
*Jan de Veer**

Políticas agrícolas nacionales, excedentes e inestabilidad internacional

1. EXCEDENTES Y DEFICITS

Existe un deplorable contraste entre los problemas de los excedentes de productos agrícolas en las economías de países desarrollados y los de desnutrición en lo referente a calorías y proteínas de grandes grupos de población de muchos países en vías de desarrollo. El unirlos es tentador; la transferencia de aproximadamente el 2% de la producción mundial de cereales a las poblaciones insuficientemente alimentadas de los países en vías de desarrollo eliminaría la desnutrición en estos países (Banco Mundial, 1980).

Sin embargo, el problema del hambre en los países en vías de desarrollo no es únicamente una cuestión de contar calorías y proteínas que pueda resolverse con medidas de tipo logístico. Ni tampoco de la existencia de un potencial de producción de alimentos insuficiente. Las estimaciones sobre la capacidad de sustento de población, muestran que existe un potencial para alimentar a varias veces la actual población mundial (1).

(*) Instituto de Investigación en Economía Agraria de La Haya. Universidad de Amsterdam.

(1) Sobre estudio reciente del potencial de sustento de la población mundial. Véase Parikh y Rapar. 1981 (pág. 40).

— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

La escasez de alimentos en los países en vías de desarrollo no tiene como principal causa la insuficiente producción de alimentos o las limitaciones físicas para aumentar su producción, sino que es una característica de los problemas generales de pobreza y, por ello, se trata de un problema de distribución más que de producción. La causa principal de los problemas alimentarios son las carencias, temporales y crónicas, de capacidad para disponer de alimentos, que sufren diversos países, regiones, grupos sociales o familiares debido a un bajo nivel de ingresos permanente o a un descenso temporal de sus ingresos (Sen, 1981).

Un análisis de la relación entre las políticas agrícolas de los países desarrollados y los problemas alimentarios de los países en vías de desarrollo deberá por tanto centrarse en los efectos que dichas políticas tienen sobre el desarrollo económico y la distribución de la renta en los países en vías de desarrollo.

Ahora bien, una característica de los países en vías de desarrollo es la de que la agricultura es una importante fuente de ingresos y aun más, de empleo. La mayoría de los pobres de los países en vías de desarrollo viven en zonas rurales y dependen en muy alta medida, directa o indirectamente, de la agricultura para su subsistencia. En los países en vías de desarrollo, la política agrícola no es sólo un instrumento de la política agroalimentaria nacional, sino también de regulación de la distribución de las rentas individuales y regionales, con efectos inversos sobre los grupos de rentas bajas de las ciudades y del campo.

Las políticas agrícolas de los países desarrollados, que abarcan políticas de exportación, de ayudas alimentarias y de eliminación de los excedentes, son importantes determinantes de las políticas agroalimentarias de los países en vías de desarrollo y que además afectan a las condiciones de intercambios de potenciales exportadores de productos competidores así como a las condiciones en el marco de las políticas nacionales de mercados y precios de los países importadores de alimentos.

El sector agrícola es también parte integrante de la eco-

nomía en su conjunto y los productos agrícolas son un factor importante del comercio internacional. Por consiguiente, la política agraria nacional también está estrechamente relacionada con los acontecimientos económicos y monetarios.

Tras el análisis de la política agrícola, y particularmente de los problemas de los excedentes de los países desarrollados y sus efectos directos sobre el comercio internacional y sobre el desarrollo agrícola, entraremos por tanto a estudiar la posición del sector agrícola dentro del contexto de la economía en su conjunto, así como el impacto de los acontecimientos económicos y monetarios en el desarrollo de la agricultura.

2. Políticas agrícolas y excedentes de producción

En los países industrializados la producción agrícola aumenta de forma constante, mientras su demanda interna se está estancando debido a las reducidas tasas de crecimiento tanto de sus poblaciones como de su consumo y a la decreciente elasticidad de la demanda respecto a la renta. El resultado han sido niveles de autoabastecimiento crecientes y la aparición de excedentes de producción. La eliminación de estos excedentes por medio de exportaciones subvencionadas o por su venta en el mercado interior a precios artificiales, la acumulación de existencias y el pago de primas a la limitación de la producción y su financiación, etc... están siendo la causa de una creciente carga sobre las tesorerías nacionales, que está entrando, cada vez más, en conflicto con la necesidad de reducir los déficits presupuestarios.

Los países que cuentan con una participación importante en las exportaciones mundiales de un producto determinado, y por ello con una elasticidad de la demanda de exportación menor, también se ven enfrentados a un empeoramiento de las condiciones de intercambio, lo cual origina ingresos marginales por exportación bajos o incluso negativos (Meester y Oskan. 1983). Estos países acusan también las crecientes tasas de autoabastecimiento de los

países importadores, y en concreto la penetración, en sus mercados tradicionales de exportación, de países que se han convertido en exportadores para deshacerse de sus excedentes. Esto está incrementando considerablemente las tensiones ya existentes en las relaciones comerciales internacionales que tienen su origen en la recesión económica, en la reestructuración de la economía mundial y en los desequilibrios monetarios.

Los crecientes gastos presupuestarios, y en mucha menor medida los condicionantes del comercio internacional, fuerzan a los gobiernos y a los políticos a considerar la posibilidad de revisar las actuales políticas. Generalmente, les preocupan poco los costes sociales nacionales resultantes de la redistribución de las pérdidas de producción y consumo y de los efectos negativos de las condiciones de intercambio sobre las exportaciones agrícolas. Estos costes sociales son mucho menos patentes y revelarlos exige un análisis económico teórico y cuantitativo relativamente complejo. Además, generalmente los costes sociales son pequeños en comparación con la transferencia total de rentas de consumidores y contribuyentes al sector agrícola y con la renta nacional total (2).

La cuantificación de los costes sociales nacionales de la política de sostenimiento de los precios suele basarse en un análisis comparativo, estático y parcial de los efectos de los precios en la oferta y en la demanda y de dicha cuantificación parece derivarse una recomendación de políticas más orientadas hacia el mercado que conceden preferencia al pago directo de rentas, por encima de los precios de sostenimiento, como instrumento de redistribución de la renta a favor del sector agrícola (Véase al efecto el Memorandum de Siena, 1984). Pero los políticos y los gobiernos tienen que afrontar conflictos de intereses interregionales (en la CE también interestatales) e intersectoriales y con las 'acciones sociales' de fuertes grupos de presión. Un

(2) Para la Comunidad Europea la ganancia al pasar a precios del mercado mundial se estima en aproximadamente un 0,40% del PNB (De Veer y otros, 1985). Este planteamiento no tiene en cuenta los efectos negativos de la conducta de búsqueda de rentas en cuanto al «gasto de recursos escasos para acaparar una transferencia creada artificialmente». (Tollinson, 1982: 578).

sistema de pagos directos de rentas suele encontrar una fuerte oposición por parte de esos grupos de presión y, por lo menos a corto plazo, tampoco resuelve los problemas presupuestarios.

Por ello, las soluciones políticas suelen dirigirse a continuar empleando la política de precios como el principal instrumento para la obtención de rentas por los agricultores, acompañada a su vez de medidas adicionales para reducir la producción de excedentes y disminuir los gastos presupuestarios empleados en la eliminación de excedentes en el mercado interno y en los mercados exteriores. Estas medidas incluyen sistemas de cuotas y umbrales de producción individuales, junto con exacciones sobre la producción total o sobre el exceso de producción de las explotaciones, esquemas de precios para el consumo interno, etc... y otras medidas para desviar la producción de bienes excedentarios hacia la de aquellos importados en mayor cuantía. El efecto último de estas medidas suele ser una modesta reducción de los excedentes de producción y el traspaso de la presión fiscal de los contribuyentes a los consumidores del país. Y desde el punto de vista del comercio internacional esto supone una evolución desfavorable de la situación. Cabe prever que cuando se reduzcan los problemas presupuestarios disminuirá también la disposición a intentar conseguir una mayor disciplina en el comercio internacional y que, en gran medida los costes de las políticas de este tipo serán traspasados a los productores menos protegidos del resto del mundo.

3. Algunas observaciones sobre la política de precios

Los análisis y recomendaciones de los economistas sobre el sostenimiento de los precios están generalmente basados en un fuerte 'fundamentalismo de los precios' (Krishna 1982 y Evenson 1983). La sobreproducción y el insuficiente consumo se atribuyen a perturbaciones de los precios y para eliminar o por lo menos reducir esos desequilibrios se recomiendan ajustes de precios a la baja.

Concretamente, respecto a la oferta, la atención se cen-

tra en los efectos estáticos comparativos, descuidando los posibles efectos dinámicos de los precios a largo plazo y los de otras políticas tales como las de investigación, desarrollo y extensión agraria, programas de desarrollo rural y de regadíos, subvenciones a la inversión, etc...

Realmente, la política de precios agrícolas practicada consiste en una gama de políticas dirigidas al sostenimiento, directo e indirecto, de los precios de los diversos productos agrícolas. Existe una gran variedad de políticas en función de las características específicas de los productos y los mercados, entre otras: flexibilidad de los precios, tasa de autoabastecimiento, consideraciones sobre comercio internacional, carácter perecedero y estacionalidad. Dadas las interdependencias entre productos, un descenso de los precios fijados a los productores originará una caída general de todos los precios agrícolas, incluyendo los de los productos que están directamente protegidos y apoyados por el sostenimiento de los precios de los «productos de base».

Hay varias estimaciones de las respuestas de un solo producto a los cambios en el precio, pero muy pocas respecto a la respuesta de la oferta de otros productos y a la elasticidad global de la oferta; generalmente las elasticidades globales de la oferta a los precios a largo plazo son del orden de 0,2-0,4 (Krishna 1982 y Evenson 1983 (3)). Comparada con los agentes que modifican la oferta (variables de tendencias) y con las tasas de crecimiento de la productividad global, los rendimientos en la producción de leche y de los cultivos, y el conjunto de la producción agrícola, que suelen ser del orden del 1,5-2%, la elasticidad de la oferta global a los precios es baja. El efecto de una reducción de precios, de por ejemplo el 20%, será ab-

(3) En un estudio de las políticas agrícolas comunitarias el «Bureau of Agricultural Economics» (1985) estimaba las elasticidades de la oferta respecto de los precios agrícolas globales en las CE (9) en 0,1 a corto plazo, y en 0,7 a largo plazo y el desplazamiento autónomo anual de la oferta en 1,9%. Otras estimaciones recientes de las elasticidades respecto a los precios agrícolas globales a largo plazo en las CE son algo superiores y están dentro del intervalo 0,3-1,0 (Véase también «Bureau of Agricultural Economics», 1985: 119).

sorbido en sólo unos pocos años. Por tanto la política de precios debe ser considerada como un factor condicionante que coopera con otros en la inducción de innovaciones y en la creación de condiciones que aumenten la productividad de la tierra.

En los países desarrollados se está dando el hecho de que la mayor parte de la producción agrícola (70-80%) se obtiene en una parte relativamente pequeña de las explotaciones (20-30%). En muchos países estas explotaciones son suficientemente grandes como para beneficiarse de la mayoría de las economías de escala que se pueden lograr con la situación actual de desarrollo tecnológico (Penn. 1983).

Por tanto, es cierto que la política de precios beneficia especialmente a las explotaciones con dimensiones y rendimientos mayores. Sin embargo, debido a los ingresos obtenidos en actividades fuera de la explotación, un menor endeudamiento, un menor empleo de mano de obra contratada, etc..., las diferencias de ingresos totales disponibles de las familias, entre explotaciones grandes y pequeñas, es sorprendentemente reducida (EE.UU.: Penn. 1981; Canadá: Brinkman. 1980; Japón, Ministerio de Agricultura y Silvicultura. 1984; República Federal Alemana: Krüll, 1984 y Holanda: De Veer y otros. 1985). Teniendo también en cuenta las reservas financieras necesarias para el futuro de la explotación y de la familia y las variaciones del número de familiares dependientes, la diferencia de los niveles reales de gastos familiares son incluso menores (De Veer, 1985). Además, el nivel medio per cápita de gastos de consumo de las familias dedicadas a la agricultura suele estar por debajo de la media (L.E.I. 1981: 133). Esto puede, sin embargo, estar compensado por las ventajas de una familia más numerosa y especialmente por una menor proporción de hogares compuestos por una sola persona.

La mecanización y el uso de sistemas de explotación con bajo componente de mano de obra no dependen directamente de los precios de los productos agrícolas sino de las relaciones del coste entre la mano de obra y los equi-

pos que suponen ahorro de mano de obra. La contribución de los precios de la tierra es indirecta a través de los efectos opuestos que surgen de una mayor disponibilidad de capital proveniente de ahorros y préstamos y una menor oferta de tierra procedente de explotaciones que cesan de dedicarse a la agricultura a causa del efecto retardado en el ajuste estructural.

Como consecuencia los altos precios de los productos agrícolas tienden a contabilizarse en el valor de los activos, especialmente en el de suelo agrícola. Sin embargo la mayoría del suelo agrícola, así como otros activos están financiados con capital propio o prestado a bajo interés y, por lo tanto los intereses imputados no afectan a las rentas agrícolas disponibles. Para el sector agrícola en su conjunto, los altos precios de la tierra afectan principalmente a la refinanciación de la salida de capital destinada a hacerse con los activos de agricultores que abandonan la actividad y a las transferencias intergeneracionales. Los ratios entre deudas y activos suelen ser bajos (el 20% como media en Holanda. L.E.I. 1985) y en las explotaciones dedicadas al cultivo de cereales con fines comerciales de Estados Unidos (1974), incluso menores (Penn. 1981). Teniendo también en cuenta que las familias que se dedican a la agricultura, a pesar de sus considerables incrementos de capital, no están en mejor posición respecto a rentas disponibles que otras familias, es difícil mantener que existe un círculo vicioso de precios de producto altos —precio de la tierra alto— precios de producto altos.

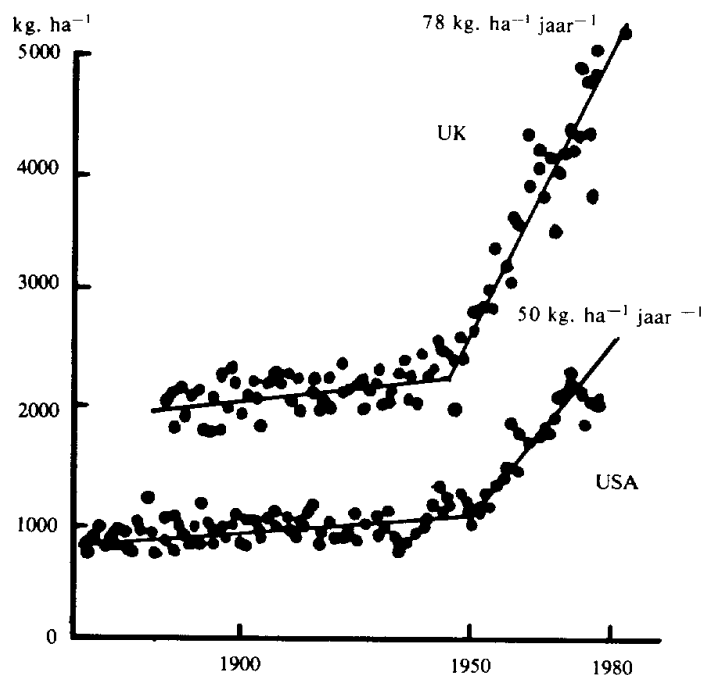
También merece comentario la opinión generalizada de que la combinación de precios altos de los productos agrícolas con precios altos de la tierra estimula el ahorro en terrenos, así como en las innovaciones tecnológicas que mejoran la productividad. En el punto del rendimiento económico óptimo, las explotaciones aumentarán tanto el uso de factores de producción como el de técnicas de producción que mejoren la productividad, hasta que los ingresos marginales igualen los costes marginales. Ese rendimiento óptimo no está afectado directamente por el nivel de los precios de la tierra, sino que depende de los ratios de pre-

cios de los productos y de los factores de producción que aumentan rendimientos.

Además, en la agricultura moderna los niveles de producción ya no son muy sensibles a los precios. En el caso de alguno de los factores que aumentan los rendimientos, ej. los fertilizantes, para conseguir mayores incrementos de producción no se precisan mayores aportaciones, y viceversa (De Wit y otros, 1985). La «revolución verde», que comenzó en los países desarrollados en los años 50, tal vez fue fomentada por precios ventajosos de los productos, pero la baja de esos mismos precios no la hace reversible (Ver Figura 1).

Figura 1

Evolución seguida por el rendimiento del trigo en Kg./Ha. en los Estados Unidos y el Reino Unido en los últimos 100 años.
(Fuente: Manuales FAO) (De Wit, 1985).



Los precios ventajosos de los productos pueden haber contribuido a inducir no sólo las innovaciones tecnológicas que aumentan el rendimiento de las producciones, sino también las políticas gubernamentales en el campo de la reconstrucción rural, mejora de suelos, irrigación, gestión del agua, mejora de explotaciones, saneamiento de tierras, etc. Esto es algo que, sin embargo, es un proceso irreversible. Igual que en la agricultura moderna las explotaciones grandes gozan de una ventaja comparativa en la adquisición de conocimientos técnicos y en la aplicación de la ciencia, un desarrollo estructural acelerado podría tener como resultado una difusión más rápida de las tecnologías que aumentan los rendimientos, valga como ejemplo la experiencia de la propagación de los modernos métodos de explotación de ganado lechero en Europa Occidental.

Se ha investigado poco sobre el tipo de ajustes que se realizarían tras un radical ajuste a la baja de los precios de los productos agrícolas. Dado que cabe esperar que el efecto que tendrá sobre la productividad de la tierra y el ganado será pequeño, con lo que el ajuste de la oferta se hará principalmente dejando sin cultivar las tierras marginales. Si esto fuera a conseguirse sólo con el mecanismo de precios, sería un proceso largo que necesitaría un dilatado período de tiempo con niveles bajos tanto de los precios como de los ingresos de los agricultores y que tendría importantes repercusiones sobre la distribución regional de la producción agrícola y el futuro de las regiones periféricas, menos favorecidas agrícolamente y económicamente menos desarrolladas. Teniendo también en cuenta los efectos ecológicos, es impensable que dichas consecuencias pudieran ser sociológica y políticamente aceptables. La adopción de políticas más orientadas hacia el mercado necesitará ir acompañada de otras medidas que mitiguen las consecuencias sobre los ingresos y que regulen tanto los ajustes de la distribución regional de la producción agrícola como los de la utilización del suelo agrícola, ambos unidos a este tipo de política.

4. Los efectos sobre el comercio internacional y el desarrollo agrícola

Una parte de los costes sociales de la política agrícola de los países industrializados se transmite a otros países a través de los efectos depresivos y desestabilizadores sobre los mercados mundiales. La protección a la agricultura que da como resultado una reducción de la demanda interna y un aumento de la oferta disminuye la demanda de exportación para los exportadores y para los exportadores potenciales de productos competitivos, que no solamente se ven limitados en su acceso al mercado interno de los países industrializados, sino que también se enfrentan a la competencia con las exportaciones subvencionadas de los excedentes de producción en otros mercados. En concreto, países menos desarrollados, con ventajas comparativas para el desarrollo y la expansión de su sector agrícola, se ven obstaculizados para llevar a cabo el completo desarrollo de sus recursos naturales y la creación de empleo en las zonas rurales, así como desposeídos de una fuente de divisas. (4) Además, estos países no suelen estar en posición de poder compensar a sus agricultores mediante intervenciones en sus mercados internos a expensas de los consumidores del país o de los contribuyentes.

Valdés y Zietz (1980), calcularon el aumento total de las exportaciones de los países en desarrollo, en el caso de que los países industrializados redujeran en un 50% sus exportaciones de 99 productos agrícolas, en 3,400 millones de dólares a los precios de 1977, o lo que es lo mismo, el 12,4% de todas sus exportaciones de productos agrícolas en el período 1975-77. La tercera parte de este aumento la atribuyeron a un menor nivel de protección al azúcar. También las exportaciones de carne de vacuno y fruta resultaban severamente afectadas.

Con su aislamiento de los mercados mundiales, las naciones industrializadas están también traspasando la ines-

(4) Para un análisis de estos efectos, véase Lutz y Bale (1983), Mackel y otros (1984) y Tangermann (1981). Valdés y Ziets (1980), Koester y Schmitz (1982), Tangermann y Krostitz (1982). Un estudio reciente, Matthews (1985).

tabilidad de sus oferta y demanda internas al resto del mercado mundial, y no toman parte en la absorción de la inestabilidad de dicho mercado. Sin embargo, en realidad y, en especial, en el caso de los cereales, la mayor parte de la inestabilidad interna e incluso parte de la externa de la década de los setenta han sido absorbidas mediante el almacenamiento y los ajustes de precios y cuotas, o contrarrestados por variaciones fortuitas (Blom, 1982: Josling y Barichello, 1984). Esto es especialmente cierto en el caso de los Estados Unidos, que ha actuado con vistas a estabilizar los mercados mundiales de cereales.

Por todo ello, los países importadores de cereales pudieron beneficiarse, en la segunda mitad de la década, de precios bajos y estables de mercado mundial, y pudieron contar con los mercados mundiales para cubrir las fluctuaciones de sus demandas de importación. Además, algunos países consiguieron ayudas alimentarias o pudieron adquirir alimentos en buenas condiciones. Esto permitió a muchos de ellos, especialmente en Africa, poner en práctica políticas en las que el precio de los alimentos era reducido, lo cual favorecía a los consumidores urbanos. Dichas políticas tuvieron un efecto depresor sobre el desarrollo de su producción alimentaria interna y contribuyó al aumento de los déficits de la balanza de pagos y de las deudas. La acumulación de deudas y el fuerte aumento de los tipos de interés son los que hoy requieren medidas de ajuste socialmente lamentables y políticamente difíciles (ver Pinstup Anderson, 1984). Puede cuestionarse si las políticas de sostenimiento de los precios y de ayudas a la exportación y ayudas alimentarias de los países industrializados pueden considerarse responsables de esta situación. Pero es cierto que crearon las condiciones necesarias para una política que desalentaba la producción interna de alimentos y frustraba el desarrollo agrícola.

Por tanto debemos aceptar la posibilidad de que las políticas de sostenimiento de los precios agrícolas de los países industrializados hayan tenido un efecto negativo sobre el desarrollo de la producción agrícola y alimentaria de los países en vías de desarrollo, y no sólo en la de los exportadores de alimentos, sino también en la de muchos de los

importadores de éstos (Véase también Linneman y otros, 1979).

5. Las inestabilidades económicas internacionales y las políticas nacionales de ajuste

En los años 80, la inestabilidad de los mercados mundiales de productos agrícolas y de las condiciones de intercambio para las exportaciones e importaciones agrícolas depende cada vez más de la inestabilidad monetaria y económica internacional. Estas perturbaciones nacen fundamentalmente de sucesos acaecidos en otros mercados —incluyendo los mercados monetarios y de capitales— y de las políticas nacionales de ajustes macroeconómicos y monetarios dirigidas a subsanarlas.

En el sistema actualmente en vigor de tipos de cambio flotantes, no se dispone de un mecanismo por el que los ajustes nacionales a la inflación mundial y a las variables condiciones internacionales de intercambio nazcan directamente de los efectos que, tanto sobre el equilibrio nacional macroeconómico y monetario, como sobre los precios internos y las condiciones comerciales sectoriales, tienen dichos acontecimientos. Los países pueden aislarse y así evitar, o al menos posponer, los ajustes necesarios, dejando flotar sus monedas.

El desarrollo del mercado internacional de capitales ha hecho que los tipos de cambio sean cada vez más dependientes de los flujos internacionales de capitales y de los rendimientos sobre el capital que se esperan conseguir (Schuh, 1983). Estas tasas de rendimiento dependen a su vez en gran medida de las políticas macroeconómicas y monetarias de los poderosos países industrializados, en especial de los EE.UU. Las relaciones entre las paridades internacionales de los poderes adquisitivos y los tipos de cambio de las monedas nacionales se han ido debilitando. Hay, además, impactos importantes procedentes de las fluctuaciones en los mercados financieros (tipos reales de interés, tipos de cambio, etc...) sobre los precios de los productos básicos (Frankel 1984).

En especial, durante los últimos años, la rápida revaluación del dólar norteamericano y las grandes fluctuaciones de su tipo de cambio, en combinación con la rigidez de los precios de exportación de sus productos agrícolas y con los precios dólar de otros productos básicos han aumentado la inestabilidad de las condiciones internacionales de intercambio (de mercancías y de rentas) especialmente para los exportadores e importadores de productos agrícolas. Las fluctuaciones más bien erráticas de las condiciones de intercambio de los productos agrícolas consolidan la tendencia a aislar los sectores agrícolas y alimentarios nacionales de los precios de los mercados mundiales.

Para ese aislamiento existen también consideraciones de política macroeconómica y monetaria a corto plazo, especialmente para los países cuyas monedas se devalúan. Los ajustes del tipo de cambio tienen efectos inmediatos sobre las condiciones de intercambio de aquellos sectores de las economías que participan en el comercio mundial. Estos sectores, expuestos a la competencia internacional, bien en los mercados interiores o en los internacionales, se benefician de precios más altos a sus exportaciones y más bajos a sus importaciones tras una devaluación de su moneda y viceversa. Para restaurar el equilibrio externo hace falta una contracción, léase expansión en el caso de revaluación. Sin embargo, si inmediatamente no siguen las medidas apropiadas para ajustar el equilibrio macroeconómico y monetario interno, los cambios de precios en los sectores comerciales se hacen pronto sentir en el conjunto de la economía nacional y contrarrestan el efecto primario del ajuste del tipo de cambio. Para que una devaluación de la moneda nacional sea efectiva, tiene que estar seguida de una política deflacionaria o por regulaciones de los precios, para así conseguir la contracción de los sectores no expuestos, tales como las industrias de servicios y el sector público y una revaluación habrá de ir seguida de la expansión de los sectores no expuestos (Corden, 1980).

Dentro de este marco de política macroeconómica y monetaria, el sector agroalimentario ocupa una posición

especial. Por un lado, los productos agrícolas son comercializables y el sector agroalimentario es un sector vulnerable. Por el otro, en la mayoría de los países los precios de los productos agrícolas son precios fijados por el productor. En particular un aumento de los precios de los alimentos tiene además un fuerte efecto sobre el coste de la vida —en especial de los grupos de rentas bajas— y los salarios. Los productos agrícolas son a la vez bienes intercambiables y bienes salariales. A causa de la baja elasticidad de la oferta y la demanda a corto plazo, los ajustes de precios del sector agroalimentario también, a corto plazo, contribuyen poco a restaurar el equilibrio externo.

Por eso para los países cuya moneda se devalúa, es atractivo no elevar los precios de los productos agrarios, para así eliminar tendencias inflacionistas y facilitar el proceso de ajuste interno. Esta política, además, no encuentra gran oposición del sector agrícola que reacciona mucho más fuertemente a los cambios bruscos de precios que a una caída gradual de los precios reales. En los países en que ocurra lo contrario, una revaluación de su moneda, una reducción nominal de los precios agrícolas, aunque contribuyera al ajuste interno, se enfrentaría a la fuerte oposición de los agricultores. Y además, las normas institucionales no permitirán a menudo una reducción nominal de los precios fijados por los productores en respuesta a una revaluación de la moneda nacional, (5).

A más largo plazo, el aislamiento del sector agroalimentario de un país, de la evolución general de los precios a nivel nacional y de las condiciones internacionales de intercambio provocará dificultades. Ello es especialmente cierto en países con tendencias inflacionistas más fuertes que las de sus socios comerciales, que tienen que devaluar periódicamente para restaurar el equilibrio externo. Esta creciente rigidez de los precios agrícolas tiene un efecto depresor sobre el desarrollo agrícola y provoca el deterioro

(5) Estas características específicas del sector agroalimentario pueden explicar el sistema de derechos de aduana y subvenciones —montantes compensatorios— fijados por la Comunidad Europea en los años setenta para compensar el impacto del ajuste de los tipos de cambio sobre los precios agrícolas nacionales.

de la balanza de pagos agrícola. Esto, sobre todo en muchos países en desarrollo, produce déficits alimentarios crecientes y un deterioro estructural de la posición de su balanza de pagos. Los problemas de la deuda internacional están hoy forzando a estos países a llevar a cabo costosos ajustes de estas políticas (6).

6. El sector agrícola como parte integrante del conjunto de la economía nacional y de la internacional

Es, por supuesto, un tópico, decir que la agricultura es parte integrante del conjunto de la economía. Sin embargo, como antes se expuso, tanto a nivel nacional como internacional, sus conexiones con los nuevos acontecimientos generales de tipo económico se han hecho más intensos. Por esto resulta necesario ampliar el ámbito del análisis de los problemas agroalimentarios. A escala nacional hay que añadir las conexiones existentes con los acontecimientos y las políticas macroeconómicas y monetarias. A nivel internacional, hay que integrar en el análisis no solamente las conexiones entre la oferta y la demanda de productos agrícolas y las diversas políticas agrícolas nacionales, sino también las interdependencias respecto al desarrollo general de la economía mundial, al comercio mundial y a lo acontecido tanto en los mercados internacionales de capitales como a nivel monetario.

Las políticas agrarias nacionales no solamente afectan a la distribución de las rentas a los niveles internos regional, sectorial y personal y a la balanza de pagos agrícola, sino que hay que tener en cuenta que sus repercusiones internacionales no se limitan a los mercados de productos agrarios. Sus efectos llegan al sistema del comercio mundial y a través de la balanza de pagos también tienen repercusiones sobre la competitividad internacional de los

(6) También, dentro de la Comunidad Europea los efectos a largo plazo sobre la oferta y la demanda de productos agrícolas, así como sobre el desarrollo del comercio intracomunitario han producido una creciente oposición a los montantes compensatorios.

sectores no agrícolas de las economías nacionales. La elaboración de modelos globales que integren todos estos factores y tengan en cuenta las interdependencias en el marco de la economía mundial, podrán contribuir a una mejor comprensión (Linneman y otros, 1979; Parikh y Rabar, 1984; Gunning, Carrin y Waelbroeck, 1982; Burniaux, 1984). La protección a la agricultura y el aislamiento de los mercados internos de los mundiales también constituyen, por tanto, obstáculos para el desarrollo económico global del mundo y para el comercio internacional.

Pero, en mi opinión, sería una ilusión pensar que los gobiernos nacionales —especialmente en los países industrializados— están dispuestos a exponer a sus sectores agrícolas a los riesgos de los mercados mundiales y a permitir que los precios y las rentas agrícolas se escapen de su control. No sería factible, ni política ni socialmente, dejar totalmente en manos de las fuerzas del mercado el radical ajuste de las estructuras de las explotaciones agrícolas, la distribución regional de la producción agrícola y los ajustes del uso de la tierra, y aceptar las consecuencias de un largo período de rentas y precios agrarios bajos, necesario para conseguir al final un mejor equilibrio de la oferta y la demanda de productos agrícolas, de acuerdo con las condiciones internacionales de intercambio. Una política de este tipo también entraría en conflicto con los objetivos de un desarrollo regional equilibrado, la protección de los paisajes rurales, de los recursos naturales y de los sistemas macroecológicos, y con el desarrollo a largo plazo de la agricultura. Para regular los ajustes, que por otra parte son necesarios, van a ser imprescindibles políticas de apoyo, incluso aunque interfieran con el ritmo al que aquellos se lleven a cabo.

Sin embargo, las repercusiones sobre las relaciones comerciales internacionales y los conflictos con los intereses nacionales de los socios comerciales forzarán también a un comportamiento más disciplinado y a una mayor consideración respecto a las consecuencias internacionales. La falta de coordinación internacional de las políticas nacionales amenaza cada vez más el desarrollo del comercio internacional y alimenta el peligro de una ola de proteccionismo

y competencia a tumba abierta que adoptaría la forma de exportaciones subvencionadas.

Parece que el principal objetivo para la próxima ronda de negociaciones del GATT, sería la revisión o una más firme aplicación de las normas sobre comercio agrícola para así imponer restricciones más severas a las políticas nacionales de sostenimiento de los precios y las rentas y evitar un mayor descenso de las importaciones de productos agrícolas, y en particular a las subvenciones a las exportaciones agrícolas, y que se permita una mayor penetración de las fluctuaciones de precios de los mercados mundiales en los mercados nacionales. Las recomendaciones del Comité de Comercio Agrícola del GATT parecen ir en esta dirección. Las perturbaciones de las condiciones internacionales de intercambio derivadas de inestabilidades macroeconómicas y monetarias podría, sin embargo, obstaculizar los progresos de una mayor coordinación de las políticas agrícolas y tal vez harían necesarias normas adicionales que permitan a los países tomar medidas estabilizadoras temporales para proteger a sus agricultores.

Bibliografía

- BLOM, J.C. *Stabilization of the international grain market* Rotterdam: Royal Dutch Grain and Feed Trade Association, 1982.
- BRINKMAN, G.L. *Farm incomes in Canada* Ottawa: Supply and Services, 1981.
- BURNIAUX, J.M. *A rural-urban North-South equilibrium model: theoretical overview of the R.U.N.S. - model*. Ponencia - CEME n° 8404 - Universidad Libre de Bruselas, 1984.
- CORDEN, W.M., *Inflation, exchange rates and the world economy: lectures on international monetary economics*, Oxford: Oxford University Press (2ª ed.) 1980.
- EVENSON, R. Discussion, in Johnson, D.G. and Schuh, G.E. *The role of market in the World economy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.
- KRÜLL, H. Wieviel Bauer unterschreiten die amtliche Armutsgrenze. *Agrarwirtschaft*, (9), 1984.
- KRISHNA, R. *Some aspects of agricultural growth, price policy and equity*. Instituto de Investigación sobre Alimentación. Estudios sobre Economía Agraria: Trade and Development 18, n° 3 (1982). Food Research Institute, Stanford University, 1982.
- FRANKEL, J.A. Commodity prices and money. Lessons from International Finance. *Am J. Agr. Ec* 66 (5) 1984.

- GUNNING, J. CARRIN, G. and WAELEBROECK, J. et al. *Growth and Trade in developing countries. A general equilibrium analysis*. Ponencia - CEME n.º 8216. Universidad Libre de Bruselas, 1984.
- JOSLING, T. and BARICHELLO, R. International trade and world food security since the World Food Conference. *Food Policy* 9 (4), 1984.
- KOESTER, U. and SCHMITZ, P.M. The EEC-sugar market policy and developing countries. *Eur. Rev. Agr. Ec.* 9 (1982).
- LINNEMAN, H. DE HOOGH, J. and KEYZER, M.A. *Moirra: Model of international relations in Agriculture*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1979.
- L.E.I. - *Landbouw-Economisch Bericht 1981*. Instituto de Economía de Landbouw. La Haya, 1981.
- LUTZ, E. and BALE, M. Agricultural protectionism in industrialised countries and its global effects: A survey of issues. *Aussenwirtschaft* 35 (4) 1980.
- MACKEL, C. MARSH, J. and REVELL, B. The Common Agricultural Policy (Western Europe and the South, 2). *Third World Quarterly* 6 (1), 1984.
- MATTHEWS, A. La politique agricole commune et les pays sous-développés: un examen des faits. *Economie Rurale* 165 (jan-febr) 1985.
- MEESTER, G. and OSKAM, A.J. *Analyse van de wereldvraag naar zuivel-producten uit de EG*. La Haya: L.E.I., 1983.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y BOSQUES, Japón, *The State of Japan's Agriculture, 1983. A summary report*. April, 1984.
- PARIKH, K. and RABAR. *Food for all in a sustainable world*. The IIASA Food and Agriculture Program Laxenburg (Austria) IIASA, 1984.
- PENN, J.B. Economic developments in USA-agriculture during the 1970's, in Johnson, D.G. (ed.). *Food and agricultural policies for the 1980's* Washington: American Enterprise Institute, 1981.
- PINSTRUP ANDERSEN, P. *Food prices and the poor in developing countries*. Ponencia presentada al 4º Congreso Europeo de Economistas Agrarios, Kiel 1984.
- SCHUH, G.E. «The role of markets and governments in the world food economy», in JOHNSON, D.G. and SCHUH, G.E. (ed.) *The role of markets in the world food economy*, Boulder, Colorado Westview Press, 1983.
- SEN, A.K. *Poverty and famines*. Londres y Oxford: Oxford University Press, 1981.
- TANGERMANN, S. Policies of the European Community and agricultural trade with developing countries in JOHNSON, G. and MAUNDER, A. (eds.) *Rural change: The challenge for agricultural economists. Proceedings of the seventeenth International Conference of Agricultural economists*. Farnborough: Gower, 1981.
- TANGERMANN, S. and KROSTITZ, W. *Protectionism in the livestock sector with particular reference to the international beef trade*. Göttingen: Institut für Agrar Oekonomie, 1982.
- TOLLINSON, R.D. Rent seeking: a survey. *KYKLOS* 35, 4: 575-602, 1982.
- VALDÉS, A. and ZIETZ, J. *Agricultural protectionism in OECD countries: Its cost to less developed countries*. Washington: International Food Policy Research Institute, 1980.

- DE VEER, J. et al. *Reform of Common Agricultural Policy. Study of the impact the Socialists' proposals Group of the European Parliament*. Bruselas: Parlamento Europeo, 1985.
- I.E.I.: *Overzicht van de financiële positie van landbouwbedrijven 1983/84*. La Haya, Instituto de Economía de Landbourg, 1985.
- DE WIT, C.T., *The agricultural resource base*. Ponencia III Conferencia Chemravn. La Haya, junio 1984.
- BANCO MUNDIAL, *World Development report*. New York: Oxford University Press, 1980.

RESUMEN

Las políticas agrarias de los países industrializados están produciendo excedentes cada vez mayores y, por ello, se están enfrentando con costes presupuestarios crecientes y problemas de comercio internacional.

Las soluciones políticas de estos problemas suelen dirigirse a proseguir con la política de precios considerando ésta, como el instrumento principal de la política de rentas agrarias y de las medidas para reducir los costes presupuestarios. Los costes de estas políticas se están transmitiendo gradualmente a los productores menos protegidos del resto del mundo.

En este trabajo se analizan diversos efectos, tanto a nivel nacional como internacional, de las políticas de precios agrarios.

RÉSUMÉ

Les politiques agricoles des pays industrialisés sont en train de produire des excédents de plus en plus grands et, de ce fait, ils sont en train de faire face à des coûts budgétaires croissants et à des problèmes de commerce international.

Il semble que les solutions politiques à ces problèmes se dirigent souvent vers la poursuite d'une politique de prix, en considérant celle-ci comme instrument principal des revenus agraires et des mesures pour réduire les coûts budgétaires. Les coûts de ces politiques sont en train de se transmettre graduellement aux producteurs moins protégés du reste du monde.

Dans cet article on analyse divers effets, tantôt à niveau national comme international, des politiques de prix agraires.

SUMMARY

The agricultural policies of industrialised countries result in increasing surpluses and, therefore, face with increasing budgetary costs and international trade problems.

The political solutions for these problems generally seem to aim at a prosecution of price policy as the main instrument of farm income policy and measures to reduce budgetary costs. The costs of these policies are increasingly rolled off to the less protected producers in the rest of the world.

In the article various national and international impacts of agricultural price policies have been discussed.