor puede prever por sus recursos en el mediano plazo.

La inestabilidad de los precios puede causar serios problemas, como realmente está sucediendo, la integración puede ser una buena medida para protegernos, los costos de aislarse por un corto tiempo no son grandes y tiene beneficios. Los beneficios son más importantes en el mediano y largo plazo cuando la especialización permite ganancias para todos.

La integración con Brasil en materia de productos agrícolas, requiere pensar en el corto, mediano y largo plazo ya que la posibilidad de importar o hacer stocks, que puede ser válida para tres meses no lo es para seis meses o un año.

En el corto plazo, habría que darle transparencia al mercado, con algún sistema eficaz de evaluación de la oferta y demanda en cada uno de los países. La posibilidad de importar o de hacer stocks, dependerá necesariamente del producto de que se trate y de las características de producción, comercialización y consumo en cada país, así como de si el país es importador o exportador, y características y perspectivas del mercado internacional.

Para el mediano plazo surgen importantes consideraciones a partir de las negociaciones de precios, en el cual hay que hacer consideraciones y concesiones mutuas a partir de ellas. La seguridad para ambas partes tiene un costo determinado que a medida que el tiempo transcurre va desapareciendo. El precio negociado estará necesariamente vinculado al precio internacional que es el precio de referencia, pero necesariamente el precio interno al principio podría ser diferente (aunque no demasiado). Pero la negociación deberá contemplar algunos aspectos macroeconómicos que permitan que el productor llegue a un nivel de precios que se confunda con el internacional o incluso sea menor.

Hasta que esto suceda el productor deberá encontrar un retorno seguro por su trabajo que garantice la confiabilidad y credibilidad del proceso para que paso a paso se pueda garantizar la mayor innovación tecnológica que determine mayor eficiencia y por ende mejores precios.

Por ello en el largo plazo, ya se afecta la inversión pública respecto a infraestructura y a la investigación. Hay que tener en claro sin embargo que los costos del aislamiento no pueden pagarse eternamente y que todo este proceso está dirigido a una mayor eficiencia económica y a que sea un buen negocio para ambas partes.

Algunos puristas sobre todo de los países desarrollados enfatizarán la importancia de que el sistema económico internacional sea orientado por mecanismos de mercado, quisiera sin embargo recordar que la perfección de los mecanismos de mercado no es un fin en sí mismo en el caso de los alimentos, ya que la producción de alimentos que sea accesible a todos debiera guiar la preocupación universal. Demasiadas consideraciones individualistas emergen del sistema internacional actual.

## **CAPITULO 7**

# **EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL ARGENTINO EN EL MARCO DE LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL**



## **EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL ARGENTINO EN EL MARCO DE LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL**

**Dr. Lucio G. Reca (\*)**

En primer lugar deseo agradecer la presencia y participación de tan destacado grupo de expertos y asistentes que han aportado su experiencia y sugerencias durante el Seminario. Creemos en la necesidad y utilidad de este tipo de ejercicios cuyo objetivo es abrir la discusión sobre la política agropecuaria, en un marco participativo coherente con la recuperación de la vida democrática. Ese es el espíritu de la acción del gobierno y ése es el sentido que nos impulsó a organizar este Seminario.

No entraré en detalles descriptos sobre la caracterización de esta crisis que ha sido analizada exhaustivamente por ustedes.

Simplemente quisiera resumir algunas de las implicancias de esta situación, que aparecen como enormes contrasentidos.

Hace tan solo 2 décadas, la preocupación dominante en los países desarrollados era cómo alimentar a una población mundial en constante crecimiento. Claro ejemplo de ello fueron los famosos estudios del Club de Roma, que reivindicaban las tesis malthusianas y anticipaban deficiencias crecientes de alimentos.

Sin embargo, el desarrollo tecnológico de postguerra y la implementación de políticas proteccionistas aisladas de las señales del mercado internacional, nos han conducido a una situación en la cual la producción de granos ha crecido enormemente, a una velocidad muy superior al consumo, determinando dos fenómenos: la acumulación de excedentes en los países desarrollados y una drástica caída de los precios internacionales que ha llevado los mismos a su menor nivel en lo que va de este siglo.

Esta situación, totalmente opuesta a la vigente hasta hace tan solo 15 ó 20 años, plantea dos tremendas contradicciones, que afectan al mundo en desarrollo y han sido generadas por la estrategia agrícola de los países desarrollados:

- Por un lado, el enorme contraste entre la existencia de stocks de granos equivalentes al 22% del consumo mundial anual, y la persistencia del hambre en el mundo, que parecieran señalar que el malthusianismo no es un problema inherente a la

---

(\*) Discurso de clausura del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, en el momento de realización del Seminario. Actualmente asesor presidencial en materia agropecuaria.

capacidad técnica de los hombres sino a su condición ética. Lo aberrante de la situación llega a que mientras en muchos países miles de personas mueren diariamente por no cubrir sus requerimientos alimentarios mínimos, en otros se desnaturalizan alimentos como la leche para reutilizarlos en alimentación animal.

- Por otro lado, las políticas proteccionistas implementadas en varios países desarrollados han provocado la reducción del volumen y los precios de las exportaciones de numerosos países en desarrollo, condicionando fuertemente sus posibilidades de crecimiento económico. El problema de la deuda externa introduce un elemento adicional de irracionalidad en este esquema pues implica que los propios acreedores limitan las posibilidades de pago de nuestros países al provocar reducciones en nuestros ingresos externos.

La crisis del mercado internacional de granos, que ustedes han estado analizando en estos días contiene entonces fuertes elementos de irracionalidad. No se trata ya de un problema de irracionalidad económica, sino que están implícitos aspectos que hacen a la dignidad humana de la comunidad internacional.

No podemos limitarnos a hablar de la necesidad de un "nuevo orden económico internacional". Desconocer el carácter político y ético del tema, sería pecar de economicismo.

¿Cómo puede entenderse, sino, que millones de dólares se destinen a pagar subsidios para desplazar del mercado a países en desarrollo que necesitan de sus exportaciones agrícolas para crecer, en vez de canalizar esos montos en ayuda alimentaria a miles de hambrientos que no pueden pagar su sustento ni siquiera a los bajos precios actuales? ¿O es acaso que el nacionalismo y el sentido de autoprotección han llegado tan lejos como para desinteresarse de lo que ocurre en el resto del mundo?

Sabemos, y ello ha sido debatido en estos días, que tanto en los EE.UU. como en la CEE existe una preocupación creciente por estos temas y por la necesidad de ajustar sus políticas agrícolas. La inclusión por vez primera del tema agrícola en la nueva ronda de negociaciones del GATT dará a los países en desarrollo una nueva ocasión de plantear nuestros problemas. Pero la posibilidad de lograr cambios dependerá, sin duda alguna, de que exista la decisión política para avanzar hacia relaciones internacionales más coherentes en un mundo cada día más interdependiente.

## **SITUACION ARGENTINA ANTE LA CRISIS – NECESIDAD DE DEFINIR UNA NUEVA ESTRATEGIA**

Casi con seguridad, la Argentina es el país que más se ve afectado por la crisis del mercado internacional de granos.

Las implicancias sobre nuestras exportaciones, las finanzas públicas y los ingresos de los agricultores ya han sido correctamente señalados en las exposiciones del día de ayer. Los niveles de producción de granos actuales y potenciales también se ven afectados por esta situación.

Este impacto negativo de la crisis no solo ha tenido efectos económicos directos. También ha reflatado un antiguo descreimiento respecto del papel del sector agropecuario en el proceso de crecimiento económico, forjado en los años 40 con la guerra, y el inicio en el país de un proceso de industrialización que nunca se complementó adecuadamente con el crecimiento agropecuario.

Las concepciones dominantes del desarrollo industrial en la Argentina prestaron muy poca atención a la agricultura como una instancia relevante desde el punto de vista del crecimiento industrial. Nunca se visualizó la potencialidad que podría tener una vinculación más estrecha y orientada hacia los mercados internacionales entre la agricultura y la industria.

La exportación de granos y carnes y la obtención de alimentos baratos para la población urbana siempre fueron las metas a alcanzar y ese comportamiento, netamente orientado hacia la exportación de productos sin elaborar, fue decisivamente incentivado desde los sucesivos gobiernos tradicionalmente acosados por la falta de divisas. Las agroindustrias tradicionales como la contracara del mencionado comportamiento del sector agrícola, buscaron el mercado interno como el destino principal de sus producciones.

En esa dinámica de desarrollo, el país no ha visualizado hasta ahora las posibilidades que se pueden abrir a través de una integración mucho más articulada entre la agricultura y la industria procesadora de productos agrícolas. Esta situación debe ser urgentemente reconsiderada a la luz de la crisis de sobreproducción que enfrenta y enfrentará el agricultor argentino en los próximos años.

La crisis del mercado internacional de granos, y el agotamiento definitivo del "modelo" tradicional de vinculación entre el agro y la industria nos obligan a un replanteo total de la estrategia agroindustrial. Dentro de este contexto, cabe imaginar esta actividad como procesadora de una biomasa generada por el sector agropecuario con muchos otros destinos posibles que habrá que evaluar. Lo que parece estar claro es que las señales que nos están dando los mercados internacionales no responden a fenómenos coyunturales que se pueden sobrellevar "esperando", sino que los mismos reflejan, tal vez exageradamente, cambios estructurales que hay que asumir y actuar en consecuencia.

Las tecnologías de punta, las potencialidades que se abren con los nuevos desarrollos en el ámbito de la ingeniería y la biotecnología, adquieren una significancia muy concreta al pensar en la construcción de un complejo agroindustrial moderno que potencie las posibilidades de nuestro sector primario. La biotecnología está alterando los procesos de producción en un gran número de sectores alimentarios y procesadores de productos agropecuarios. Articular una propuesta en torno a las agroindustrias puede concretar la voluntad nacional de avanzar hacia la modernización de la economía, con la enorme ventaja de estar asentando esta estrategia de industrialización sobre un sector proveedor como el agrícola que garantiza precios de materias primas competitivos internacionalmente, a diferencia de otras actividades industriales.

Sabemos que no somos los únicos, ni tampoco los primeros en plantear este tema. Ya en 1984, en los "Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento Económico 1985-1989", la Secretaría de Planificación planteaba la conveniencia de que el Gobierno Nacional priorizara el desarrollo agroindustrial. Prestigiosos economistas

internacionales han coincidido recientemente en ello. Sin embargo, también sabemos y somos muy concientes de ello, que en otros sectores y factores de poder existe descreimiento hacia el papel del sector agrícola.

Hace poco más de tres meses, al inaugurar una tradicional muestra rural, dijimos que no reiteraríamos el error histórico de descreer de nuestra agricultura. Hoy deseamos ratificar esta afirmación, tal como lo hiciera hace pocos días el propio señor Presidente de la República.

Pero no es suficiente con que lo afirmemos nosotros desde el Gobierno. El problema es mucho más profundo, pues requiere una toma de conciencia de todos los estamentos del poder y de la sociedad misma, lo cual sólo será posible si damos lugar a una discusión franca, abierta y participativa sobre cuál debe ser la inserción y el rol de la agricultura en un proyecto de crecimiento económico a largo plazo en nuestro país.

## LAS ACCIONES CONCRETAS

He querido referirme a este tema, pues sé que es una preocupación de todos y porque creo imprescindible fomentar su discusión pública. Quisiera ahora mencionar algunos aspectos específicos de la política agrícola y sus perspectivas en el corto y mediano plazo.

Para ello, separaré mis comentarios en dos áreas: la externa y la interna.

### A. ACCION EXTERNA

La Argentina ha venido desarrollando una importante tarea en los foros internacionales a fin de lograr una mejor consideración de los problemas de la agricultura y una reducción del proteccionismo agrícola. La decisión de incorporar la consideración de estos temas en la presente ronda de negociaciones multilaterales, por primera vez en la historia del GATT, constituye sin duda un paso adelante y es en buena medida el resultado de una acción continuada y paciente iniciada por Argentina y un pequeño grupo de países con la reunión de Montevideo, en Abril de este año, y que concluyera con la formación del "Grupo de los 14" en la reunión de Australia.

Somos concientes de que ésta es una tarea de largo aliento, y de que los cambios son lentos, pero estamos absolutamente convencidos de la necesidad de mantener una continuidad y una presencia relevante en esta tarea que no dudamos rendirá sus frutos. Es por ello que continuaremos defendiendo nuestra posición durante toda la ronda de negociaciones, así como mantendremos activos contactos con todos los países involucrados en el tema, especialmente los del Grupo de los 14.

## B. ACCIONES INTERNAS:

El sector agrícola argentino se ve actualmente confrontado a una doble restricción, prácticamente sin antecedentes en los últimos 25 años: la caída de los precios internacionales por un lado, y las restricciones derivadas de la elevada deuda externa y del programa de saneamiento económico por el otro, otorgan límites estrechos a la política agrícola interna argentina.

La orientación exportadora de la producción granaria del país hace imprescindible que toda estrategia de crecimiento se asiente en una mejora continua de la competitividad externa. Por consiguiente, la instrumentación de la política agrícola debe concentrarse en las medidas que favorezcan un aumento eficiente de la producción y que resulten compatibles con los lineamientos generales de la política económica y una equitativa distribución de los esfuerzos sectoriales.

En el corto plazo, existen tres temas que concentran nuestra preocupación y que resultan claves para asegurar el crecimiento sostenido del sector: la política impositiva, las tasas de interés y la política de abastecimiento.

En cuanto al primer tema, resulta evidente que la política actualmente vigente donde el peso de la recaudación cae sobre los productos agrícolas exportables, privilegia a los bienes de consumo interno en desmedro de los granos y no actúa como aliciente para aumentar la producción.

El Poder Ejecutivo ha anunciado su voluntad de modificar esta política, elevando al Congreso de la Nación un proyecto de reforma impositiva que impulsa la implementación de un impuesto a la tierra libre de mejoras y considera la necesidad de eliminar gradualmente los derechos de exportación. Las disminuciones ya operadas en estos últimos, que fueron reducidos en un 50% con respecto a la campaña agrícola pasada, significarán una caída de la recaudación fiscal de más de 200 millones de dólares.

Sin embargo, pese al esfuerzo que esto significa para el Estado Nacional y el conjunto de la sociedad, esta mejora no alcanza a compensar la caída de los precios de exportación, y los menores precios internos posiblemente determinarán una reducción del área sembrada con granos. El aumento ocurrido en los precios de la carne está contribuyendo a fortalecer esta tendencia, en virtud del carácter sustitutivo de ambas actividades en varias zonas productivas.

Estos hechos evidencian la necesidad de revisar el gradualismo del cambio de política impositiva llevado hasta el presente, e intensificarlo lo máximo que permita la situación general, ya que de lo contrario existe un riesgo cierto de que se profundice la caída de la producción y las exportaciones, y que se afecte el programa de estabilización vía precios relativos.

Respecto de las tasas de interés, que han resultado fuertemente positivas en virtud de exigencias del programa de estabilización, la influencia sobre el sector agrícola es muy marcada, dado el carácter estacional del mismo. La producción agrícola es discontinua y ello le obliga a estar expuesta a dichas tasas por mayores lapsos que el comercio y la industria, a la espera de ingresos genuinos.

En un contexto de baja rentabilidad, el elevado costo financiero está induciendo una situación potencial sumamente comprometida, no sólo para el sector productor sino también para los que habitualmente financian su actividad (bancos, proveedores de insumos, comerciantes de granos). La magnitud del problema recién podrá confirmarse al momento de efectuarse la cosecha, pero existen algunos indicios preocupantes como las atípicas ventas anticipadas de cereales y las quiebras de algunas empresas comerciales.

El Gobierno Nacional ha anunciado su decisión de devolver la eficiencia y su rol dinamizador al sistema financiero y a tal fin ha enviado al Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley de entidades financieras.

Sin embargo, nuevamente en este caso deberemos revisar la compatibilización entre los tiempos de los cambios de fondo y los requerimientos coyunturales del sector agrícola, y proponer adecuaciones o bien la instrumentación de regímenes particulares adecuados a la naturaleza particular de la actividad agrícola.

La política de abastecimiento ha sido señalada como un elemento central del programa de estabilización, que resulta necesario revisar. Si bien no es un tema que afecte específicamente a la problemática de los granos, deseamos manifestar nuestra convicción de que sin ninguna duda la única política de abastecimiento que asegura una provisión estable de alimentos a precios razonables es aquella que favorece el desarrollo de una producción que exceda largamente los requerimientos del mercado interno.

No cabe ninguna duda de que en el corto plazo pueda ser necesario, en algunos casos, recurrir a mecanismos que permitan aumentar la oferta interna de manera inmediata, a fin de evitar aumentos desmedidos de precios contra los que luchamos todos los argentinos. Pero también es claro que si sólo se plantean medidas coyunturales, sin atender la promoción de la producción local, cunde el desánimo y resiente la capacidad productiva a mediano plazo. Las experiencias del pasado reciente en esta materia están demasiado frescas en la memoria de los argentinos como para que repitamos este error.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca está trabajando en este momento en la elaboración de propuestas específicas que permitan conciliar las necesidades inmediatas con el objetivo final de aumentar la producción de todos los rubros alimentarios.

En el largo plazo, existen dos aspectos que a nuestro entender definirán las posibilidades de crecimiento de la producción argentina de granos: la adecuación de la política tecnológica y la modernización del sistema de comercialización y transporte.

Respecto al primer tema, sólo deseo ratificar mi convicción de que en el futuro la tecnología tendrá un papel creciente en la definición de las ventajas comparativas para la producción agrícola, y que debemos prepararnos para ello. Los cambios en ejecución en la organización institucional del INTA, el dinamismo del sector privado y la incipiente coordinación de organismos científicos públicos y su articulación con la empresa privada, nos permiten ser optimistas en este punto.

La mejora en la eficiencia y los costos operativos del sistema de comercialización, transporte y embarque de granos es tal vez el aspecto en el cual la Argentina tiene mayores posibilidades de aumentar su competitividad con respecto a los demás países exportadores. Nuestra tradicional desventaja en esta materia, que permaneció oculta en época de bonanza de los mercados, resulta hoy insostenible para estos niveles de precios internacionales.

Debemos urgentemente redefinir la vinculación entre el sector público y el privado a fin de hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles y abrir así las oportunidades de inversión, con una visión más realista y pragmática de la que ha prevalecido en el país hasta ahora. Para lograrlo será necesario revisar y actualizar las normas legales y la operatoria que regulan estas actividades y, además modernizar los organismos del Estado que intervienen en las mismas, a fin de dotarlos de mayor agilidad operativa.

Dentro de este contexto, el Gobierno Nacional ha iniciado los estudios pertinentes, a fin de contar con un proyecto de reformas legales e institucionales para elevar al Honorable Congreso de la Nación al inicio de las próximas sesiones ordinarias.

Asimismo, se han iniciado negociaciones con organismos crediticios internacionales, a fin de contar en 1987 con el apoyo financiero que seguramente requerirá la instrumentación de dichos cambios.

## C. CONCLUSIONES

Para concluir,

- La crisis del mercado de granos no es un hecho coyuntural. Si bien las estimaciones indican que posiblemente estemos ahora en el peor momento y que cabe esperar una recuperación, no puede pensarse que volveremos a los niveles de precios de los años de bonanza.
- El retorno a una situación de mercado más normal dependerá fundamentalmente de que los países desarrollados abandonen sus subsidios a la exportación y contribuyan a construir relaciones económicas y políticas más equitativas entre los países. El diálogo y la discusión constituyen un aporte importante en esta dirección.
- La Argentina continuará y profundizará su prédica en los foros internacionales en busca de una mayor liberación del comercio agrícola.
- En cuanto a la política interna, debemos aceptar el desafío que toda crisis plantea, buscando preservar nuestro lugar y mejorar nuestra eficiencia. En el corto plazo debemos "capear el temporal" procurando el mantenimiento de un cierto nivel de rentabilidad que, aunque reducido por imperio de las circunstancias, asegure el mantenimiento de la capacidad productiva y del saldo exportable.

- Simultáneamente, debemos apurar el paso para sentar las bases de los cambios estructurales que permitan mejorar la eficiencia en el mediano plazo. La modernización del sistema de comercialización, transporte y embarque es sin duda un paso clave en este sentido.
- La participación actual del sector agropecuario en las exportaciones con su capacidad única de respuesta en el corto plazo por un lado, y su efecto dinamizador y eficiencia en la generación de divisas por el otro determinan que el sector agropecuario deba jugar un rol relevante en la política económica argentina. No debe repetirse el error de los años 40' de concebir un desarrollo industrial "a expensas de la agricultura". Debemos diseñar una estrategia industrial con la agricultura, sentando las bases para el desarrollo de un complejo agroindustrial moderno y tecnificado, que potencie las posibilidades de nuestro sector primario y constituya una alternativa de generación de empleo, valor agregado y divisas construido sobre la base sólida de una eficiente provisión de materia prima agrícola. La integración a la industria procesadora de alimentos permitirá además atenuar las oscilaciones de precios asociados a la estacionalidad de la producción primaria. De esta manera el sector agropecuario sumará a su contribución al proceso económico un importante elemento de estabilización y defensa del poder adquisitivo del salario.

## **CAPITULO 8**

### **CONCLUSIONES**



## **MESA REDONDA**

A continuación, se transcriben las conclusiones vertidas por cada uno de los expositores, durante el transcurso de la mesa redonda desarrollada previamente a la clausura del Seminario.

### **Dr. Carlos Garramón (IICA):**

Deseo hacer una brevísima síntesis de lo expuesto con la intención de orientar esta Mesa Redonda. Todos coincidimos que la dinámica del Mercado Mundial de Granos está dominada por la política agrícola de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.).

En la CEE, la política agrícola está determinada por un objetivo inicial de autosuficiencia alimentaria, funcionalizado posteriormente en una política de articulación sectorial, orientada a subsidiar el crecimiento del sector agropecuario con las ganancias en productividad logradas en el sector moderno industrial de la economía. El instrumento que ha utilizado la Política Agrícola y Comunitaria (PAC) para implementar este objetivo han sido los precios de referencia, que aislan el precio interno del internacional, asegurando al sector agropecuario un nivel de ingresos predeterminados. El nivel de subsidio comprendido en este mecanismo ha permitido asegurar altos niveles de precios internos que posteriormente se tradujeron en altos niveles de producción y crecientes excedentes, volcados al mercado mundial en base a voluminosos subsidios a la exportación.

Por otro lado los EE.UU., como consecuencia de una fuerte presión sectorial por parte de sus agricultores, expresada a través de "lobbies" y presencia electoral, también mantienen una estrategia de precios internos extremadamente altos. Esta política también se ha traducido en crecientes niveles de producción y voluminosos stocks que, bajo la última Ley Agrícola, son volcados al Mercado Mundial de Granos en base a subsidios directos a la exportación: Programa PIK y créditos a la exportación.

En consecuencia los lugares comunes de ambas políticas agrícolas —la de la CEE y la de los EE.UU.— son altos niveles de precios internos, la generación de cuantiosos excedentes, la formación de stocks y una creciente confrontación comercial en base a exportaciones subsidiadas que se ha traducido en el derrumbe del precio internacional de los granos.

En este contexto, el grupo de países exportadores tradicionales representado por Canadá, Australia y Argentina, intentan una respuesta estructural a la crisis del Mercado Mundial de Granos, potenciando sus ventajas naturales en base a la incorporación de tecnología moderna al proceso productivo y a una mayor eficiencia del proceso de comercialización interna y externa de cereales y oleaginosas.

Otro elemento importante a tener en cuenta en esta síntesis es la visualización de dos esperanzas en torno a un futuro fortalecimiento del precio internacional de los granos. Por un lado las consecuencias que pueda tener la Ronda GATT-Uruguay sobre el mercado mundial de los alimentos y por otro, como lo plantea el Dr. D. Mitchell, una esperanza de reactivación de la demanda mundial, vía la posibilidad de un mayor ritmo de crecimiento económico de algunos países del tercer mundo especialmente los asiáticos.

Sobre la base de este diagnóstico rápido de la situación, visualizamos algunos puntos de consenso, lo que quizás abra pautas de esperanza y quizás sea importante profundizar estos elementos de consenso a través de los mecanismos que los países disponen para ello. El primero es el que creemos que ha habido una mayoría de expositores de países que plantean que debería iniciarse una reducción gradual de los "Target Prices" en los EE.UU. y de los precios de intervención en la CEE fundamentalmente para desacelerar las causas estructurales de la situación que hoy vivimos. El segundo elemento de consenso es en torno a la política de reducción de stocks, que podría ser coordinada y gradual. Es importante que las intenciones de reducirlos por parte de los EE.UU. y la CEE no creen un elemento de desequilibrio adicional en la coyuntura y en el mediano plazo para volver a un ciclo con características distintas al que estamos viviendo en este momento. La tercer área de consenso es la decisión de ir adelante en la última rueda de negociaciones del GATT en la discusión de los productos agrícolas, con el objeto de que haya una esperanza de liberalización gradual del comercio agrícola desarticulando los esquemas de subsidios. La cuarta área de consenso es que puede haber una intención de política coordinada entre los EE.UU. y la CEE de deshacerse de sus stocks a través de programas de asistencia alimentaria canalizados multilateralmente, vinculados al desarrollo del país receptor. Los programas del Programa Mundial de Alimentos son un ejemplo del caso. La quinta área de consenso es que es importante para aquellos países que son eficientes en la producción de productos agrícolas, profundizar sus reformas estructurales, fundamentalmente orientadas a profundizar su nivel de eficiencia, esencialmente aquellas referidas al proceso de comercialización interna y externa y al área de generación y transferencia de tecnología.

#### **Dra Carol Brookins : (EE.UU.)**

Se han dicho muchas cosas y estamos reunidos aquí por una razón fundamental que es la guerra desatada, y si este grupo no estuviese involucrado con sus temas agrícolas quizás pudiésemos llegar a hacer las mismas cosas, por ejemplo los productores de petróleo, de minerales y bienes. Hablamos de haber salido de una recesión que comenzó en 1981 pero que aún continúa, ya que las tasas de Europa y EE.UU. siguen siendo altas. Pienso en definitiva que cuando analizamos el sector en particular no sólo analizamos el problema de la oferta estructuralizada, tenemos que analizar también la demanda, y el problema no es que falten hambrientos sino que falta dinero para comprar los alimentos. Hoy, por ejemplo, se dice que la India es autosuficiente y que exporta, al igual que la China, sin embargo la cantidad de hambrientos en el primero es realmente impresionante. Podrán ser autosuficientes y hasta exportarán, pero su población está hambrienta. Tanto en el lado de la oferta como en el lado de la demanda hay problemas de todo tipo con muchas implicancias. En la sobreoferta, han habido subsidios y sobreprotecciones a nuestros chacareros que han fomentado la sobreprotección, y vamos a tratar

de hacerle frente no porque se haya enojado la Argentina, ni porque a Australia no le guste sino porque los precios nuestros han recibido el impacto y eso nos preocupa. Estados Unidos tiene granos almacenados en vagones, en silos, en barcazas, subterráneamente y hay planes para almacenarlos en bases militares. Creo que los EE.UU. van a tener que bajar finalmente sus "Target prices" tal como lo mencioné, pero determinado porcentaje de la producción no calificaría para este precio tan alto, para este apoyo tan alto. Esto va a ser cierto si los republicanos dominan el congreso, como actualmente lo hacen los demócratas, que de hecho están más interesados en estos "Target prices", por lo que hay que buscar un compromiso con los republicanos. Sin embargo, finalmente, los EE.UU. van a tener que bajar sus incentivos a la producción y espero que abandone sus "Target price" (el sistema) y que se dedique más sustancialmente a un plan en el que el apoyo a los chacareros no esté basado en un producto. Los chacareros tienen el derecho de elegir el producto y no de producir solo lo que el gobierno les indique para tenerlo luego almacenado en cualquier lugar. Del lado de la demanda, hay que mencionar las políticas macroeconómicas que están fuera de nuestro control, para mejorar la capacidad del poder adquisitivo, es decir las tasas de interés de los países industrializados que afectan la tasa de crecimiento, sobre esto se afecta el potencial y la expansión del comercio. En este sentido estamos tratando de estimular el crecimiento de los países en vías de desarrollo, porque en ese caso tenemos que ayudar a los países que tienen elevadas deudas, ¿No podemos ser más creativos en nuestros programas de asistencia alimentaria para ayudar a transferir los recursos? Quizás hay una ventana que ofrezca soluciones mucho más creativas. No tenemos dinero verdad, pero sí mucha comida, por lo que se puede utilizar esto para conseguir múltiples objetivos. Espero que se hable de esto en la reunión de San Diego, y en forma multilateral con los bancos. Hay políticos interesados en aplicar estos programas en forma más original, además la demanda requiere la liberalización de los mercados. Soy optimista por los resultados de Punta del Este, y les digo a aquellos que no lo son que el panorama va a empeorar de acá a 6 meses porque la guerra comercial de agricultura en cereales se va a poner cada vez peor, inclusive en los EE.UU., en donde se va a introducir un préstamo de comercialización. Como política de largo plazo es desagradable, pero si llega finalmente a elevar los costos lo suficientemente alto como para que la gente diga esto no va más, hay que encontrar soluciones, entonces hay que empezar a negociar los subsidios, de exportación o producción y cualquier otro subsidio simulado. Cuando se toque fondo tal vez mejore la situación. Además, allá el Gobierno no interviene hasta que no sea necesario, no se moja los pies así nomás. Lo único que podemos hacer nosotros desde el gobierno o fuera de él es presentar ideas nuevas para que los gobernantes cuando tomen decisiones y acciones, lo hagan sobre la base de cosas que tienen sentido, y nosotros como expertos tenemos la oportunidad el año que viene de cambiar la psicología, de invertir la orientación del mercado de cereales, pero sólo después de una guerra de precios muy seria y profunda.

## Dr. Mogens Marcussen: (CEE)

Pienso que aquí quizás no hayamos sido persuadidos de cambiar mi premisa básica que es que el exceso de oferta ha sido causado por políticas que estimulan la sobreproducción. Estamos de acuerdo en esto, pero no estoy seguro que esto desaparezca con un aumento de la demanda. Pueden haber diferencias de opinión, pero tenemos que trabajar con la suposición de que los problemas del comercio y los bajos precios no van a desaparecer en un futuro cercano por un aumento de la demanda de los países asiáticos o de otros lugares del mundo. Por lo tanto, creo que claramente necesitamos un ajuste de políticas de las que puede surgir, ya sea por la presión de la confrontación persistente e intensa, o por la situación mundial que va a forzar a los países a tomar acciones inclusive aunque no se hagan acuerdos multilaterales, sobre cómo actuar. Esto ya ha comenzado. En la CEE estamos tratando de ajustar las políticas agrícolas. Son ajustes importantes en el sentido de orientarnos hacia el nivel de intervencionismo de apoyo con la intención de reducir la sobreproducción, particularmente, por supuesto, de los países productores. Además de reducir los stocks, estamos tratando de introducir controles cuantitativos, que aunque no necesariamente lleven a un menor nivel de intervencionismo, van a llevar sí a menores niveles de producción. Unilateralmente por parte de la CEE e independientemente de cualquier negociación internacional este reajuste de políticas se está dando ya en el mercado europeo. En los EE.UU. también se han efectuado ajustes con efectos positivos y negativos. Pienso que los aspectos positivos son que a través de precios internacionales más bajos va a aumentar la demanda, pero a corto plazo las acciones iniciadas por los EE.UU. van a involucrar un elevado costo para todas las partes, incluyendo a los mismos EE.UU. El problema es que si este tipo de enfoques van a ser o no productivos en persuadir a otros países, a través de la presión que ejerce, a entrar en negociaciones serias o bien, y ese es el temor, que los productores de los EE.UU. se puedan llegar a tornar adictos a estas políticas de subsidios, existiendo a partir de allí confrontación. Si las cosas se tornan malas en términos económicos pueden ellos llegar a sentirla como una compensación. En términos sociológicos sería que los productores, son objeto de cuidados por el gobierno, defendiéndolos de los oponentes. La ley Agrícola de 1985 tiene varios aspectos, algunos de ellos pueden ser positivos, pero algunos pueden obligar al gobierno de los EE.UU. a encarar negociaciones serias a la larga. No hay que dejar de mencionar el elevado costo implícito para los agricultores de todo el mundo. Las cuestiones entonces es si en vez de encontrar soluciones únicamente a través de la confrontación, se puede llegar a soluciones por vía de la negociación. En este sentido, la ronda de Uruguay fue un ejemplo. Las enormes presiones de los mercados internacionales van a hacer que de por sí los países interesados negocien constructivamente. Pienso que queda claro que estas negociaciones van a ser más difíciles y complejas que cualquier otra negociación del GATT porque ha quedado bien en claro que no solamente hablamos de políticas externas sino también de políticas internas, y por lo tanto esto es un desafío enorme para la nueva ronda GATT. ¿Será posible

llegar a una solución que adecuadamente meta mano a esta política doméstica? Pienso que existe una razonable posibilidad de que surja algo bueno de esta nueva ronda. A pesar de que la CEE está constituida por un conjunto de países que representa un punto de vista en cuanto es necesario mantener un nivel de protección en cuanto a la política agraria y mantener la autonomía de los distintos países, la CEE está preparada para entablar negociaciones constructivas. La cuestión es si los resultados van a volcarse a soluciones que traten a los síntomas, que modifiquen solamente las reglas o podremos llegar acaso a cambios más fundamentales. Creo que el objetivo de esta nueva ronda debería estar concentrado en reducir en forma concertada el nivel de intervención en los distintos países, pero si esto es negociable o no, no puedo asegurarlo. Como señalé anteriormente, pienso que hay algo que no está específicamente relacionado con la agricultura y que seguramente va a surgir en esta ronda, y es un mecanismo para la resolución de disputas en el que el sistema GATT tiene deficiencias, especialmente en el terreno agrícola, en donde las disputas han quedado sin resolución contribuyendo a las tensiones de las relaciones comerciales en general.

#### **Dr. Donald Mitchell: (Banco Mundial)**

Quisiera exponer algunas conclusiones muy breves, presentando a la audiencia una sugerencia para cambios constructivos de las políticas de aquí en más. Creo que podemos todos estar de acuerdo en tres conclusiones genéricas surgidas de este seminario: Primero, las reediciones o modificaciones de las políticas comerciales van a darse principalmente entre los EE.UU., la CEE y quizás algunos otros países, pero si estas reformas comerciales van a surgir de consideraciones económicas internas y no de fuerzas políticas externas, eso no es seguro. Segundo, no sé de dónde provendrán los cambios, pero si estos provienen de Europa y de los EE.UU., creo que se deberá a presiones internas en relación a un abultado presupuesto y no debido a presiones políticas externas de la Argentina o cualquier otro país. Y aunque la Argentina tenga todo el derecho a participar en estas discusiones no debe apostar su futuro a lo que ocurra entre los EE.UU. y la CEE. Tercero, la Argentina tiene sus propios problemas. Potencialmente, es uno de los países agrícolas más productivos de todo el planeta, quizás sea el país productor más productivo de todos. A pesar de ello, a lo largo de la historia, la Argentina no ha sido un exportador principal. Los motivos no tienen que ver con la eficiencia productiva, sino con políticas, infraestructura y sistema de transporte, la mayoría de los cuales son controlados internamente, por lo tanto pueden ser corregidos desde adentro. Recomendando que dada la crisis de los precios internacionales, la Argentina no se puede dar el lujo de apoyar una estructura ineficiente que le hace difícil competir en el mercado internacional. La Argentina no va a modificar la situación mundial pero sí puede modificar la suya propia. Debe entonces, tratar de mejorar su capacidad de producción interna.

### **Mr. Roger Rose: (Australia)**

Ha quedado muy claro que hay una gran tensión en muchos países agrícolas del mundo. En Australia se ha debido a una caída brusca de la demanda, pero también se debe a la política proteccionista de algunos países, en especial de los EE.UU. y de la CEE. Sin embargo si nos referimos a los productos agropecuarios tenemos que mencionar a los japoneses que son unos de los más proteccionistas que hay en sus políticas agrícolas. Gran parte del ajuste ha sido pagado por países que no subsidian como Canadá, Australia y la Argentina. Respecto a qué estos pueden hacer, debemos empezar con arreglar nuestros problemas internos. La economía australiana está pasando por un período de autoanálisis en busca de una política agrícola más eficiente, creo que los demás países pueden hacer algo parecido. Otro punto ya mencionado, se refiere al costo doméstico de los programas proteccionistas. No nos preocupemos demasiado en dar consejos a los países respecto de lo mal que nos hace su política, porque a ellos no les importa. Entonces no les va a dañar el que le digamos que estamos pagando el precio de sus políticas internas. Pero nos vamos a encargar también de que todo el mundo se dé cuenta del costo que le están ocasionando a muchos otros tipos de industrias en todo el mundo.

### **Manuel Otero (Argentina):**

Coincido que estamos frente a una profunda crisis estructural en donde hay un casi completo divorcio entre lo que es producción y consumo. Por un lado, una tremenda sobreproducción permanentemente alimentada por programas agrícolas que en el fondo carecen de racionalidad. En el otro extremo se ha agudizado un subconsumo como producto de la recesión económica global. Esta crisis ha sufrido un fuerte agravamiento con motivo del lanzamiento del nuevo "Farm Bill".

Esta nueva estrategia lanzada por los EE.UU. tiene un aspecto positivo y es que ha motivado a todos los países involucrados en esto a sentarse a negociar. Queda una duda sobre esta política y es si se trata de una política transitoria o puede llegar a perpetuarse. Parecería que los EE.UU., cansados de combatir contra la CEE, han decidido unirse a ella. A juzgar por las declaraciones del secretario Lynn y del Embajador Yeutter parece que esto es transitorio, sin embargo cuando observamos al Congreso Norteamericano saltan las dudas. La crisis es de tal magnitud que se ha internacionalizado, las raíces son tan profundas que han excedido el campo de lo agrícola, por ello las soluciones son macroeconómicas, pienso que el ajuste de esta variable es la única solución posible, debe hacerse en forma multilateral. Lo unilateral siempre ha fracasado, pero entiendo que para que el GATT opere bien la CEE y los EE.UU. deben dar una muestra de madurez resolviendo sus problemas (por ejemplo la incorporación de España y Portugal). Quiero mirar el futuro con esperanza, aunque el GATT no ha dado muestras de ser un

instrumento eficiente. En el pasado tanto los EE.UU. como la CEE se han aprovechado del GATT para beneficios de sus propias políticas agrícolas. Las dudas me vuelven debido al descreimiento del Congreso Norteamericano en esto. Deberíamos pensar todos que en lugar de pensar en recetas sofisticadas tales como controlar la oferta, en este seminario ha quedado claro que el tema de la demanda es fundamental.

En relación a la Argentina comparto los comentarios del Dr. Mitchell y los considero muy acertados. La comunidad agrícola argentina está convencida de que hay que efectuar cambios profundos en la estructura. Sin embargo disiento con él en el sentido que la Argentina en el contexto internacional ve restringidas sus ventajas comparativas como consecuencia de la competitividad artificial que han alcanzado otros países vía subsidio y de otra actividad y como consecuencia de restricciones macroeconómicas. Por último, la Argentina como integrante del grupo de países agroexportadores, no rehuye la responsabilidad que le tocó al momento de buscar soluciones y compartirlas. Pedimos que cada uno haga los aportes en función de sus culpas y del poder económico que cada uno tiene.

#### **Jim Liebfried (Canadá):**

El mejor consejo que les puedo dar es que sepan ustedes encontrar sus propias soluciones. En épocas de crisis hay que hacer muchas introspecciones, hay que ser eficientes y agresivos. En el futuro es muy probable que esto empeore. El mercado común no es el único blanco de ataque, creo que es presa de persecuciones. Se dice que los países principales no van a reaccionar a las presiones políticas externas de los pequeños exportadores. Entonces son los problemas internos que ellos puedan llegar a tener lo que los va a obligar a actuar. De allí la razón de cambios bruscos y rápidos; hay que estar listos para aprovechar estas situaciones manteniendo al sector muy eficiente, prestando permanente atención a los clientes. Hay mucho que trabajar en el sistema de transportes y fletes.

#### **Marcelo Regúnaga (Argentina):**

Cuando nos enfrentamos al comercio mundial, tenemos básicamente dos alternativas: por una parte los acuerdos políticos que se puedan hacer y por otra parte ajuste de tipo económico que obviamente, dependen de decisiones políticas. En la primer parte comparto, las apreciaciones del Dr. Hotton Risler en materia de lo que podemos esperar en concreto en el corto plazo de las negociaciones en el marco del GATT. Creo

que la solución de la crisis se va a generar antes por ajustes del tipo económico que por las consecuencias políticas que se puedan lograr en una negociación. Respecto al componente económico creo que es bastante claro que esta es una crisis que Argentina no provocó pero que sí es el país que más la sufre tanto al nivel de la economía en su conjunto como al de sus productores agrícolas. Tampoco Argentina tiene la capacidad para resolver la crisis. Ni del lado de la demanda ni del lado de la oferta Argentina puede hacer aportes significativos para modificar este cuadro. Es por eso que siempre nos preguntamos qué se puede esperar de los países centrales para modificar esta situación. Por ello vemos con agrado lo dicho por el Dr. Mitchell respecto a la recuperación de la demanda que creo, tiene un componente social muy importante. Respecto a la oferta, tenemos la preocupación de quienes participan en el comercio y la producción mundial. Nuevamente mencionamos aquí a los países del hemisferio norte. Ayer dije que frente a una crisis, la dimensión de las respuestas fueran de manera tal que pudiera apuntar a resolver los problemas y no simplemente a sobrellevar determinadas circunstancias. Nos preocupa ver que el tipo de discusiones que se están planteando en la CEE son simples aspirinas para resolver la magnitud de los problemas que estamos enfrentando. Nos preocupa ver también que los EE.UU. están asociados a este conjunto de aspirinas y que los ajustes que están planteando son de la oferta en el corto plazo pero no van a modificar estructuralmente la capacidad de producción de su país. Espero que la política que se está implementando en los EE.UU. sea de carácter transitoria. Diría entonces que el cuadro de expectativas para el mediano plazo no es muy favorable porque la capacidad de producción de los principales exportadores no se va a modificar sustancialmente con las políticas implementadas. Circunstancialmente el retiro de algunas áreas de producción de estos países puede ayudar a la reducción de stocks. También en este sentido quiero marcar que no se está analizando con la profundidad debida la posibilidad de hacer desaparecer estos stocks en un plazo breve y que ésto ayude a recuperar los precios internacionales.

Sin embargo dentro de este cuadro poco favorable no tenemos que olvidarnos que la economía mundial tiene ciclos y posiblemente estemos en uno de los momentos más bajos de ese ciclo. Desde ese punto de vista es importante tener la capacidad de separarse de circunstancias adversas para analizar las perspectivas que puede llegar a tener un sector, lo que normalmente implica definiciones a largo plazo. Comparto con el Sr. Mitchell que la Argentina tiene que mirar para adentro. Entiendo que la Argentina tiene una competitividad tal que haciendo ajustes en algunas de sus políticas internas le dan mayor competitividad para mantenerse en el mercado internacional al mismo tiempo que crecería su producción interna. Comparto por ello el no buscar culpables externos si no en ver nuestra propia política interna. Con el horizonte de perspectivas de precios que tenemos no podemos pensar que la agricultura argentina va a ser competitiva y al mismo tiempo va a poder crecer y generar transferencias de ingresos significativas por la vía precios. Tenemos que pensar en otros instrumentos y equilibrios, pero tenemos el potencial suficiente para crecer en un contexto desfavorable. Tenemos mucho por hacer en el área de infraestructura junto con la necesidad de bajar los costos de la producción.

## **Dr. Carlos Pérez del Castillo (Uruguay):**

El área de la agricultura siempre fue uno de los temas más conflictivos y problemáticos en todas las discusiones internacionales. Durante 40 años desde la creación del GATT, los países productores agrícolas hemos buscado la solución de nuestros problemas a través de la cooperación internacional entre países productores y consumidores. Los resultados saltan a la vista; no solo no se han encontrado soluciones, sino que en muchos casos los problemas no han podido ser abordados en forma sistemática. En el GATT, la agricultura siempre recibió un tratamiento diferencial, quedando en las siete rondas anteriores fuera de negociación. Esto nos da a entender que existen serias limitaciones para el tratamiento del tema agrícola dentro de este organismo. Limitaciones que se refieren a la naturaleza, alcance y modalidad de estas negociaciones. Y si bien hemos recibido muy pocos beneficios de todo esto creo que hemos sacado unas lecciones importantes.

La política de coordinar esfuerzos comunes dio ciertos resultados ya que por primera vez en Punta del Este, existe dentro de este organismo una nueva fuerza a través de estos países. En cuanto a los resultados de esta última ronda, si bien es cierto que hubiéramos deseado ver en el texto final un mayor acercamiento a lo redactado por el grupo, creo que de todas maneras ha sido algo positivo en donde por primera vez desde los inicios del GATT se va a poder abordar en forma global la negociación agrícola en un marco multilateral que creo que esto de por sí es un paso importante y positivo. Y al mismo tiempo. Se ha acordado un compromiso por el cual las barreras que distorsionan el comercio agrícola van a poder ser incorporadas dentro de disciplinas reforzadas del acuerdo general. En tercer lugar, ésto nos da una oportunidad para canalizar los graves problemas internacionales en materia agrícola a través de un diálogo internacional. La alternativa a esto es la guerra comercial desatada en la cual nosotros tenemos que soportar todo el peso de la misma mientras que nuestros mercados eran tomados por exportaciones subsidiadas y los precios caían a niveles sin precedentes. Creo que se obtuvo en la reunión de Punta del Este, algo importante buscado por estos países que es la modalidad de negociación; por ella no se realizan más en un grupo agrícola que se dedicaba a tocar toda la problemática aislando la negociación agrícola de todas las otras negociaciones (industria, aranceles, servicios), sino que acá lo que se ha logrado es integrar lo agrícola al contexto de la negociación global. Consideramos a Punta del Este como un primer paso en donde se han diseñado puntos de referencias sobre las cuales se va a entrar en un proceso de negociación, que por lo que hemos oído y por el diagnóstico de las políticas agrícolas de los países industrializados, seguramente será muy complejo y duro. Creo que la coordinación que el Grupo pueda seguir haciendo en esta materia tal como lo hizo en Punta del Este va a tener aspectos positivos.

Respecto a lo dicho por el Dr. Mitchell sobre la necesidad de mirar hacia adentro en lugar de esperar cambios en la política de los países industrializados, quisiera hacer un paralelo con el caso de la deuda externa. Allí, la posición de los países de Latinoamérica creó cierto peligro a la estabilidad del sistema financiero internacional. La

respuesta de los países acreedores fue que la única manera de solucionar el problema es ajustándonos los cinturones. La causa de inestabilidad en el sistema es el manejo que ustedes (los países deudores) han hecho con sus políticas internas. En los últimos años la mayoría de los países latinoamericanos han demostrado gran sentido de responsabilidad, entrando en políticas de ajuste que en cierta manera han mantenido la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional. El paralelismo que quiero trazar es que en este caso se trata de la estabilidad del sistema comercial mundial y en particular del agrícola, y la causa de la inestabilidad está en la política de sostén de precios, de creación de excedentes y subsidios a la exportación realizados por los países industrializados. En este caso la respuesta sería: la estabilidad del sistema está en el ajuste que ustedes puedan hacer en sus políticas internas.

### **Dr. Arturo Hotton Risler (Argentina):**

Estoy de acuerdo con lo dicho por el Dr. Otero y el Ing. Regúnaga, como expresión de mi forma de visualizar el problema agrícola frente a la realidad comercial internacional por una parte y a lo particular del tema del GATT y la agricultura frente a la nueva ronda de negociaciones. Esta mañana realizamos un ejercicio de desmitificación, tratando de señalar las limitantes que el GATT tiene como foro internacional para desbaratar una situación. Señalábamos que el GATT, lejos de ser un pseudo tribunal judicial con facultades supranacionales y poder coactivo que puede indicar quiénes son los culpables y quiénes los inocentes, es un contrato entre partes que buscan a través de él establecer un modus operandi del comercio internacional. La Argentina en este encuadre es una parte contratante más, pero indudablemente su poder de retaliación, a pesar de su presencia diplomática y esfuerzo que realiza, es profundamente asimétrica respecto al poder de decisión que tienen los socios mayores del acuerdo. Por ello negábamos la salida casi mágica que algunos medios periodísticos otorgaban al GATT como lugar en donde se iban a encontrar soluciones adecuadas para los problemas agrícolas, siempre y cuando la Argentina tuviera una actitud y una posición "más comprensiva" hacia las postulaciones de los EE.UU. referidas a los nuevos temas en el marco del GATT. La tesis, parecía simple: Vamos con los EE.UU. juntos y ésto facilitará la tarea para desbaratar la PAC. El planteo entusiastamente era sin embargo una falacia. Hemos escuchado que los EE.UU. y la CEE están embarcados en el "bote" y que por otra parte, la negociación que se lanza en Punta del Este incluye el tema agrícola, pero no es una negociación agrícola ni fue planteada así. Cuando la negociación que se lanza en Punta del Este incluye el tema agrícola, pero no es una negociación agrícola ni fue planteada así. Cuando la negociación se plantea via Nakasone, primer ministro de Japón a iniciativa de los EE.UU., con el apoyo de la CEE, era el resultado de una concertación del déficit comercial de los EE.UU., era el intento de legislar internacionalmente, con un carácter normativo

o por lo menos compulsorio en lo que hace a la facultad de retaliación, lo que nosotros percibíamos como la era postindustrial. Es decir legitimar por la vía de una decisión multilateral una nueva división internacional del trabajo donde básicamente se señalaran las áreas donde los países centrales tienen ventajas claras: servicios, bienes de alta tecnología, inversiones y propiedad intelectual. Este, fue el planteo y llevó a países como Argentina, Brasil, India, Egipto, Arabia y otros a tener una posición claramente defensiva sin atender a ciertos mensajes que tendían a buscar una vía de entendimiento con los EE.UU. para ir juntos a enfrentar a la CEE y su PAC, sencillamente porque éramos concientes de lo que se ha señalado en esta mesa. Que si los EE.UU. tenían la decisión política de cambiar las reglas de juego de la CEE lo podrían hacer por sí mismos, sin necesitar del apoyo, ni técnico ni político ni mucho menos económico de países que no juegan un rol prioritario en la toma de decisiones de oferta y demanda; y en segundo lugar, y esto es lo más importante, que el precio a pagar por una posición de ir juntos para desarticular una política que sabíamos que era no desarticulable por lo menos a través de un compromiso formal, era hipotecar el 51% del producto bruto interno de varios de estos países que he mencionado, o sea hipotecar posiciones, posibles planes, perspectivas, sueños de desarrollo independiente. De forma tal que así llegamos a Punta del Este y lo que hemos obtenido son elementos para trabajar unidos en la búsqueda de una solución multilateral del problema agrícola. Coincidimos plenamente con quien señalara que las causas que han de modificar las reglas del juego no son exógenas a los actores fundamentales, es decir, no será la presión del Grupo de Cairns, sino que será simplemente la realidad económica o los compromisos políticos entre los socios mayores en lo que se ha llamado la guerra comercial básicamente agrícola. Quisiera señalar que el Grupo de Cairns tuvo su razón de ser, tuvo su mérito y su desmérito, pero la sumatoria de planteos reivindicativos podrían llevar a una reiteración de esquemas Norte-Sur que finalmente no ofrecen soluciones sino que solamente sirven para describir fácticamente dónde está el problema. Es bueno saber dónde está el problema pero lo deseable es encontrar la solución puntual al mismo.



## **REFLEXIONES FINALES**

**Dr. Carlos Garramón (\*)**  
**Ing. Agr. Marcelo Regánaga (\*\*)**

El comercio mundial de granos enfrenta actualmente una profunda crisis que se ha trasladado con inusitada gravedad a las economías de los países productores tradicionales. Una crisis caracterizada por la sobreoferta, acumulación de existencias, caídas de precios internacionales —hasta alcanzar los niveles reales más bajos de los últimos 50 años— y el uso creciente de subsidios en los procesos de producción y exportación. La actual es, en definitiva, una situación diametralmente opuesta a la ocurrida durante el florecimiento de la década del '70 en la que el aumento del ingreso mundial, los cambios en los patrones de consumo y la pérdida de poder adquisitivo del dólar se conjugaron para generar un elevado ritmo de crecimiento de la demanda y del comercio, fortaleciendo los niveles de precios.

En contrapartida, las limitantes registradas en el consumo mundial a partir de 1981 por el proceso de revaluación del dólar, el aumento de las tasas internacionales de interés y la retracción de los ingresos como secuela de la recesión que afectó a la mayoría de las economías del mundo —y que aún hoy soportan los países en vías de desarrollo—, hicieron que los continuados aumentos de producción de granos resultasen marcadamente superiores a los correspondientes al consumo mundial. Así el menor ritmo de crecimiento de la demanda en los años ochenta y la rigidez de los programas oficiales de sostén de la producción implementados particularmente por los EE.UU. y la C.E.E., contribuyeron a generar la actual situación caracterizada por una sobreoferta estructural de granos y, consecuentemente, una acumulación de stocks hasta niveles extremadamente elevados cuando se los compara con las posibilidades reales de absorción por parte del consumo y del comercio mundial.

Las caídas de precios resultantes de este proceso y los requerimientos crecientes de subsidios para la producción y comercialización en los países altamente industrializados, han proyectado a un primer plano de la escena política de las naciones exportadoras la discusión acerca de las perspectivas de la agricultura y el quién y cómo deben producir los ajustes estructurales que resultan imperativos. Tomando en cuenta dicho contexto,

---

(\*) Director Oficina IICA en Argentina

(\*\*) Gerente de Estudios Económicos, Junta Nacional de Granos; Consultor "Estudio sobre comercialización de granos y rol de la Junta Nacional de Granos".

en el Seminario se abordaron los diferentes componentes del problema: las perspectivas de evolución de la oferta y demanda mundial de granos y derivados; las políticas proteccionistas de los principales países exportadores, que aislan las condiciones en que se desenvuelve la producción local respecto de las vigentes en el mercado internacional; las alternativas de evolución de las respectivas políticas nacionales, así como de las negociaciones multilaterales sobre la agricultura en el marco de la nueva ronda del GATT. Así mismo, se analizaron las posibilidades que puede otorgar una mayor integración política y comercial entre los países de América Latina, a la luz del reciente acuerdo celebrado entre Argentina y Brasil.

## DEMANDA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

En relación a los componentes económicos del problema se coincidió en que la crisis que hoy enfrenta el mercado mundial debe ubicarse en el contexto de un ciclo económico de largo plazo, dentro del cual 1986 y 1987 posiblemente constituyan los años más críticos. En el último quinquenio el ritmo de crecimiento de la demanda de granos se vió seriamente limitada por los efectos que sobre el nivel de ingresos y consumo —particularmente en los países en vías de desarrollo y los productores de petróleo— tuvieron la revaluación del dólar y la peor recesión económica mundial registrada en los últimos 50 años. Sin embargo, el dólar ha caído sustancialmente desde 1985 y se espera una recuperación de los valores de ingreso a nivel mundial, principalmente en los países industrializados y algunos en desarrollo, particularmente del continente asiático.

Estos factores, así como los cambios en los patrones de consumo de los países en vías de desarrollo y la reducción en las tasas de crecimiento de la producción en muchos de los países importadores, contribuirán a dinamizar el comercio mundial en los próximos años. De allí que para el último trienio de la década actual se pronostique una leve recuperación del comercio y los precios internacionales de los granos.

Teniendo en cuenta la localización actual y las proyecciones tanto para la producción como para el consumo de granos, se puede afirmar que el volumen del comercio mundial dependerá en buena medida del nivel de las importaciones de los países en vías de desarrollo, particularmente los asiáticos. En este período se espera que las importaciones netas de trigo y granos forrajeros de Asia aumenten en forma significativa, como consecuencia de la acción conjunta del crecimiento económico y del nivel de ingreso en varios de los países de la región, así como por los cambios esperados en sus hábitos de consumo (mayor demanda de trigo y carnes). Obviamente jugará a favor de ese proceso el aumento de la población y, anexamente, la disminución de la tasa de crecimiento de las respectivas producciones, atribuible a que en estos países ya se han incorporado masivamente los principales cambios tecnológicos que implicaron aumentos sustanciales de la productividad (Revolución Verde). Como contrapartida, no se esperan incrementos significativos en las importaciones netas de América Latina y Africa, ya que las mismas se verán limitadas por problemas derivados de un menor ritmo de expansión económica global.

En términos más generales, la recuperación de la demanda de granos estará estrechamente ligada a la evolución del consumo para sus destinos tradicionales dado que no se prevén volúmenes de demanda relevantes a nivel mundial para otros usos<sup>1</sup>.

## EVOLUCION DE LA OFERTA Y POLITICAS DE PRODUCCION

Como ya se ha destacado, las condiciones favorables para la producción y el comercio de granos durante la década de 1970, contribuyeron a sustentar políticas de precios e ingresos agrícolas que indujeron aumentos sustanciales en la productividad, y por ende la oferta, en los principales países. El rezago normal, entre el momento en que se inician y en que se obtienen los resultados de estos procesos y la inflexibilidad de las políticas internas ante los cambios en las condiciones del comercio, han generado en la actualidad una situación de sobreoferta estructural y acumulación de abultados stocks en los países exportadores, especialmente en los EE.UU.

Las implicancias políticas que tendrán procesos de ajuste de las producciones en la CEE y los EE.UU, sumado al costo fiscal relativamente reducido, como proporción de los respectivos presupuestos nacionales, de los programas de sostén de la producción, llevan a pensar que son relativamente bajas las posibilidades de que los productores de las naciones desarrolladas se vean obligadas a enfrentar a breve plazo directamente las condiciones del mercado internacional. Tanto la Política Agrícola Comunitaria (PAC), como la legislación agrícola estadounidense de la presente década han desarrollado mecanismos tendientes a disociar las condiciones vigentes en los respectivos mercados internos respecto de la correspondiente al mercado internacional.

A partir de la generación de incentivos económicos internos para el aumento de la producción por sobre los niveles compatibles con las condiciones del mercado mundial y alternando la noción tradicional de las ventajas comparativas como fuente de acceso a los mercados, la competitividad internacional de estos países queda cada vez más asociada a los subsidios otorgados (a las exportaciones o a la producción) y no a sus costos unitarios de producción y comercialización.

Los drásticos aumentos en los costos de estos programas y la poca eficacia de la política agrícola estadounidense, han llevado a la CEE y a los EE.UU a efectuar revisiones en algunas de sus políticas sectoriales. La Ley Agrícola aprobada por el Congreso de EE.UU en 1985 para el período 1986-1990 (Farm Bill 1985) implica un punto de inflexión en la estrategia de ese país, particularmente por sus efectos en el comercio mundial. Esta legislación tiende, simultáneamente, a reducir el área sembrada, conservar el suelo, sostener los precios internos por encima de los internacionales y favorecer las exportaciones de EE.UU mediante el empleo de diferentes mecanismos de subsidio. Los

- 
1. Diversos estudios realizados en EE.UU y Europa concluyeron que los usos alternativos no tendrán gran impacto, especialmente en el contexto actual de bajos precios del petróleo.

controles de área sembrada y la reserva para conservación del suelo que se están implementando en el presente quinquenio son de gran significación y seguramente impulsarán una reducción de la oferta interna en el corto plazo, especialmente en el caso del trigo, para el que la reducción de las áreas puedan alcanzar al 45 % entre ambos programas, mientras que en maíz el tope teórico es de 24 %. Al mismo tiempo, la nueva legislación tiende a transferir el impacto de la crisis al mercado internacional en mayor medida que lo ocurrido con las leyes anteriores, lo que implicó drásticas caídas en los precios de colocación del resto de las naciones exportadoras. Esto, más la progresiva devaluación del dólar, aumentó el costo de los subsidios en la CEE y así se pretende forzar a los países comunitarios a negociar una reducción de las distorsiones en el comercio.

Los bajos precios internacionales derivados de esta situación indujeron a un replanteo de las estrategias productivas en el resto del mundo, tanto en otros países exportadores cuyos precios internos están directamente vinculados a los del mercado internacional (como los casos de Argentina y Australia), así como en el caso de los países importadores que desarrollaron programas de autosuficiencia alimentaria y que presuntamente retornarían a su anterior rol de importadores netos, generándose entonces ciertos reajustes en la oferta de ambos grupos para los próximos años tal como, de hecho, ya ocurrió en el caso de Argentina.

Es importante destacar que el mantenimiento en EE.UU de los precios sostén en niveles similares a los años previos —completamente disociados de los precios de exportación—, así como de los “loan rates”, constituyen un incentivo para que sus agricultores continúen con los niveles de intensificación vigentes. Por ende, esas medidas están lejos de inducir un replanteo de los sistemas productivos o de modificar la capacidad potencial de producción estadounidense en el largo plazo. En otras palabras, la legislación vigente tiende a reducir los precios internacionales y la oferta interna en el corto plazo, pero deja intacta la capacidad de producción del agro local al mantener altos los precios internos para las áreas cultivadas<sup>1</sup>.

La expansión de la CEE en los mercados internacionales, la devaluación del dólar frente a las principales monedas europeas y la progresiva caída de los precios internacionales, profundizaron las críticas a la PAC dentro de la Comunidad. A partir de 1985, con la aparición del “Libro Verde”<sup>2</sup> se concretaron varias reformas tendientes a regular la oferta de diversos productos así como una reducción de los precios interno que los aproximen a los internacionales. Por el momento los ajustes realizados para los granos se limitaron a pequeñas reducciones de precios<sup>3</sup> —a diferencia de la leche y la carne para

1. Debe notarse que la mayor parte de los productores de granos de este país no tiene serios problemas de rentabilidad. Los que enfrentan dificultades son aquellos que se endeudaron excesivamente en el período de expansión.
2. “Perspectivas de la Política Agrícola Común”, CEE, julio 1985.
3. Disminución directa de los precios o indirecta por vía de exigencias de calidad, tasas de corresponsabilidad para subsidiar las exportaciones, las modalidades técnicas de la intervención, etc.

los que se aplican controles directos de oferta—, sin incidencia sustancial sobre las condiciones de rentabilidad de la producción cerealera, de forma que se sigue promoviendo un marcado aumento de la productividad.

A este respecto puede aducirse que la CEE no puede continuar implementando una política agrícola concebida en un período de crecimiento económico en el que era deficitaria en los principales productos alimenticios. La crisis, los excedentes, las restricciones presupuestarias y —en último lugar— los conflictos comerciales internacionales la están llevando a un replanteo. Pero, sin duda, ese replanteo será moderado en la práctica, teniendo en cuenta la enorme complejidad de los intereses en disputa: las revisiones que actualmente se están realizando, probablemente no vayan más allá que una reducción de los incentivos, para mantener el dinamismo sectorial en los niveles alcanzados en la última década, ignorándose la respuesta de los productores ante bajas moderadas de los precios, por lo que no es dable esperar de la CEE contribuciones significativas en la reducción de la oferta mundial en los próximos años. Considerando las implicancias políticas de eventuales ajustes en la CEE y que las erogaciones que demanda la implementación de la PAC son reducidas en relación al PBI comunitario, parece razonable esperar que se produzcan transformaciones espectaculares en el corto y mediano plazo. Esto implica, que lo esencial de los mecanismos comunitarios no va a ser desmantelado.

El resto de los países exportadores (Australia, Argentina, Canadá) no han desarrollado instrumentos que aislen sistemáticamente las condiciones internas de los precios internacionales. Tanto Australia como Canadá monopolizan el comercio exterior de los cereales e implementan programas de precios mínimos garantizados o pagos iniciales —calculado sobre el promedio de los últimos años— que permiten suavizar los efectos en el corto plazo. Pero en el mediano plazo, sus productores están siempre vinculados a los precios del mercado de exportación. Estos países efectuaron ajustes en sus políticas cambiaria y arancelaria, así como en las tarifas de los servicios de comercialización, transporte y carga, pero este esfuerzo hasta ahora no ha sido suficiente como para sostener el ingreso de los agricultores.

En el caso de Canadá, por su vecindad con EE.UU recibe directamente el impacto de la política estadounidense, por lo que su Gobierno, para compensar a sus productores recientemente aprobó el pago de un subsidio de aproximadamente 10 dólares por tonelada, que, por su forma de implementación, no tiene impactos directos sobre los precios en el mercado mundial.

Tanto en Canadá como en Australia las posibilidades de sustitución de las áreas cerealeras por otras actividades resultan relativamente limitadas, mostrando mayor inelasticidad a las caídas de precios que la que puede observarse en la Argentina o los EE.UU. donde las alternativas de sustitución son mayores. A pesar de este fenómeno, parece razonable esperar en aquellos dos países una cierta disminución de las áreas sembradas con cereales o, al menos, una reducción del ritmo de crecimiento de sus producciones en los próximos años.

El impacto de la crisis económica y comercial del sector agrícola ha sido aún mayor sobre la Argentina, donde los precios de exportación registraron caídas superiores a las correspondientes a EE.UU. en el caso del trigo, la baja del precio FOB Golfo entre 1978-79 y 1986 fue del 20 % , en tanto que en los puertos argentinos las cotizaciones disminuyeron un 40 % , mientras que para el maíz las bajas, respectivamente, fueron del 34 y 41 % . Las políticas cambiarias y arancelarias implementadas en los últimos años en la Argentina atenuaron parcialmente en el mercado interno los impactos de las caídas de los precios de exportación, pero no resultaron suficientes para asegurar un nivel mínimo de rentabilidad a los productores. Esto repercutió en una reducción de las áreas destinadas a cosecha de granos, motivando una disminución en la producción de 1986 y posiblemente se repita en 1987 y los años sucesivos.

Por otra parte, también parece razonable esperar una reducción en el ritmo de crecimiento de la oferta de cereales en los países importadores. Esta expectativa se fundamenta en la existencia de menores incentivos a la producción dado el bajo nivel de precios y a la falta de alternativas tecnológicas que puedan implicar cambios drásticos como los observados en trigo y arroz mediante la incorporación de paquetes tecnológicos mejorados (semillas, riego, fertilizante, herbicidas), cuya expansión estaría llegando a un máximo en muchas de estas naciones.

#### BALANCE DE LA OFERTA Y DEMANDA: PRECIOS

En síntesis, es dable esperar una limitación al dinamismo de la oferta mundial de cereales en la segunda mitad de los años ochenta y en la próxima década como consecuencia de los ajustes en la producción de los EE.UU., Argentina, Australia y Canadá, así como los que posiblemente se concreten en muchos países en vías de desarrollo que en los últimos años registraron tasas de expansión sumamente elevadas. Este hecho, sumado a la recuperación esperada en la demanda —fundamentalmente de los países asiáticos—, contribuirá a definir una situación de mayor equilibrio entre ambos componentes para los próximos años y a otorgar un mayor dinamismo al comercio. Con ello, los importantes stocks acumulados, que constituyen un factor depresivo de los precios, podrán reducirse gradualmente, tonificando al mercado en el último trienio de la década.

Sin embargo, los elevados niveles de dichos stocks, así como el inalterado potencial productivo de los principales exportadores, constituyen serias limitantes para una recuperación sustancial de los precios en los próximos años. Salvo que se presentaran acontecimientos inesperados, no es razonable esperar que se registren niveles de precios similares a los promedios de la década del setenta. Para los próximos años, se proyectan precios corrientes similares a sólo ligeramente superiores a los observados en 1985. Teniendo en cuenta la potencialidad del desarrollo tecnológico en el sector agrícola, para el largo plazo se pronostica una tendencia decreciente en los precios constantes de los granos (tanto cereales como oleaginosas), lo que plantea un desafío en este sentido para los países exportadores.

## LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

La profundidad de la actual crisis del comercio de granos y los elevados costos fiscales asociados a la misma, han llevado a los gobiernos de distintos países a plantear la conveniencia de un acuerdo político multilateral, tendiente a lograr un mejor y más razonable ordenamiento mundial, apareciendo el GATT como una alternativa.

Hasta la Ronda Uruguay habían fracasado todos los intentos de incorporar en forma efectiva el comercio de granos en el marco del GATT. De hecho los temas agrícolas no fueron nunca efectivamente incorporados en ninguna de las siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales que precedieron a la reunión de Punta del Este, en septiembre de 1986. Los gobiernos de los países industrializados, especialmente los de la CEE y del Japón, nunca tuvieron interés en avanzar en negociaciones de temas agrícolas, caracterizando al sector como un "caso especial" debido a presuntas "características particulares". En virtud de ello, sistemáticamente se negaron a liberalizar las barreras u otras distorsiones al comercio, oponiéndose a la modificación de sus políticas agrícolas internas e inclusive a negociar sobre los efectos negativos de las mismas sobre el comercio mundial.

Esta actitud de los principales actores y las exenciones formales (waivers) en el sector agrícola, permitieron que los problemas que afectaron al comercio internacional de productos agropecuarios nunca pudieran ser abordados en este foro.

En 1985, el complejo panorama de la economía mundial, en particular del comercio de productos agropecuarios y el interés de incluir nuevos temas tales como los servicios, inversiones, etc., llevaron a los EE.UU a tomar la iniciativa de lanzar una ronda de negociaciones, que contó con el apoyo inicial del Japón y de la CEE, sumándose posteriormente las 92 Partes Contratantes del Acuerdo General. El objetivo central de esta ronda fue volver a canalizar negociaciones comerciales a través del sistema multilateral, reforzando y adecuando el Acuerdo General a las realidades y exigencias actuales y de las próximas décadas, revirtiendo tendencias proteccionistas, eliminando distorsiones y, con todo ello, contribuir a la expansión del comercio mundial. Para el grupo de países que no subsidian sus agriculturas el propósito principal fue tener una nueva oportunidad de integrar al comercio agrícola el conjunto de principios que rigen las relaciones internacionales entre las Partes Contratantes del GATT. Para ello, los principales países exportadores agrícolas eficientes conformaron el denominado "Grupo CAIRNS"<sup>1</sup>, que constituyó un tercer bloque de presión de cierta significación, frente a los EE.UU y la CEE, en las negociaciones de la Ronda Uruguay..

Los resultados de las negociaciones con relación a la agricultura contenidos en la Declaración Ministerial de Punta del Este, que constituirá el marco de referencia de

---

(\*) Integrado por Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Filipinas, Fidji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay.

futuras negociaciones, si bien no reflejan literalmente todas las propuestas que el Grupo CAIRNS formuló en un principio, incorporan en alguna medida todos los elementos y políticas que dicho grupo quería negociar. El texto acordado permite, por primera vez, la incorporación de la agricultura en la negociación amplia del GATT y abre las puertas para que se integre al comercio agrícola en el conjunto de principios y disposiciones que rigen las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes del Acuerdo General. Es decir que a partir de allí se plantea la posibilidad de negociaciones para la búsqueda de soluciones multilaterales para los urgentes problemas comerciales que enfrenta el sector.

En este sentido la nueva ronda constituirá el marco adecuado para tratar multilateralmente las muy diversas distorsiones del comercio agrícola mundial, abarcando tanto los subsidios como las salvaguardias, las reglamentaciones sanitarias, etc. El texto reconoce los problemas, pero, para muchos de ellos —y fundamentalmente para los subsidios— no implica un compromiso claro respecto de su reducción o eliminación en un tiempo acordado, sino que sólo da una instancia para su negociación en el marco general, sin un tratamiento "especial" por sus "características particulares".

Ello implica un avance y buen punto de partida —aunque no el mejor—, para una negociación que no será fácil y sin impactos relevantes para lo que resta de la década. Es decir que el GATT posiblemente no contribuya a resolver la actual crisis que enfrenta el comercio mundial agrícola, en el que seguramente tendrán mayor impacto a corto plazo los ajustes entre la oferta y la demanda, pero pueden servir de base para lograr un mejor ordenamiento en la próxima década. En este sentido parece interesante, y urgente, aprovechar los conflictos de la crisis actual como elemento de presión para disponer de un marco más favorable en el futuro. Con esta perspectiva, la actuación en bloque con el Grupo CAIRNS constituye una alternativa interesante.

## LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: UNA ALTERNATIVA PARA EL CRECIMIENTO DEL COMERCIO

Hasta el presente se ha dado la paradoja de que los mercados naturales y de mayor prioridad política para Argentina, como lo son los países latinoamericanos, han sido abastecidos mayoritariamente por fuentes extraregionales, al mismo tiempo que Argentina ha tenido como principales destinos a países de fuera de la Región. Las razones que explican dicha situación son diversas; algunas de ellas son de índole económica o financiera, pero muchas de las barreras que limitan el comercio intraregional son esencialmente políticas, por lo que pueden removerse mediante decisiones tomadas a ese nivel.

Sin lugar a dudas existe en este momento una amplia voluntad política en la Región para concretar acciones de integración. En este marco se inscriben los recientes esfuerzos entre Argentina, Brasil y Uruguay.

Específicamente en el Seminario se analizaron las posibilidades que otorgará el reciente acuerdo de integración suscrito entre Argentina y Brasil, en materia de comercio agrario.

Las características diferenciales de los productos de probable intercambio revelan una alta complementariedad en la producción primera de ambos países. En la medida en que el esquema de integración comercial sea concebido e implementado con operatividad suficiente, se concluyó que existe un amplio campo de acción para la expansión de las relaciones comerciales en materia agropecuaria, que resultará en beneficio mutuo.

Dadas las circunstancias actuales, en que la sobreoferta mundial perjudica a la Argentina y en que las restricciones de acceso a los mercados tradicionales se agudizan, existió amplio consenso en que la ampliación del comercio intraregional constituye una de las alternativas válidas para enfrentar la competencia subsidiaria de los países industrializados.

En consecuencia, en el corto plazo los acuerdos comerciales Gobierno a Gobierno, con otros países de la Región, así como esquemas más estructurados como el Protocolo Nro. 9 (sobre venta de trigo Argentino a Brasil en el marco del acuerdo global firmado por ambos Presidentes) constituyen instrumentos fundamentales de la política comercial que deberá desarrollar la Argentina para enfrentar la crisis internacional del Mercado Mundial de Granos.

Se observa también que en el corto plazo los esquemas de integración en materia agropecuaria deben estar acompañados de un sistema de evaluación de la oferta y la demanda por producto intercambiable en cada uno de los países intervinientes, en función de darle mayor transparencia al mercado y orientar negociaciones más racionales sobre precios.

También se observó que en el mediano plazo, el propósito de la reactivación comercial intraregional debe estar acompañado de un objetivo de seguridad alimentaria y estabilización de precios. En este sentido, deberán analizarse mecanismos regionales de coordinación más permanente y posible formación de stocks a nivel regional.

En el mediano plazo el objetivo de la integración en materia agropecuaria debe incluir esfuerzos comunes y coordinados en el campo de la infraestructura de transporte, acopio y embarque así como en el área de la generación y transferencia tecnológica.





