

**"EVITAR LA TRAMPA DEL TRIGO:  
COMO LAS POLITICAS ERRONEAS  
CAMBIAN LAS DIETAS HABITUALES"**

**POR: DEREK BYERLEE**

**"C E R E S"**

**SEPT/OCT.**

**1985**

2091  
942

El problema es aún más difícil si no se cuenta con esas ventajas, como es el caso de la mayoría de los gobiernos del Tercer Mundo. Hay que superar prejuicios arraigados. Se debe realizar un delicado equilibrio entre intereses conflictivos (productor-consumidor, urbano-rural, tecnología moderna-métodos tradicionales, cobertura deseable-limitación de medios financieros y administrativos). Hay que superar intereses establecidos que se han atrincherado (el ejército, los sindicatos e industrias protegidas, los funcionarios corruptos y los propietarios de tierras especuladores). Las medidas deben ser introducidas con la suficiente lentitud como para evitar el desquicio de la vida económica y política del país, pero con la suficiente rapidez como para revertir las tendencias negativas del pasado. Parecería que el aumento de la exportación y de la producción de alimentos van de la mano, si es que la experiencia de algunos países es representativa. Pero, una cuestión de interés: ¿qué sucede con el sector tradicional?

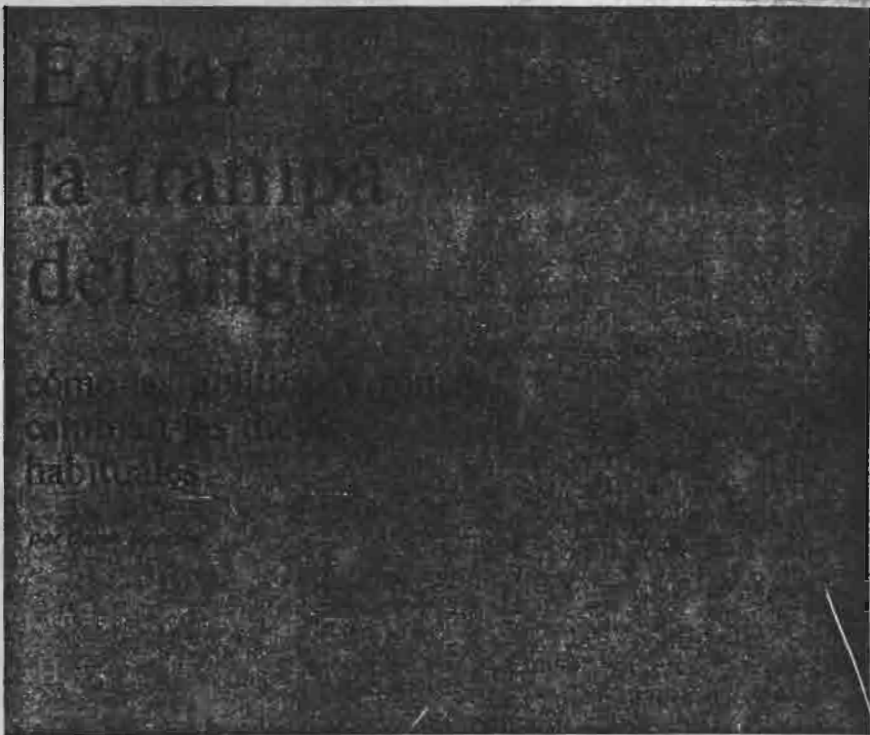
Los gobiernos pueden actuar sobre sectores que están bien definidos. En la práctica ellos son los cultivos de exportación y los cultivos de los principales alimentos que ingresan en los canales de comercialización. Los alimentos tradicionales, sobre los cuales los gobiernos pueden tener sólo una pequeña influencia, constituyen la principal fuente de nutrición para la mayoría de la población rural la cual, a su vez, conforma la amplia mayoría de la población desnutrida del mundo.

¿No existe acaso el riesgo de que el sistema alimentario dual que ya existe se vea reforzado por las medidas del gobierno tendientes a promover la producción de cultivos controlables? Por una parte se encuentra el sistema alimentario urbano y suburbano, que se basa en alimentos importados y elementos de producción nacional que se hallan sometidos a la acción del gobierno; por otro lado, el sistema alimentario rural, basado en alimentos tradicionales virtualmente situados fuera del mercado, de difícil acceso, descuidado por la investigación y virtualmente librado a sus propios recursos.

(1) *Políticas de Precios Agrícolas, documento C 85/19.*

(2) *Ibid., párrafo 28 y Anexo I.*

(3) *FIPA: Políticas Nacionales de Precios Agrícolas para Países en Desarrollo - Una Estrategia Básica para las Organizaciones de Agricultores (París 1985).*



Este artículo delinea brevemente las intervenciones sobre los precios y sus consecuencias en lo que se refiere a un alimento fundamental en el mundo en desarrollo, el trigo. (1)

Al estudiar los efectos de la política de precios son de especial interés dos características del mercado mundial del trigo. En primer lugar, el trigo y los productos de éste, como el pan o la harina, probablemente han sido objeto de intervenciones sobre los precios en muchos más países que los demás productos. En efecto, casi todos los países intervienen de algún modo para fijar el precio de los productos trigueros a los productores y consumidores y, en muchos casos, también regulan los precios en las fases intermedias de la elaboración y la comercialización.

En segundo lugar, el trigo ofrece un interés especial al analizar las decisiones políticas sobre los alimentos porque en el Tercer Mundo y en los años recientes ha habido un notable y difundido aumento en el consumo y en la importación de trigo. El consumo de trigo, en efecto, creció más velozmente que el de cualquier otro alimento básico. Es más, el trigo representa el 85 por ciento de los granos importados por los países en desarrollo.

Derek Byerlee, australiano, es economista del Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT). Actualmente trabaja en Islamabad, Pakistán. Las opiniones expuestas en este artículo no son necesariamente las del CIMMYT.

Las importaciones de trigo por éstos casi se duplicaron entre 1970 y 1980 e incluso en los años ochenta las importaciones de trigo han seguido aumentando.

**Las zonas principales.** Un breve vistazo al consumo y la importación de trigo por las diferentes zonas de producción ilustra esas tendencias. Dado que el trigo es un cultivo de clima templado, el mundo en desarrollo puede ser dividido en tres zonas trigueras principales:

1. *El cinturón triguero tradicional en el Cercano Oriente y el Norte de África.* (2) El trigo es el alimento principal en la mayor parte de los países de esta región. El consumo de trigo usualmente está sobre los 100 kg por habitante y sigue aumentando. Con la urbanización, los consumidores muchas veces pasaron de los tipos tradicionales, como el trigo duro y la cebada, al trigo candeal. Con la notable excepción de Turquía, la producción triguera en general se ha estancado y la dependencia del trigo importado, por consiguiente, aumentó de un modo dramático. Por ejemplo, las importaciones anuales norafricanas de trigo pasaron de 44 kg per cápita en el período 1961-65 a 120 kg en el período 1979-81. En promedio, África del Norte importa ahora dos terceras partes del trigo que consume.
2. *Los países tropicales entre las latitudes 23o S y 23o N* (3) A diferencia

de la primera categoría, en los países tropicales el trigo es producido en las tierras más altas y casi todo el que se consume es importado. El consumo de trigo normalmente es inferior a los 50 kg per cápita, pero está aumentando rápidamente, especialmente en las zonas urbanas. Debido a ello, esta zona es ahora un importante importador de trigo (importa 23 millones de toneladas o más de un tercio del total de las importaciones trigueras de los países en desarrollo en el período 1981-83).

**3. Grandes países con diversos cultivos cerealeros.** Por último, hay unos pocos grandes países, en particular China, India y México, que poseen tanto zonas templadas como tropicales. El consumo de trigo también aumentó mucho en ellos pero, a diferencia de las dos otras zonas, la producción interna también creció rápidamente como resultado de las tecnologías de la revolución verde, lo cual hace que las importaciones sean relativamente poco importantes en el abastecimiento del consumo.

Las intervenciones de muchos gobiernos influyen los precios del trigo. Estas incluyen las políticas comerciales y tarifarias, los subsidios, las inversiones en infraestructura, los controles de precio, las actividades de las agencias gubernamentales comercializadoras de alimentos y los controles sobre la importación y el movimiento interno de los granos. Pasaremos pues revista a algunas de dichas intervenciones ya que ellas afectan los precios al productor y al consumidor tanto en el caso del trigo como de los productos trigueros.

**Precios de incentivo.** Casi todos los países productores de trigo han establecido precios garantizados para el productor de trigo. En gran medida, los precios que recibe éste reflejan dichos precios garantizados. A menudo la agencia gubernamental comercializadora de alimentos es el principal comprador de trigo y puede fijar precios mínimos. La regulación efectiva de los precios es también mantenida por el control de la importación de trigo.

Aunque está difundida la creencia de que los precios al productor de los alimentos básicos han sido mantenidos bajos para beneficiar a los consu-

midores urbanos, hay escasas pruebas de que así suceda en el caso del trigo. A partir de 1981 el CIMMYT realizó regularmente investigaciones sobre los precios realmente recibidos por su trigo por los cultivadores de 30 países. Dado que todos estos eran importadores de trigo, una medida eficaz para dar incentivos en los precios al productor es el precio que el mismo recibe con relación al precio del trigo importado (con ajustes que tienen en cuenta los costos del transporte). El cuadro I muestra que muchos países, especialmente de las zonas templadas y tropicales, realmente sostienen el precio del trigo de los cultivadores locales por sobre el del trigo importado. Incluyendo las grandes economías cerealeras mixtas como las de la India y Pakistán, que tienden a ofrecer un menor precio al productor, el precio promedio al productor de trigo en todos los países productores era un 14 por

ciento superior al precio del trigo importado.

En la práctica, las intervenciones sobre el precio al productor son mucho más complejas. Varios países han mantenido un tipo de cambio sobrevaluado que reduce en los hechos el precio del trigo importado. Por ejemplo, el precio al productor en Ecuador siguió de cerca el precio de importación en los años setenta (Figura 1). Sin embargo, la corrección de la tasa de cambio sobrevaluada en Ecuador (así como de los costos internos de transporte, subsidiados, para el trigo importado) muestra que el precio al productor durante ese período fue mantenido muy por debajo del precio de importación. Una situación similar se presentó en México, Sudán, Jordania, Bolivia y Chile. En todos los países productores de trigo, el precio medio al productor de dicho grano, convertido a una tasa de cambio corregida, fue cercano al del trigo importado.



### Cuadro 1

Clasificación de los países en desarrollo según el precio del trigo pagado al productor con relación al precio del trigo importado, 1981-83<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sólo países importadores de trigo. Los precios han sido ajustados de acuerdo con los precios del transporte interno del trigo local o importado.

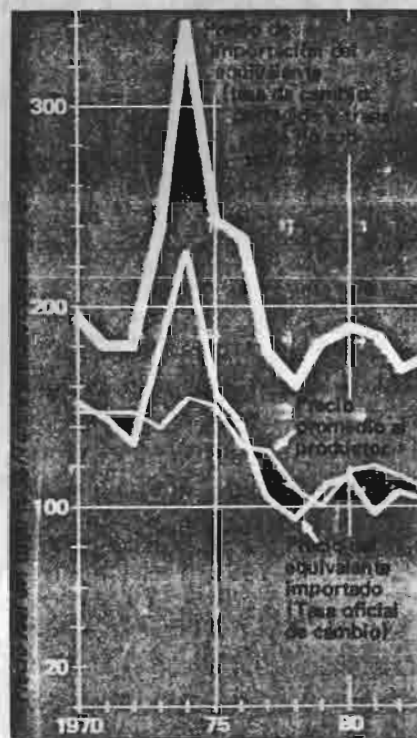
<sup>2</sup> Precio al productor dentro del 15 por ciento del precio importado.

Fuente: D. Byerlee y G. Sain, "Food Pricing Policy in Developing Countries: Bias Against Agriculture or of Urban Consumers," CIMMYT, Economic Paper (México, 1985)



Figura 1

Comparación de precios medios del trigo obtenidos por los cultivadores y precio del equivalente importado<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Precio de importación más costo interno de transporte, etc.

Fuente: D. Byerlee, "Comparative Advantage and Policy Incentives for Wheat Production in Ecuador", CIMMYT Economic Paper 01/85 (México, 1985).

El pan no se hace sólo con trigo: las harinas de maní, de soya, de yuca pueden también ayudar a reducir la dependencia de la importación

También del lado del productor muchos países han mantenido precios relativamente favorables para ciertos insumos clave de la producción de trigo, especialmente los fertilizantes. Sólo un quinto de los países estudiados tienen una relación relativamente alta entre el precio del fertilizante nitrogenado y el precio del trigo, mientras que la mitad de esos países subsidian en realidad los fertilizantes. (Una relación de 2,5 a 3,2 entre el precio del nitrógeno (equivalente en nutriente) y el trigo es compatible con el precio de importación de dichos productos). En todas partes, parecería que los productores de trigo han tenido razonables precios de incentivo.

**Pan barato.** La situación de los precios al consumidor es muy diferente. Si se los observa desde diferentes ángulos se llega siempre a las mismas conclusiones.

1. El precio de la harina de trigo o del pan al consumidor fue bajo con relación al precio de importación equivalente en más de la mitad de los países estudiados (Cuadro 2).

2. El precio al consumidor de los productos trigueros comúnmente fue relativamente menor que el de los productos alimentarios competitivos. Por ejemplo, la harina de trigo elaborada con trigo importado fue más barata que la producida con maíz local en Brasil y Costa de Marfil.

3. El precio de los productos trigueros para los consumidores cayó permanentemente en términos reales y, al mismo tiempo, el pan se tornó más barato que los productos tradicionales, especialmente granos gruesos, raíces y tubérculos. Los precios al consumidor en Sudán, Brasil y México, ilustrados en la Figura 2, demuestran esas tendencias.

Como resultado de esas relaciones entre los precios, los consumidores, y en particular los urbanos, han tenido un considerable incentivo para pasar





de los alimentos básicos producidos localmente a los productos trigueros elaborados con harina importada. Estos precios incentivo son en gran medida responsables del rápido aumento del consumo de trigo en muchos países, como Brasil y Sudán. Este proceso de sustitución de los alimentos tradicionales ya está muy avanzado en buena parte de la América Latina tropical, donde el trigo es ahora un alimento básico de los consumidores urbanos. El mismo proceso pasa por una fase previa en muchos países del África subsahariana, pero la tendencia se acelera rápidamente. Sólo en las economías arroceras del Sudeste asiático, donde el arroz es también un alimento básico del consumidor urbano, el consumo desempeñó un papel menos importante. La mayor parte de los países de esa región ha mantenido relativamente altos los precios del trigo. Por ejemplo, Tailandia tiene una tarifa de importación de más del 40 por ciento sobre el trigo importado y un impuesto de exportación sobre el arroz, lo cual lleva al menor consumo per cápita de trigo en todo el mundo.

Muchas intervenciones políticas han sido responsables de ofrecer pan barato a los consumidores urbanos mientras al mismo tiempo se mantenían razonables precios de incentivo a los productores. Muchos gobiernos han instituido explícitos subsidios fiscales a los productos del trigo. Así sucedió en casi todo el Norte de África y el Cercano Oriente y también en el caso de muchos otros grandes importadores de trigo, como China, Brasil, México, Cuba y Sudán. Dichos subsidios han sido dados de diferentes modos. (4) Casi todos los gobiernos han impuesto cierto tipo de control de precios sobre los productos del trigo para los consumidores. En muchos casos, esos precios regulados no cambiaron al mismo ritmo que la inflación, lo cual provocó una disminución de los precios reales del pan y crecientes sub-

**Cuadro 2**  
Distribución de los precios del pan en los países en desarrollo importadores de trigo, 1979-81

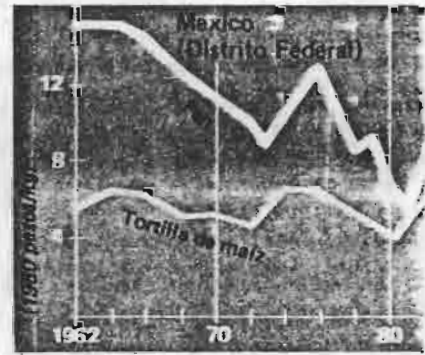
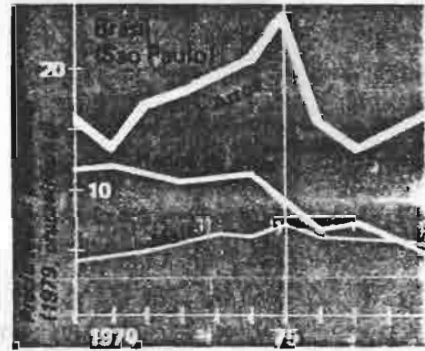
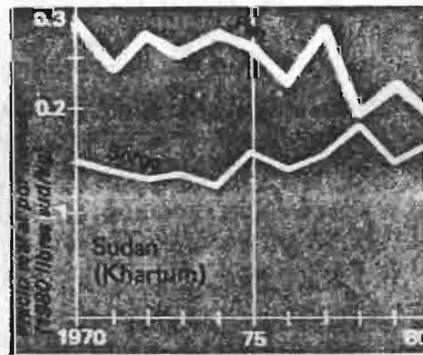
- 1 Todos los cálculos han sido hechos con la tasa oficial de cambio. Aceptando que las tasas de cambio están sobrevaluadas aumenta la cantidad de países con bajos precios del pan.
- 2 Países que subsidian el pan.
- 3 Cinco de esos países son asiáticos y consumidores de arroz.

Fuente: D. Byerlee, "The Increasing Role of Wheat Consumption and Imports in the Developing World", CIMMYT Economics Paper 05/83 (México, 1983).



**Figura 2**  
Comparación de los precios reales al por menor de los productos del trigo y de los alimentos básicos competidores

Fuente: D. Byerlee, "The Increasing Role of Wheat Consumption and Imports in the Developing World", CIMMYT Economics Working Paper 05/85 (México, 1983)



sidios (por ejemplo, en México hasta 1983). Muchos gobiernos también trataron de proteger a los consumidores mediante programas de subsidios de la espiral de los precios mundiales del grano en 1973/74. Otros subsidios surgieron con la ayuda alimentaria. Sea cual fuere la razón, los subsidios al trigo han constituido un problema políticamente delicado en muchos países, pues los consumidores urbanos buscan mantener su nivel de

vida frente a las dificultades económicas mientras el FMI presiona a los gobiernos para que éstos apliquen una austeridad fiscal. Recientes esfuerzos de reducción de los subsidios al pan han provocado fuertes movimientos de protesta urbana en diversos países, especialmente en el Norte de África.

**La tasa de cambio.** Incluso sin los subsidios al pan, la sobrevaloración de las

tasas de cambio ha contribuido para que el precio del trigo *importado* aumentase más lentamente que los precios de los alimentos básicos de producción doméstica en una serie de países, especialmente en el África subsahariana. Por ejemplo, el precio de la harina de trigo (hecha con trigo *importado*) disminuyó en relación con el del maíz producido localmente en Ghana y Nigeria desde 1970 hasta 1982 debido a la tasa de cambio cada vez más sobrevaluada.

Existen muchas pruebas de que el consumo de trigo es sumamente influenciado por los precios al consumidor, especialmente en los países tropicales. Los estudios hechos en algunos de éstos muestran que el uno por ciento de aumento en el precio del pan provoca un uno por ciento de disminución del consumo. Un análisis sobre 39 países tropicales con un consumo anual per cápita de trigo que va de 5 kg a 100 kg ha revelado que los precios del pan y el ingreso per cápita son las variables más importantes para explicar las diferencias en el consumo de trigo. Dado que casi todo el trigo en esos países tropicales era importado, los precios del pan eran también una determinante importante de las importaciones trigueras.

Entre los productores y los consumidores, el trigo debe pasar por una serie de canales comerciales y de elaboración que incluyen los molinos y las panaderías. Las intervenciones políticas también influyen esas fases intermedias. En particular, las tarifas de importación a menudo ofrecieron incentivos especiales para la creación de una industria molinera nativa, incluso en los países no productores de trigo. Las tarifas para la harina en muchas naciones oscilan a menudo entre el 50 y el 100 por ciento, mientras que el grano de trigo para los molinos harineros es importado sin pagar impuestos. Respondiendo a estos incentivos, la industria molinera creció rápidamente en los últimos 10 a 15 años, particularmente en los países tropicales. Los mayores molinos harineros del mundo están localizados hoy en países que no son productores de trigo, como Sri Lanka, Indonesia y Nigeria. Una vez creada, dicha industria es altamente especializada en trigo y no puede ser utilizada para apoyar la elaboración de los alimentos de producción local que substituyen las im-

portaciones.

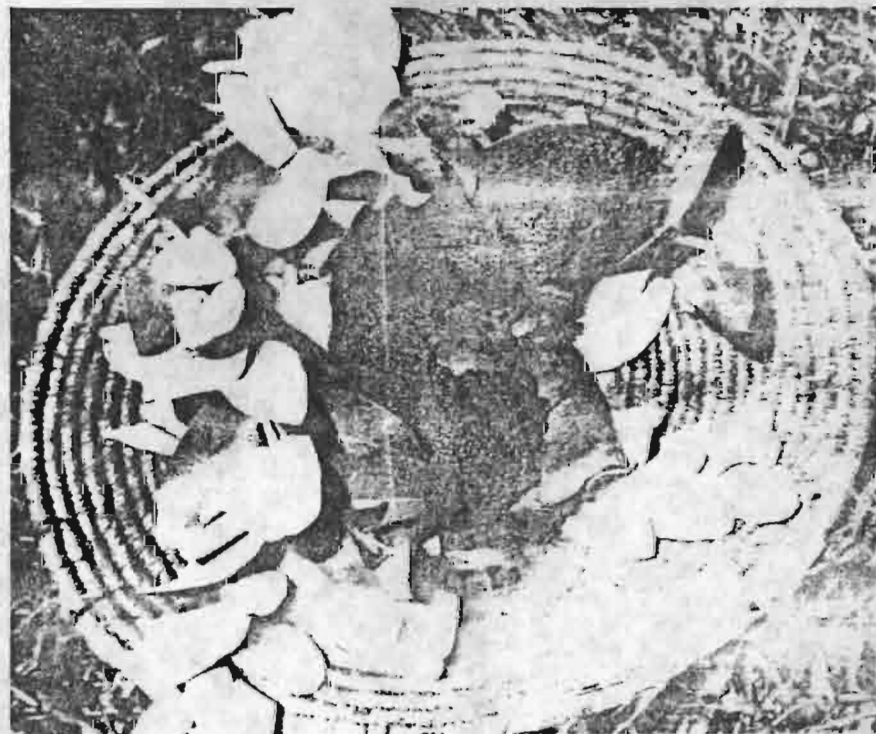
Existe el peligro de que, si los países no productores de trigo construyesen puertos graneros y una infraestructura de almacenamiento y de mollienda, puedan quedar "atrapados" por la permanente dependencia de la importación de trigo, incluso en el caso de que aumente la producción interna de los alimentos básicos tradicionales.

**Opciones políticas.** Los ejemplos aquí descritos sugieren que la política de precios para el consumo ha sido un aspecto relativamente subestimado en la política de análisis de precios. Mientras los precios al productor son evidentemente importantes para crear incentivos para los cultivadores locales y promover la autosuficiencia en alimentos básicos, parecería que el principal factor de la creciente importación de granos en los países en desarrollo ha sido la política de precios al consumo. Fuera del cinturón arrocero de Asia, las importaciones de trigo, alentadas por los bajos precios del pan, están reemplazando rápidamente los alimentos básicos tradicionales (granos gruesos, raíces y tubérculos) en las zonas urbanas de muchos países. En cierta medida, esto conduce a una "trampa de la dependencia de las importaciones", dado que el proceso no es fácilmente reversible. Al cambiar los gustos, una industria harinera y pana-

dera y una infraestructura comercializadora orientada hacia la importación alientan el continuo consumo de trigo. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países tropicales no son promisorias las perspectivas de creación de una industria productora de trigo económicamente eficiente.

En las economías trigueras tradicionales del Cercano Oriente y del Norte de África, hay potencial para un aumento substancial de la producción doméstica de trigo, especialmente si se desarrolla una tecnología mejor y se logra una mejor distribución de los insumos en las zonas más marginales de esa región, dependientes de las lluvias. Los elevados subsidios al consumidor en esta región beneficiaron indudablemente a los pobres de las ciudades, que consumen esencialmente trigo. Pero el elevado costo de este subsidio a todos los consumidores urbanos, independientemente del nivel de ingresos que puedan tener, ha dado como resultado fuertes déficits fiscales, lo suficientemente amplios como para afectar gravemente los recursos disponibles para el desarrollo agrícola nacional. Buena parte de este problema podría ser resuelto si los subsidios fuesen orientados hacia los pobres.

En los países tropicales latinoamericanos, el consumo de trigo es ya relativamente alto. Dicho consumo a menudo se orienta hacia los grupos urbanos de ingresos medios y superiores, lo cual hace que los subsidios



*Etiopía: pan injera  
enfriándose en una cesta*



al pan sean capturados por ellos y no por los pobres. Si se eliminase la política de precios opuesta a los alimentos básicos tradicionales posiblemente se tomaría más lenta la corriente favorable a la dependencia de la importación de trigo, con costos relativamente escasos para los pobres.

**El potencial de Africa.** En los países tropicales de Africa es donde hay mayores posibilidades de impedir la "trampa de la importación de trigo". En esa región, el consumo sigue siendo relativamente bajo aunque crezca rápidamente. Tal como en los países latinoamericanos, en la mayor parte de los países tropicales de Africa el arroz no es el principal alimento y es evidente la misma tendencia hacia el aumento del consumo de trigo importado (y, en menor medida, de arroz) con el aumento paralelo de los ingresos y de la urbanización. Por lo tanto, los países interesados en reducir la dependencia de la importación de trigo necesitarán una política integrada consistente en lo siguiente:

1. Una política de precios que mantenga una relación de precios entre el trigo y los productos básicos alimentarios tradicionales que aliente el consumo de éstos. El precio de la harina de trigo con relación al maíz o sorgo debería ser 2 a 1 para reflejar los verdaderos costos de importación. Debido al problema de la tasa de cambio sobrevaluada, los precios relativos son más importantes que los absolutos para evaluar los efectos de una política de precios.

2. La promoción de los productos básicos alimentarios locales mediante una mayor producción doméstica y métodos adecuados de elaboración de **los mismos transformándolos en alimentos atractivos para los consumidores urbanos.** Estos últimos incluyen el uso potencial de harinas compuestas, consistentes en mezclas de harina de trigo con harinas de granos gruesos o de mandioca, para fabricar pan.

3. Una política comercial que permita la importación de harina en los mismos términos que la de granos de trigo. Eso haría más lento el desarrollo de la industria local de la molienda harinera y daría una naturaleza más transitoria a la importación de trigo. La ayuda alimentaria en maíz o sorgo también reduciría el efecto de la ayuda en trigo sobre el desarrollo de la infraestructura local comercializadora de éste y también sobre el cambio de los gustos



*Chad: pan chato y flexible*

del consumidor.

La política de precios será determinante del éxito de este programa global. Por ejemplo, el límite más importante a la utilización de harinas compuestas ha sido la falta de precios incentivos para las harinas de productos locales sustitutos de la harina de trigo. Existen ahora algunos indicios de que se están eliminando los prejuicios en la política de precios. A fines de los años setenta, Senegal y Colombia eliminaron los subsidios al pan, lo cual dio por resultado una reducción de la importación de trigo per cápita. Con la crisis monetaria reciente y la consiguiente carencia de divisas extranjeras, varios países se están orientando hacia políticas de precios que desalienten la importación de trigo.

(1) Este artículo resume análisis detallados de la política de precios para el trigo y sobre las importaciones de este grano contenidas en las siguientes publicaciones:

D. Byerlee, "The Political Economy of Third World Food Imports: The Case of Wheat" en *Economic Development and Cultural Change* (University of Chicago Press, de próxima aparición); *idem*, "The Increasing Role of Wheat Consumption and Imports in the Developing World", *CIMMYT Economic Paper 05/83* (1983); D. Byerlee y G. Sain, "Food Pricing Policy in Developing Countries: Bias Against Agriculture or for Urban Consumers," *CIMMYT Economics Paper* (México, 1985).

(2) Algunos importadores de trigo latinoamericanos como Chile también podrían ser incluidos en esta categoría.

(3) Esta zona incluye la mayor parte de los países del Sudeste Asiático y del Africa subsahariana así como también países del Caribe, América Central y la región Andina.

(4) Para una discusión general sobre la herencia histórica de los subsidios alimentarios y los conflictos entre grupos de interés, ver P. Streeten, "La política alimentaria como reflejo del poder político", *Ceres* No.92, págs. 16-22 (1983).