

El comercio mundial de cereales

FAO

(Segunda y última parte)

POLÍTICAS NACIONALES Y CONEXIONES ENTRE LOS MERCADOS INTERNOS Y MUNDIALES

Consideraciones generales

Como se analizó en la sección precedente,¹ los gobiernos influyen en el grado en que las variaciones nacionales de su producción se trasladan a las corrientes comerciales, alterando

1. "Políticas nacionales de los países productores y comerciantes de cereales más importantes", en *Comercio Exterior, op. cit.*, pp. 1144-1148.

Del 8 al 12 de octubre de 1984 se efectuó en Roma la XXII Reunión del Grupo Intergubernamental sobre Cereales, del Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO. El presente documento (*Impacto de las políticas cerealeras nacionales de algunos países en los suministros y precios de los cereales en el mundo*, CCP: GR 84/3, Roma, agosto de 1984) fue preparado por la Secretaría de esa organización para evaluar las repercusiones de las políticas cerealeras nacionales en la estabilidad de los mercados respectivos, en el comercio internacional de cereales y en la seguridad alimentaria mundial. Aunque está centrado en el trigo y los cereales secundarios (todos los demás excepto el arroz) también "alude a la situación de los cereales en su conjunto, incluido el arroz, cuando es el caso". La primera parte de este trabajo se publicó en el número de noviembre (vol. 34, núm. 11, pp. 1141-1148). El título es de la Redacción, la cual hizo algunas modificaciones editoriales.

los niveles de consumo o de existencias y regulando los efectos de la marcha de los mercados exteriores en sus mercados internos. Tales efectos varían de un país a otro, según las políticas aplicadas y las diferencias en las dimensiones comerciales del país. En esta sección se trata, primero, de individualizar las influencias de las políticas nacionales y el efecto del tamaño del mercado, para luego cuantificar los efectos de transmisión y absorción y relacionarlos con la evolución del mercado mundial a partir del período que se inició en 1971/72.

La estimación de los efectos de transmisión y absorción se basa en las consideraciones siguientes:

i) Las repercusiones potenciales en los mercados mundiales derivan de las variaciones en la producción de un año para otro. Desde el punto de vista de cada país, estos cambios pueden distinguirse en variaciones de la producción interna de la producción en el resto del mundo.

ii) Parte del aumento de la producción nacional se agrega a las existencias y parte al consumo. A la inversa, las existencias y el consumo se reducirían si la producción baja.

iii) El resto de la variación de la producción nacional se transmite a los mercados mundiales mediante un aumento de las ex-

portaciones o una reducción de las importaciones, en el caso de que aumente la producción, o mediante un aumento de las importaciones o la reducción de las exportaciones, si la producción baja.

iv) Además, un país puede dejar que las variaciones en la producción extranjera, señalada sobre todo por variaciones en los precios mundiales, influyen en su nivel de exportaciones o importaciones y, por consiguiente, en su consumo y sus existencias, absorbiendo de esa forma parte de las variaciones en la producción de otros países.

A fin de determinar la influencia de las políticas nacionales en los efectos de transmisión y absorción, es necesario tener en cuenta la influencia de las diferencias de tamaño del mercado. En el análisis anterior se indicó que los países grandes tenderían a transmitir al mercado mundial una proporción menor de sus fluctuaciones de producción —en comparación con los pequeños— y a absorber una mayor proporción de las fluctuaciones que se originan en otros países. La razón es la siguiente: al registrarse un aumento en la producción de un país grande no se puede transmitir todo sin producir una repercusión desfavorable en los precios internacionales. Al mismo tiempo, por su gran tamaño, tal vez pueda absorber gran parte de las fluctuaciones de producción del resto del mundo. En cambio, los países pequeños cubren sus déficit con importaciones (o reduciendo las exportaciones) y sus excedentes se desplazan a los mercados exteriores sin alterar mucho el nivel de los precios mundiales. Debido a su mercado nacional relativamente pequeño, absorben una proporción insignificante de las variaciones totales de la producción del resto del mundo.

En el cuadro 8 se muestran los resultados de un análisis tendiente a determinar la influencia del "tamaño del mercado" en los efectos de transmisión y absorción. En la primera columna se indica el porcentaje de variaciones nacionales cuya transmisión cabría prever² si no existieran modificadoras, principalmente las políticas que influyen en los niveles de consumo, existencias y comercio. Los efectos de transmisión y absorción se reflejan también en la práctica de poner algunas barreras naturales al comercio, por ejemplo cuando se presenta un déficit de producción en una región que tiene deficientes comunicaciones con el puerto principal. Sin embargo, aun cuando estas escaseces locales no se cubran directamente recurriendo al comercio internacional, las importaciones pudieran aumentar para remplazar los cereales adquiridos en otras partes del país o los extraídos de las existencias.

2. Para los países exportadores, este porcentaje se calculó de conformidad con la relación entre la elasticidad-precio exterior de la demanda para las exportaciones del país y la suma de esta elasticidad con la elasticidad nacional-exportación de la oferta. Para los importadores, la relación se calculó en función de la elasticidad-precio exterior de la oferta y la suma de esta elasticidad con la elasticidad nacional-importación de la demanda. Las elasticidades comerciales para cada país se calcularon ponderando las elasticidades nacionales-precios de la producción, consumo y acumulación de existencias y la relación de cada una de esas variables con el comercio neto. Las elasticidades nacionales que se consideraron idénticas para todos los países se basaron en promedios de cálculos hechos en varios estudios. Sin embargo, hay que señalar que el valor supuesto de las elasticidades no tiene mucha importancia para el coeficiente estimado de transmisión. Por ejemplo, aun cuando todas las elasticidades se duplicaran, el coeficiente de transmisión no se alteraría.

CUADRO 8

Efectos de transmisión y absorción: nivel real comparado con los niveles basados en el tamaño del mercado (Porcentajes)

	Efecto de transmisión		Efecto de absorción	
	Basado en el tamaño	Real	Basado en el tamaño	Real
<i>Trigo</i>				
Argentina	99	81	1	—
Australia	98	57	2	—
Canadá	95	36	5	5
CEE	89	23	11	3
China	88	18	12	1
Estados Unidos	88	16	12	6
India	93	18	—	—
URSS	78	28	22	8
<i>Cereales secundarios</i>				
Argentina	99	78	1	—
Canadá	97	32	—	—
CEE	90	77	10	3
China	89	—5	11	1
Estados Unidos	73	8	27	12
Japón	98	—	2	1
URSS	88	23	12	6

Puede verse en el mismo cuadro que en todos los casos los países transmiten a los mercados mundiales una menor proporción de sus variaciones internas de lo que cabría prever si los precios mundiales fueran el único factor que influyera en las variaciones del mercado interno. En otras palabras, el consumo y las existencias se han reajustado mediante políticas que responden a las variaciones de la producción interna en mayor proporción de lo que se esperaría en un sistema comercial menos restringido. Este limitado efecto de transmisión suele reducir las repercusiones desestabilizadoras en el mercado mundial cuando la producción interna, así como la de otras partes, varía en el mismo sentido; es decir, es menos probable que las exportaciones tradicionales pasen a un mercado ya bien provisto, y también es menos probable que se requiera un aumento de las exportaciones cuando las disponibilidades descienden. Empero, si la producción nacional varía en el sentido opuesto al de la producción exterior, entonces tal efecto de transmisión podría tender a ser desestabilizador.

De modo parecido, el grado de absorción de las variaciones de la producción extranjera es inferior al que cabría prever cuando los mercados nacionales están más integrados con los extranjeros. Sólo Canadá, en lo que respecta al trigo, absorbe la cantidad de variaciones de la producción extranjera que podría preverse sobre la base de sus participaciones en el mercado. Generalmente un grado superior de absorción de las variaciones de la producción extranjera tendería a estabilizar los mercados mundiales, pues una situación de amplias disponibilidades mundiales incitaría a los exportadores a colocar menos productos en el mercado mundial e induciría a los importadores a elevar sus compras. De igual modo, una mayor absorción ayudaría a aliviar las épocas de escasa oferta y estimularía las exportaciones y restringiría las importaciones. La estabilidad del mercado mundial es correlativamente

CUADRO 9

Distribución de las variaciones de la producción entre el comercio, el consumo y las existencias, 1971/72-1982/83¹

	Porcentaje de la variación de la producción nacional reflejado en:			Porcentaje de la variación de la producción extranjera reflejado en:		
	El comercio	Las existencias	El consumo	El comercio	Las existencias	El consumo
<i>Trigo</i>						
Argentina	81	—	18	—	— 1	1
Australia	57	47	— 5	—	—	—
Canadá	36	64	—	5	— 5	—
CEE	23	38	39	3	— 3	—
China	18	39	43	1	—	— 2
Estados Unidos	16	79	5	6	— 5	—
India	18	10	72	—	— 3	3
URSS	28	60	12	8	—21	13
<i>Cereales secundarios</i>						
Argentina	78	5	17	—	—	—
Canadá	32	62	6	—	2	— 2
CEE	77	2	21	3	— 1	— 1
China	— 5	38	67	1	— 2	—
Estados Unidos	8	55	37	12	—19	7
Japón	—	—	—	1	—	—
URSS	23	15	62	6	—	— 6
<i>Total de cereales</i>						
Argentina	77	3	20	—	—	1
Australia	72	34	— 6	1	—	—
Canadá	45	51	4	3	— 2	—
CEE	59	23	8	1	— 2	—
China	4	30	66	1	— 2	—
Estados Unidos	12	58	30	6	— 4	— 3
India	1	44	55	—	—	—
Japón	—24	146	—22	—	—	—
URSS	27	38	36	5	—10	5

Nota: Debido a la identidad de base que correlaciona el consumo con la producción, el comercio neto y la variación en las existencias, la suma de los coeficientes del lado izquierdo del cuadro es igual a 100 y del lado derecho igual a 0, salvo pequeñas diferencias por redondeo.

menor en la medida en que los efectos de absorción sean inferiores a lo previsto.

Las políticas nacionales y el tamaño del mercado se reflejan en la forma en la cual los países han distribuido las variaciones nacionales de producción entre el consumo, las existencias y el comercio (efecto de transmisión) y han dejado que las variaciones de producción en el resto del mundo influyan en el consumo, las existencias y el comercio nacionales (efecto de absorción). Cuantos más reajustes introduzca un país a través del comercio, en lugar de hacerlo mediante el consumo y las existencias, tanto más transmite las variaciones de su producción al resto del mundo y tanto mayor es la absorción de las variaciones de la producción que se registran en el resto del mundo. Para apreciar estos efectos se realizó un análisis cuantitativo para el período de 1971/72 a 1982/83, referido a los países considerados.³ En el cuadro 9 figu-

3. Sobre la base de las variaciones en la producción, tanto nacional como en el resto del mundo, se calcularon por regresión las variaciones en el comercio, consumo y existencias. Se calcularon otras ecuaciones de regresión relacionando las variaciones en el comercio, consumo y existencias con las de la producción, al neto de la tendencia del consumo, aunque esto repercutió poco en los resultados.

ran los coeficientes estimados.⁴ En el caso del trigo, puede verse que a lo largo del período estudiado la CEE dedicó poco menos de una cuarta parte de sus aumentos de producción a las exportaciones, casi 40% a la acumulación de existencias y otro 40% al consumo. Cuando desciende la producción de otros países y aumenta, por consiguiente, la demanda en los mercados mundiales, la CEE amplía sus exportaciones por el equivalente a 3% de esa baja, recurriendo para ello a sus existencias.

Transmisión

Entre los países examinados, Argentina y Australia registran la máxima propensión a transmitir las variaciones de producción al mercado mundial del trigo. En el caso argentino, 80% de las variaciones anuales de producción repercute en un aumento (o disminución) de las exportaciones de trigo; la mayor parte del 20%

4. En otros estudios sobre estos coeficientes se ha llegado a resultados análogos. Véase David Blandford, "Instability in World Grain Markets", en *Journal of Agricultural Economics*, vol. 34 (3), 1983 y por Jerry A. Sharples y Carol A. Goodloe, *Global Stocks of Grains*, Servicio estadounidense de Investigaciones Económicas, mayo de 1984.

restante da lugar a variaciones del consumo, más que a cambios de existencias, debido a la política de mantener existencias mínimas de una temporada a otra. En cuanto a Australia, la transmisión media ha sido de 60%; el resto de su variabilidad productiva ocasiona cambios en las existencias más que en el consumo.

Canadá y la CEE, en su condición de grandes exportadores, han transmitido una proporción menor de las variaciones internas de la producción de trigo a los mercados mundiales. En el caso canadiense, más de una tercera parte del aumento de la producción, en término medio, se refleja en una expansión de las exportaciones, correspondiendo el remanente a la acumulación de existencias. Se refleja así la política de la Junta Triguera de Canadá de distribuir los cupos de entrega sobre la base de los pedidos de exportación, dejando que las existencias se acumulen en la medida necesaria. Parece que el consumo no es sensible a los cambios temporales de producción. La CEE ha transmitido menos de una cuarta parte de su variación triguera a los mercados mundiales y distribuye el resto por igual entre existencias y consumo, lo que se debe, en parte, a la política de estimular el empleo de trigo como pienso. Ello refleja también que en la Comunidad se tiende a acumular existencias (y a subvencionar el almacenamiento privado) en lugar de recurrir más a las exportaciones, en virtud del elevado costo de los reembolsos de exportación en años de precios mundiales bajos, y de la política —practicada en los últimos años— de limitar las exportaciones de trigo.

Para Estados Unidos, el mayor exportador, esta condición limita su capacidad de transmitir una gran proporción de sus fluctuaciones de producción al mercado mundial. Por lo que respecta al trigo, casi 80% de las variaciones, en término medio, se ha reflejado en variaciones de las existencias y sólo se transmitió al exterior 16% de las mismas. Este bajo porcentaje se debe no sólo a que Estados Unidos fue el mayor exportador durante todo el período, sino también a su política de mantenimiento de existencias, cuyo objetivo es eliminar la producción de excedentes del mercado.⁵

Los dos países en desarrollo importadores (India y China) muestran una baja propensión a transmitir sus variaciones de producción de trigo a los mercados mundiales. En el caso chino, la cantidad que no se transmite se distribuye entre variaciones de las existencias y el consumo; en el de la India, la tendencia ha sido a reajustar el consumo más que las existencias. Desde luego, motivos de seguridad alimentaria nacional rigen la distribución de las variaciones productivas en ambos países: las bajas importaciones, cuando se reducen las disponibilidades nacionales de trigo, reflejan principalmente la imposibilidad de financiar tales compras debido a la escasez de divisas.

La producción nacional de trigo en la URSS fluctúa más que en cualquier otro país, por lo que sus variaciones de producción repercuten en los mercados nacional e internacional, lo cual reviste especial interés para otros países. A lo largo del período examinado, menos de 30% de las variaciones de producción parece haberse reflejado en variaciones del volumen del comercio, mientras que 60% quedó absorbido en las variaciones de las existencias nacionales y sólo 12% en reajustes del consumo.

5. La implantación, a mediados de los años setenta, del programa de reservas de propiedad del agricultor ha aumentado la sensibilidad de las existencias privadas a las variaciones nacionales de las cosechas.

En general, el índice relativamente bajo de transmisión de las fluctuaciones nacionales de la producción de trigo a los mercados mundiales se ha reflejado más en cambios en las existencias de los países desarrollados (salvo la CEE) y en el consumo de los en desarrollo. En la CEE, la proporción de las variaciones de la producción nacional absorbida dentro de la Comunidad se ha dividido por igual entre variaciones del consumo y existencias.

En lo que atañe a los cereales secundarios, Argentina y Canadá transmiten a los mercados mundiales una parte de sus variaciones de producción análoga a la del trigo. Estados Unidos, que es un proveedor de cereales secundarios más importante incluso que de trigo, desplaza a los mercados mundiales una parte menor de sus variaciones de producción y deja que el consumo se ajuste a la producción nacional, en buena parte mediante variaciones en el volumen de cereales-pienso.

En el comercio de los cereales secundarios, la reacción de la CEE a las variaciones de las producciones nacionales está en marcado contraste con la que experimenta en el caso del trigo. A lo largo del período, la Comunidad, importadora neta de estos cereales, no mantuvo reservas reguladoras de maíz, y las de cebada fueron relativamente pequeñas. Por otra parte, los reajustes de consumo a las variaciones de la producción fueron más limitados que para el trigo. Como resultado, la CEE transmitió el grueso de sus variaciones de producción de cereales secundarios al mercado mundial mediante variaciones en el volumen de sus importaciones netas.

China transmite una pequeña porción de sus variaciones a los mercados mundiales, pues prefiere reajustar su consumo interno. La producción japonesa es muy pequeña respecto del mercado mundial, por lo que las variaciones de su producción quedan excluidas de este análisis. La URSS transmite al mercado mundial alrededor de una cuarta parte de las variaciones de su gran producción nacional; el mayor reajuste se registra en el consumo, principalmente como pienso, y en menor medida en la acumulación de existencias.

Para los cereales en su conjunto, agregar el arroz sólo significa modificar los resultados correspondientes a los países asiáticos. China y la India transmiten una proporción bajísima de sus fluctuaciones cerealeras. La inclusión del arroz explica también la relación negativa entre las variaciones del comercio y de la producción en Japón, donde unas enormes existencias sirvieron para atenuar la eventual baja de la producción, que por lo tanto no correspondió con las variaciones del comercio en los demás cereales. Una vez más, las conclusiones que se sacan para todos los cereales ponen de relieve la importantísima función de las existencias para adecuarse a las fluctuaciones de la producción nacional, especialmente en los países desarrollados. En cambio, en las naciones en desarrollo comprendidas aquí, sobresalen más los reajustes del consumo que los de las existencias.

En conjunto, la proporción de las variaciones nacionales de producción transmitida a los mercados mundiales es mayor para los países productores menores, que dependen más del mercado, y muy inferiores para los grandes productores. En todos los casos el efecto de transmisión es menor de lo que podría esperarse de un sistema de comercialización libre o menos restringido. El efecto generalmente bajo de transmisión atenúa la inestabilidad en los años en que las variaciones de producción de un de-

terminado país coinciden con las del resto del mundo. En otras ocasiones, cuando la producción sigue sentidos opuestos, el bajo efecto de transmisión disminuye el impacto potencialmente estabilizador de las variaciones registradas en la producción. En conjunto, el bajo efecto de transmisión no impidió que la inestabilidad del mercado causara preocupación, al menos en algunos años.⁶

Absorción

Es pequeña la parte de las variaciones de disponibilidades exteriores que absorbieron los países listados en el cuadro 9, sobre todo para los cereales considerados en su conjunto.⁷ Como era de preverse, durante el período los exportadores menores (Argentina y Australia) reaccionaron débilmente a las fluctuaciones de producción de otros países. Empero, debido a su mayor tamaño comercial, Canadá (trigo) y Estados Unidos (trigo y cereales secundarios) han absorbido una porción mayor de las variaciones de producción del resto del mundo, reflejándose la carga de los reajustes en variaciones de las existencias. La CEE, exportador mediano de trigo, absorbió también parte de las fluctuaciones de las disponibilidades exteriores reajustando sus niveles de existencias.

Los países importadores a que se refiere este documento absorbieron sólo una parte reducida de las fluctuaciones de producción registradas en el resto del mundo. Ni China ni la India (países en desarrollo de ingresos bajos) estuvieron en condiciones de absorber grandes cantidades de variaciones de la producción en otros países. A causa de su proporción relativamente pequeña en el consumo cerealero mundial, las importaciones de Japón respondieron sólo marginalmente a las variaciones de las disponibilidades extranjeras, al absorber aproximadamente sólo 1% de las mismas. El mercado de cereales secundarios de la CEE absorbió sólo 3% de las variaciones de otros países por encontrarse aislado de los cambios que ocurren en los mercados y en los precios mundiales. En cambio, las importaciones de la URSS parecen ser relativamente sensibles a las variaciones de producción del resto del mundo: la URSS absorbió 8% de ellas, en cuanto al trigo, y 6% por lo que se refiere a los cereales secundarios, mediante una serie de variaciones en las existencias y el consumo.

En conjunto, el grado de absorción en los cereales es bajo; en consecuencia, los mercados mundiales son menos estables de lo que podrían resultar si el grado de absorción fuese mayor. Una mayor absorción estimularía, por ejemplo, la reducción de las exportaciones y el aumento de las importaciones cuando los precios mundiales fueran bajos, lo cual beneficiaría a algunos grupos dentro del país (por ejemplo a los consumidores). En cambio, podrían resultar perjudicados otros intereses nacionales si las importaciones aumentan (los productores) o si se acelera el ritmo de las exportaciones (los consumidores). Para que un país pueda elevar su absorción de las variaciones de las disponibilidades exteriores, haría falta un equilibrio de los intereses nacionales a menos que esa mayor absorción se efectuara ampliando las existencias. En efecto, la absorción es casi siempre menor de lo que cabría prever en un sistema de comercio libre o menos restringido. Sin embargo, cada país podría beneficiarse de un aumento general de la absorción, pues ello daría lugar a un mercado mundial más estable.

6. Este aspecto se analiza con más detalle en el apartado sobre la estabilidad del mercado.

7. El efecto de absorción generalmente bajo también se trata en Blandford, *op. cit.*

REPERCUSIONES EN LOS MERCADOS Y EN LA SEGURIDAD MUNDIAL

Consumo, existencias y comercio

El interés en estabilizar los mercados nacionales, y especialmente el nivel de consumo directo de cereales, constituye un elemento fundamental que sirve de base a las políticas nacionales que tienden a proteger esos mercados contra las variaciones de existencias en el mercado internacional. La estabilidad del consumo nacional puede conseguirse trasladando a los mercados mundiales una proporción elevada de las variaciones de la producción nacional, es decir, aumentando las importaciones o reduciendo las exportaciones cuando baja la producción, o bien reduciendo las primeras o aumentando las segundas cuando crece la producción. También puede buscarse mediante una política activa de existencias nacionales. En la práctica, la mayoría de los países emplean un conjunto combinado de políticas comerciales y de existencias para estabilizar el consumo.

En el caso del trigo, está sobradamente demostrado que las políticas cerealeras nacionales de los países indicados han reducido los efectos de las fluctuaciones de su producción nacional en el consumo. Del cuadro 10 se desprende que para la mayoría de los países analizados la relación de las variaciones del consumo y de la producción es baja; ello es un indicio del éxito conseguido en limitar el efecto de las variaciones de la producción en el consumo. Sin embargo, para los dos países en desarrollo tales relaciones son superiores, lo que concuerda con la tendencia general de que el consumo de los países en desarrollo aumenta cuando las cosechas son buenas y baja cuando éstas se malogran.

En los cereales secundarios, las variaciones del consumo están más estrechamente vinculadas con las variaciones de la producción, como consecuencia de la relación existente entre las cantidades que se emplean como pienso y los niveles de producción y precios. La relación consumo/producción es especialmente alta en Japón, pero esto se debe sobre todo a que la respectiva producción de cereales es insignificante. Para los cereales en su conjunto, todos los países tienen unas relaciones menores a 1.0, lo que indica que con las políticas generalmente se ha limitado el efecto de las variaciones de producción en el consumo.

La estabilización del consumo se ha conseguido variando las existencias y el comercio. En realidad, las variaciones de las existencias han rebasado a veces las de la producción, en especial en Estados Unidos. Esto se debe no sólo a que su producción registra variaciones significativas de un año para otro, sino también a las fluctuaciones del comercio exterior, dada la situación que tiene como exportador predominante.

Los efectos de la variabilidad de la producción nacional, de las políticas para estabilizar el consumo, de la disponibilidad y utilización de existencias y de las variaciones de la demanda y la oferta en los mercados mundiales se reflejan también en las variaciones del comercio (véase el cuadro 10). En el caso del trigo, las máximas variaciones absolutas en el comercio se registraron en la URSS y en Estados Unidos, con fluctuaciones medias de alrededor de 5 millones de toneladas al año. El comercio de otros países importantes fluctuó en unos dos millones de toneladas al año. En el caso de los cereales secundarios, las variaciones mayores en el comercio correspondieron a Estados Unidos, la CEE y la URSS. Debido a que sus producciones de cereales son grandes

CUADRO 10

Variaciones de la producción, el consumo, las existencias y el comercio de cereales, 1971/72-1982/83 (Millones de toneladas)

	Desviación estándar ¹		Relación consumo/producción	Desviación estándar ¹	
	Producción	Consumo		Existencias	Comercio
Trigo					
Argentina	2.1	0.4	0.19	0.3	1.7
Australia	3.0	0.3	0.10	1.2	2.0
Canadá	2.5	0.2	0.08	2.4	2.0
CEE	3.8	1.7	0.45	1.2	1.6
China	3.8	2.8	0.71	1.7	2.0
Estados Unidos	5.1	1.5	0.30	6.4	4.5
India	2.1	2.2	1.06	2.9	2.1
URSS	13.9	6.1	0.44	5.8	5.2
Cereales secundarios					
Argentina	3.0	0.9	0.29	0.3	2.4
Canadá	2.4	0.9	0.37	1.2	1.2
CEE	3.9	2.3	0.59	0.8	4.7
China	3.5	2.9	0.81	2.9	0.9
Estados Unidos	18.4	13.4	0.73	16.4	7.5
Japón	0.1	0.8	8.00	0.3	0.9
URSS	14.9	11.9	0.79	1.4	4.3
Total de cereales					
Argentina	3.3	1.0	0.29	0.4	2.8
Australia	3.8	0.8	0.22	1.4	3.0
Canadá	4.4	1.1	0.24	3.0	2.9
CEE	6.7	3.7	0.55	1.8	5.7
China	7.8	5.2	0.66	4.1	2.3
Estados Unidos	18.4	14.4	0.78	21.4	9.3
India	5.3	3.5	0.66	4.1	2.3
Japón	0.9	0.6	0.70	1.8	0.1
URSS	25.9	14.0	0.54	6.7	8.1

1. En torno a la tendencia.

y han variado muchísimo, Estados Unidos y la URSS han registrado las máximas fluctuaciones del comercio (9 y 8 millones de toneladas al año, como término medio, respectivamente). El comercio neto de la CEE en cereales ha variado en casi 6 millones de toneladas al año, el doble de los demás exportadores (Argentina, Australia y Canadá). En conjunto, las variaciones del comercio han sido relativamente grandes y si todas ellas se hubiesen efectuado en el mismo sentido y en los mismos años, la inestabilidad quizá hubiera sido muy alta. En la práctica, esto no ha ocurrido y el comercio mundial de cereales ha fluctuado en 8% anual, en término medio.

Precios

La proporción de sus variaciones de producción que los países transmiten a los mercados mundiales no sólo influye en las disponibilidades mundiales sino también en los precios. El efecto de grandes variaciones de producción que se transmiten completamente al mercado mundial depende del equilibrio de la oferta y la demanda en dicho mercado, lo que a su vez depende de una amplia variedad de elementos, en particular de la situación de

CUADRO 11

Efectos estimados de las variaciones de la producción nacional en los precios internacionales de los cereales

	Trigo		Cereales secundarios	
	Variación de la producción ¹ (millones de ton)	Efecto en los precios mundiales del trigo ² (dólares por ton)	Variación de la producción ¹ (millones de ton)	Efecto en los precios mundiales de maíz ^{2,3} (dólares por ton)
Argentina	± 2.1	± 2.4	± 3.0	± 2.2
Australia	± 3.0	± 2.4	—	—
Canadá	± 2.5	± 1.3	± 2.4	± 0.8
CEE	± 3.8	± 1.3	± 3.9	± 3.1
China	± 3.8	± 1.1	± 3.5	± 0.3
Estados Unidos	± 5.1	± 1.3	± 18.4	± 1.9
India	± 2.1	± 0.6	—	—
Japón	—	—	± 0.1	± 0.6
URSS	± 13.9	± 6.9	± 14.9	± 3.6

1. Desviación estándar en torno a la tendencia.

2. Desviación estándar de la producción multiplicada por el efecto de transmisión y por el efecto de la variación de 1 millón de toneladas en el comercio sobre los precios mundiales de los cereales.

las cosechas en el resto del mundo, el nivel de las existencias, la demanda del sector ganadero y de la situación económica general. En cambio, las variaciones productivas que se resuelven plenamente haciendo variar las existencias y los consumos internos, tendrán efectos limitados en los precios mundiales. Esto no quiere decir que no haya efectos: un descenso importante de las existencias en un año denota que, si al siguiente se repite en ese mismo país una mala recolección, podría desencadenar un aumento de las importaciones que repercutiría, por lo tanto, en las expectativas del mercado y en los precios corrientes y futuros.

En el cuadro 11 aparece el efecto estimado de las variaciones de la producción interna sobre los precios mundiales.⁸ Por ejemplo, la variación en la producción de trigo de Argentina se situó, en término medio, 2.1 millones de toneladas por encima o por debajo de la tendencia. Debido al alto efecto de transmisión (81%), se estimó que estas variaciones producían una fluctuación de 2.4 dólares por tonelada en los precios mundiales del trigo a partir de 1971.

Hay que señalar que el efecto estimado sobre los precios es sólo una repercusión parcial (es decir, en el supuesto de que todas las demás circunstancias sean iguales): si la producción de los otros países sigue el sentido opuesto, entonces el efecto del precio que se estime para un solo país podría quedar parcial o totalmente compensado o incluso invertido. Si, en cambio, la pro-

8. Se calculan las repercusiones como producto de la desviación estándar de la producción, del efecto de transmisión y del coeficiente estimado para medir las repercusiones de una variación de un millón de toneladas en el comercio sobre los precios mundiales. Este último se calculó tomando el promedio de dichos coeficientes estimados para los principales países con técnicas de regresión. Para el trigo, el coeficiente fue de -1.3 dólares por variación de un millón de toneladas en la producción y para los cereales secundarios de -1.0 dólares por millón de toneladas.

ducción sigue un curso paralelo, los efectos de las variaciones de producción en los precios en los distintos países podrían tender a reforzarse mutuamente.

Para el trigo, la URSS experimenta el máximo impacto potencial en los precios debido a sus grandes fluctuaciones de producción y a su efecto de transmisión relativamente considerable (28%). En ningún otro país las fluctuaciones tienen las mismas consecuencias, aunque debido a sus altos efectos de transmisión, las de Argentina y Australia también pueden tener repercusiones importantes en la variabilidad de los precios.

En el caso de los cereales secundarios, el efecto de las variaciones de producción en los precios del mercado mundial es mayor para la URSS y la CEE. Aunque el nivel de producción de Estados Unidos ha constituido un elemento importante para determinar los precios mundiales, las grandes fluctuaciones productivas de este país han tenido menos consecuencias sobre las variaciones de los precios mundiales del maíz de lo que hubiera ocurrido si el efecto de transmisión hubiese sido mayor.

Estabilidad del mercado

El que una alta transmisión de las variaciones de la producción nacional pueda a veces ayudar a estabilizar el mercado y que en otras ocasiones los mercados mundiales resulten menos estables, da a entender que la interrelación de las variaciones de producción en los distintos países es un problema clave. Pueden señalarse cuatro situaciones posibles:

i) el aumento de la producción nacional coincide con el de la del resto del mundo (variación "paralela-ascendente");

ii) la baja de la producción nacional coincide con la de la del resto del mundo (variación "paralela-descendente");

iii) la producción nacional aumenta en un período en que baja la del resto del mundo (variación "compensatoria-ascendente");

iv) la producción nacional baja cuando aumenta la del resto del mundo (variación "compensatoria-descendente").

En más de la mitad del período 1971/72-1982/83 predominaron los movimientos paralelos de variaciones de la producción en trigo y cereales secundarios (véase el cuadro 12). Los exportadores, considerados como grupo, tuvieron variaciones paralelas (ascendentes o descendentes) a lo largo de dos terceras partes del período, frente a una tercera parte en que los movimientos fueron compensatorios. Ello refleja la correlación generalmente positiva de la producción entre los países principales. Como consecuencia, los bajos efectos de transmisión de algunos exportadores han tendido, probablemente en conjunto, a atenuar las repercusiones desestabilizadoras provocadas por sus aumentos o disminuciones de la producción, que casi siempre han coincidido con aumentos o disminuciones en otros países. En este caso, un efecto de transmisión alto hubiera podido aumentar la inestabilidad de los mercados mundiales, reforzando así los excedentes o los déficit. En cambio, la baja transmisión de los principales importadores, en su conjunto, no fue estabilizadora ni desestabilizadora, ya que fueron parejas las probabilidades de que su pro-

CUADRO 12

Variaciones paralelas y compensatorias en el comercio, por períodos de variaciones de la producción, 1971/72-1982/83¹

	Variaciones paralelas				Variaciones compensatorias			
	Ascendente		Descendente		Ascendente		Descendente	
	Años	Variación en el comercio (millones de ton)	Años	Variación en el comercio (millones de ton)	Años	Variación en el comercio (millones de ton)	Años	Variación en el comercio (millones de ton)
<i>Trigo</i>								
Argentina	5	11.9	3	- 3.7	2	2.5	2	- 1.4
Australia	4	8.9	4	- 2.7	1	- 0.4	3	- 7.3
Canadá	7	1.1	3	4.7	2	3.6	-	-
CEE	6	0.5	2	1.5	2	3.5	2	1.4
China	5	0.7	1	- 5.4	4	0.6	2	- 5.2
Estados Unidos	5	-10.9	2	19.1	4	10.8	1	1.8
India	5	1.3	1	- 1.8	4	3.4	2	- 3.0
URSS	5	18.6	1	- 1.6	-	-	6	-43.3
<i>Cereales secundarios</i>								
Argentina	5	17.9	3	-11.4	1	1.3	3	- 3.7
Canadá	6	5.4	3	- 1.0	1	- 0.3	2	- 1.9
CEE	4	7.0	2	0.6	3	12.9	3	- 8.2
China	6	- 5.0	2	0.2	2	2.6	2	- 0.5
Estados Unidos	6	- 3.7	1	14.6	3	31.1	2	- 8.4
Japón	3	- 1.0	2	- 2.0	2	0.3	5	- 5.8
URSS	4	23.9	3	0.8	-	-	5	-37.5

1. El signo positivo significa aumento en las exportaciones o baja en las importaciones. El negativo significa una baja en las exportaciones o aumento en las importaciones.

ducción compensara las variaciones experimentadas en otras partes o se desplazara paralelamente a las mismas.

Aunque en la mayoría de los casos la producción se ha desplazado en un sentido "paralelo-ascendente", son especialmente importantes los movimientos "paralelos-descendentes", que se dan también con relativa frecuencia (17% de los casos). En el trigo, Canadá, la CEE y Estados Unidos consiguieron elevar, en promedio, sus exportaciones netas en los períodos en que bajó la producción. Su absorción de una mayor demanda exterior compensó sobradamente el efecto de transmisión de su baja producción. En esas ocasiones, el aumento de las exportaciones contribuyó a la seguridad alimentaria en otros países, proporcionando más productos a la exportación cuando hacía falta, aun cuando había bajado la producción nacional.

Resultó más previsible la respuesta de los exportadores en los otros períodos en que la preocupación por la seguridad alimentaria era mayor. Así, en los períodos "compensatorios-ascendentes", cuando la producción nacional se elevó mientras bajaba en otras partes, casi todos los países respondieron elevando las exportaciones o reduciendo las importaciones. En los períodos en que el resto del mundo tenía una mayor producción, los exportadores respondieron mayormente a las situaciones de oferta interna, es decir, cuando la producción nacional había aumentado (casos "paralelos-ascendentes") elevaron las exportaciones netas, mientras que cuando la producción nacional había bajado (casos "compensatorios-descendentes") redujeron las exportaciones netas.

Seguridad alimentaria

La forma en que los países responden a las variaciones de la producción nacional y extranjera tiene varias repercusiones para la seguridad alimentaria, tanto nacional como para el mundo en su conjunto.

Por lo que respecta a la seguridad alimentaria nacional, el efecto más inmediato de las variaciones de la producción corresponde a la estabilidad del consumo. Ya se ha demostrado que todos los países actúan en cierto modo para estabilizar el consumo de cereales, principalmente mediante variaciones en las existencias y en menor grado sirviéndose del comercio. Sin embargo, los países en desarrollo comprendidos en este estudio no se hallaban en situación de estabilizar su consumo en la misma medida que los desarrollados. Lo propio vale para la mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos.⁹ Por lo tanto, con objeto de mejorar la seguridad alimentaria nacional de los países con déficit de alimentos y bajos ingresos es menester reforzar su capacidad para estabilizar el consumo, lo cual puede hacerse de varias formas, sobre todo mediante políticas y programas para reducir las fluctuaciones de su producción, la creación de reservas de cereales y el aumento de las importaciones.

Una de las consecuencias que para la seguridad alimentaria nacional tienen los efectos de una transmisión generalmente baja, es que se hace recaer una mayor carga del reajuste en las existencias. Mientras que los países generalmente tienen que optar por utilizar sus existencias o depender más del comercio, para

atenuar las repercusiones que las fluctuaciones de su producción tienen en el consumo, para muchos países de bajos ingresos con limitaciones de balanza de pagos, la opción comercial se halla fuertemente limitada, con lo cual cobra importancia la necesidad de operar con las existencias. Por otro lado, como una mayor transmisión de las variaciones nacionales de producción, especialmente la de los grandes países, podrá tener repercusiones negativas en la seguridad alimentaria de otros países, una política nacional activa de existencias podría beneficiar la seguridad alimentaria nacional y mundial.

Las consecuencias internacionales de unos efectos de transmisión baja suelen ser positivas debido a la tendencia general de la producción a variar en el mismo sentido en la mayoría de los países. Sin embargo, es menester que los países sean flexibles en las políticas que influyen en el grado de transmisión. Los exportadores que tienen una buena cosecha en un año de escasez general contribuirían a la seguridad alimentaria mundial aumentando las exportaciones. De igual modo, los importadores que logren una buena cosecha en tiempos de escasez general contribuirían a la seguridad alimentaria mundial si redujeran sus compras externas.

Por último, la inestabilidad de los mercados se atenuaría, y por lo tanto mejoraría la seguridad alimentaria mundial, si hubiera un aumento general en el grado de absorción de las variaciones de producción que se registra en el resto del mundo. Sin embargo, un aumento en el nivel de absorción tiene diferentes consecuencias para los distintos grupos dentro de un país. Como se señaló, una mayor absorción beneficiaría a los consumidores en tiempos de precios mundiales relativamente bajos y sería provechosa para los productores en tiempos de precios mundiales relativamente altos. En cambio, los consumidores perderían y con una mayor absorción en tiempos de precios bajos y los productores probablemente perderían también al aumentar la absorción en períodos de precios mundiales bajos, a menos que se tomen medidas de política para contrarrestar esos efectos, por ejemplo, mediante un manejo más activo de las existencias.

CONCLUSIONES

La economía mundial de los cereales está dominada por Argentina, Australia, Canadá, China, la CEE, India, Japón, Estados Unidos y la URSS. Estos países contribuyen al grueso de la producción, del consumo, de las existencias y de las exportaciones de cereales. Sin embargo, el efecto de los distintos países en los mercados mundiales ha sido diferente según el grado de fluctuaciones de sus producciones nacionales, independientemente de que tengan o no una correlación positiva con la marcha del resto del mundo, según la naturaleza y eficacia de las políticas nacionales de cereales.

El cuadro general que resulta es el de una economía cerealera mundial dominada por las situaciones internas de un pequeño número de países. Las políticas de éstos determinan el grado de transmisión de las variaciones de producción nacional a otros países y el de absorción de las variaciones de producción en el resto del mundo, influyendo por lo tanto en las repercusiones para la seguridad alimentaria mundial.

Una de las causas principales de inestabilidad en los mercados y precios de los cereales es la variabilidad de la producción. Ésta ha constituido un elemento importante en las fluctuaciones

9. Véase *La seguridad alimentaria mundial, formas de abordarla*, documento del Departamento Económico y Social de la FAO, núm. 32, capítulo VII, p. 114.

de los precios, sobre todo al tender la producción a desplazarse simultáneamente en el mismo sentido en varios países productores principales. De esta forma, las variaciones de producción en un país suelen reforzar las de otros, y el resultado es que los movimientos de los precios internacionales suelen ser muy pronunciados.

Una conclusión importante es que los países, con sus políticas en materia de comercio, consumo y existencias, parecen estar "reteniendo" (es decir, no transmiten) una proporción considerable de sus variaciones de producción. El bajo efecto de transmisión reduce generalmente la inestabilidad en los mercados mundiales, ya que las fluctuaciones de la producción en los distintos países suelen guardar una correlación positiva (aunque no en grado muy fuerte) con las variaciones del resto del mundo. Sin embargo, en los años en que las variaciones de la producción nacional en los principales países no siguen el mismo sentido que la mundial, el efecto de baja transmisión puede aumentar la inestabilidad en los mercados mundiales. De ahí que, aunque las políticas que determinan una baja transmisión suelen por lo general estabilizar los mercados y contribuir, por lo tanto, a la seguridad alimentaria mundial, tienen que emplearse en forma flexible, pues hay ocasiones en que una alta transmisión podría ser estabilizadora, es decir, cuando se da una cosecha nacional abundante mientras que ha bajado la producción en otras partes. Además, el notable grado de inestabilidad comercial que resta, a pesar de las políticas actuales que dan lugar a unos efectos menores de transmisión, permite pensar que, si estas políticas se aplicaran con mayor flexibilidad, prestando atención a las condiciones del mercado internacional, pudieran mejorar aún más la estabilidad del mercado.

Aparte de las políticas nacionales, uno de los factores principales que influyen en el grado de transmisión es el tamaño del mercado del país en la economía cerealera mundial. Mientras los países relativamente "pequeños" pueden transmitir la mayor parte de las variaciones de su producción nacional, sin repercusiones tangibles en los mercados y precios mundiales, no es probable que los países grandes lo hagan. Si éstos transmitieran todas o la mayor parte de las variaciones de su producción al mercado mundial, correrían el riesgo de provocar, con sus intervenciones, cambios de los precios que no redundarían en su propio interés. Por consiguiente, para los grandes países productores y consumidores de cereales es más conveniente utilizar sus existencias como elemento estabilizador. Un empleo activo de éstas no sólo contribuye a estabilizar el consumo interno, sino también permite, sobre todo a los países grandes, transmitir una menor proporción de sus fluctuaciones de producción a los mercados mundiales, con los consiguientes efectos estabilizadores en la mayoría de los casos.

Todos los países comprendidos en este estudio han adoptado políticas para mitigar, pero sin contrarrestar del todo, los efectos de las fluctuaciones de la producción en el consumo interno. La mayoría de ellos han tratado de estabilizar el consumo adoptando políticas para acumular existencias y recurrir a ellas, siendo las variaciones de éstas a veces tan grandes como las de la propia producción. Se ha conseguido también la estabilidad del consumo variando el volumen del comercio, aunque en general los efectos de una baja transmisión han significado que las variaciones del comercio han sido menores que los cambios registrados en la producción.

Los países desarrollados amortiguan los efectos de su consumo, sobre todo de trigo, manipulando las existencias y el comercio. Al propio tiempo, están en situación de dejar que fluctúe el consumo de cereales secundarios con más amplitud, variando las cantidades utilizadas como pienso. En cambio, la mayoría de los países en desarrollo, debido a su falta de recursos, no están en posibilidad de contrarrestar mucho el impacto de sus variaciones de producción en el consumo de alimentos. Por consiguiente, para mejorar la seguridad alimentaria de los países en desarrollo de bajos ingresos deben reforzarse sus capacidades para estabilizar el consumo recurriendo por ejemplo a medidas idóneas para reducir las fluctuaciones de su producción, acumular existencias y facilitar sus importaciones de cereales.

Los países suelen aislarse de las fluctuaciones de producción que se dan en el resto del mundo en cuanto que no absorben una proporción suficientemente grande de esas variaciones. Un aumento en el grado de absorción de las fluctuaciones de los suministros exteriores pudiera contribuir considerablemente a reducir la inestabilidad del mercado internacional de cereales. Esto podría lograrse si los exportadores modificasen en mayor grado el volumen suministrado, para responder a las fluctuaciones de producción en los países importadores, y a su vez éstos reajustasen el consumo o las existencias en mayor proporción, para responder a las fluctuaciones de producción en los países exportadores. Al emplearse en mayor medida las políticas de existencias, tanto en los países exportadores como importadores, podría aumentarse la capacidad de absorción de las fluctuaciones de producción en el resto del mundo.

Mientras los principales productores pueden tal vez absorber una proporción relativamente grande de las variaciones de los suministros exteriores, los países menores no son tan capaces de hacerlo. Sin embargo, como los beneficios de esa estabilización son considerables, hay motivos para que nacional e internacionalmente se trate de elevar el grado general de absorción de las fluctuaciones mundiales de la oferta y la demanda mediante políticas adecuadas de existencias e intercambio.

Un aumento del grado de absorción de las variaciones de la producción que se dan en "otros" países supondría la buena disposición de dejar que las existencias, y tal vez el consumo —por lo menos en el sector forrajero de los países desarrollados— absorbiera los excedentes y aliviara la escasez que derivase de variaciones de la producción en el resto del mundo. Ahora bien, no es probable que los países estimen que un aumento en su tasa de absorción redunde en su propio beneficio, salvo en el marco de una acción coordinada en escala internacional.

Una actuación de este tipo podría afrontarse de varias formas, incluso con un mayor intercambio de información sobre la evolución de la demanda y oferta nacionales, ciertos tipos de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, políticas de ordenación de las existencias y un acuerdo internacional de cereales. El bajo grado de transmisión de las variaciones de la producción nacional y la función relativamente importante de las existencias para absorber esas variaciones en la mayoría de los principales países exportadores (sobre todo para el trigo), indica que, incluso en ausencia de un acuerdo internacional sobre los cereales, podría hacerse una contribución importante a la estabilidad, con un mayor intercambio de información sobre las políticas nacionales de existencias y con su armonización. □