

**La reforma del mercado triguero de la China:  
impacto sobre la demanda, la oferta y el comercio**  
*Funing Zhong y Yijun Han*

## **I. Introducción**

Antes de la reforma de 1978, la producción, el consumo y el comercio de granos estaban sujetos a un estricto control central y el trigo no era la excepción. Se había diseñado un “sistema unificado de adquisición y racionamiento” obligatorio, el instrumento de la política gubernamental que tenía como objetivo primario la transferencia de los excedentes agrícolas a los fondos para la industrialización y cuyo objetivo secundario era el aseguramiento del consumo básico, equitativo en el nivel mínimo. Como la aplicación de impuestos era indeseable desde el punto de vista político, y demasiado costosa desde el punto de vista económico, ya que se trataba de cientos de millones de productores, esta institución de mercado parecía ser la mejor herramienta para alcanzar las metas fijadas en la política.

Después de unos 30 años de industrialización, la importancia de la agricultura en la economía nacional decayó de manera significativa, como también lo hizo la posibilidad de seguir transfiriendo recursos desde la agricultura. Por el contrario, el sistema de comercialización deprimió los precios y los ingresos agropecuarios por demasiado tiempo y dio como resultado una escasez prolongada en la oferta de alimentos y otros importantes productos agropecuarios, que tuvo efectos cada vez más negativos en el crecimiento de la economía y en la subsistencia de las personas.

Por lo tanto, la reforma de 1978 comenzó en el sector agrícola con una fuerte motivación para impulsar la producción. Las medidas iniciales de la reforma estuvieron todas relacionadas con la comercialización agrícola: incremento del precio de adquisición y de los premios a las entregas por encima de la cuota, reducción de la cuota de adquisición, autorización de la institución del mercado libre y las correspondientes transacciones, y abastecimiento de granos para alimentación a los productores que no se dedicaban a los granos, para facilitar la especialización y la diversificación en la agricultura y en la economía rural. Todas estas medidas resultaron ser muy eficientes para impulsar la producción agrícola. Después de la introducción del *Household Responsibility System*<sup>11</sup> (HRS) a mediados de la década del '80, que transformó a los trabajadores de granjas colectivas en agricultores privados, las reformas adicionales orientadas al mercado continuaron siendo un factor importante en la determinación de la producción, el consumo y el comercio agropecuarios.

Esta monografía trata de explicar la evolución de la reforma de mercado en la agricultura china, con el fin de proporcionar una mejor comprensión de la economía china del trigo: su pasado, presente y futuro. Dado que la participación de China en el mercado mundial de trigo es bastante significativa, tal comprensión puede resultar útil tanto para investigadores, como para operadores comerciales, en la China y fuera de ella.

---

<sup>11</sup> Sistema de Responsabilidad de los Hogares

## II. Reforma de mercado en la agricultura china

### 2.1 “Sistema unificado de adquisición y racionamiento de granos”

Antes de la reforma de 1978, todos los productos agropecuarios estaban clasificados por el gobierno en tres categorías, de acuerdo con su importancia para la vida diaria de la gente y el desarrollo económico. Los productos incluidos en la primera categoría eran granos, aceite comestible, oleaginosas y algodón. Los productos de la segunda categoría eran los principales productos animales, té, seda y azúcar. Todos los demás productos agropecuarios estaban agrupados en la tercera categoría. Se establecieron diferentes arreglos institucionales en los sistemas comerciales para cada una de las tres categorías de productos agropecuarios.

Los productos de la primera categoría estaban sujetos al denominado *tong gou* o “adquisición unificada”. El gobierno era el único comprador, a través de un sistema obligatorio de entrega. Se asignaban cuotas básicas a los productores (fijas por un período de entre 3 y 5 años) y se compraba a precios administrados que por lo general estaban entre un 30 a un 50 % por debajo de los que prevalecían en el mercado libre. Cuando el rendimiento excedía la meta de producción, las entregas por encima de la cuota también eran obligatorias, pero se adquirían con un premio de entre un 20 y un 30 % por sobre el precio de la cuota. No estaba permitida la venta de esos productos en el mercado libre y el excedente, si los productores así lo deseaban, podía venderse al gobierno a un “precio negociado”, también fijado unilateralmente por el gobierno.

En parte debido a la dificultad en la obtención de granos y otros productos agropecuarios de cientos de millones de granjeros a un precio muy por debajo del nivel de mercado, a mediados de los '50 los granjeros fueron organizados en granjas colectivas y varios años después en Comunas Populares. Una comuna típica consistía de aproximadamente 15 brigadas de producción, cada una de las cuales estaba compuesta por entre 5 y 10 equipos de producción, y un equipo promedio tenía de 30 a 35 familias. Durante la mayor parte de las décadas del '60 y del '70 el equipo era la unidad básica de producción, contabilidad y distribución del ingreso y era responsable del cumplimiento de las obligaciones de la cuota. En el caso del abastecimiento de granos, el equipo se lo entregaba a una estación comunal de granos, por lo general ubicada dentro de la comuna. La estación de granos comunal inspeccionaba el grano y le pagaba al equipo, después de deducir el pago hecho por adelantado, el impuesto agrícola y otros gravámenes; lo almacenaba por algún tiempo y lo transportaba a las estaciones de granos del distrito. A su vez, las estaciones de granos del distrito despachaban el grano a molinos locales o a otros en zonas urbanas, bajo la dirección de la oficina de granos. Las estaciones de granos de la comuna y del distrito eran propiedad del Estado y estaban operadas por las oficinas de granos del distrito.

La “comercialización unificada” consistía en el racionamiento a los consumidores y el abastecimiento planificado a los usuarios industriales. Los granos, el aceite comestible y el algodón eran racionados por el gobierno y abastecidos por oficinas estatales de granos en las áreas urbanas. Todos los residentes urbanos formalmente registrados tenían derecho a la ración mensual de granos y aceite comestible y las cantidades se determinaban según su edad y ocupación. Algunos granjeros que se dedicaban principalmente a cultivos comerciales y/o a otra producción que no fuese granos también estaban habilitados en el sistema de racionamiento de granos. Los cupones eran emitidos por las agencias de granos locales, bajo el sistema de racionamiento, y podían utilizarse para comprar grano y aceite comestible en una boca de expendio estatal designada, para comprar alimento procesado en almacenes o en cualquier otro negocio, o para comer en restaurantes.

Las industrias que utilizaban granos como insumo principal, tales como el procesamiento de alimentos, el procesamiento de forrajes, las textiles, cerveceras, farmacéuticas, etc., como así también restaurantes y ventas ambulantes de alimentos, dependían del abastecimiento estatal del grano que necesitaban, ya que no había ningún otro mercado para el insumo. El abastecimiento a cada usuario industrial se determinaba de acuerdo con su plan de producción u “objetivo” al precio fijo “planificado”.

Es claro que el sistema de abastecimiento obligatorio está diseñado para transferir excedentes rurales hacia la inversión en el sector urbano industrial y que se utiliza el sistema de racionamiento para asegurar un acceso relativamente igual a la inadecuada oferta de granos y para facilitar las transferencias de recursos mediante el mantenimiento del costo de vida en un nivel bajo.

## **2.2 Reforma del mercado de granos desde 1978**

La reforma que comenzó en diciembre de 1978 tenía una cantidad de componentes en el sistema de abastecimiento y comercialización de granos. En primer lugar, el precio de compra se incrementó un 20 % promedio en 1979 y, al mismo tiempo, el premio para entrega por encima de la cuota se incrementó del 30 % al 50 % del precio cuota. Como la cantidad fijada en la cuota fue disminuyendo gradualmente a través de los años, continuaba creciendo la proporción de grano vendido en entregas por encima de la cuota y también lo hacía el precio ponderado. Obviamente, los grandes aumentos en los precios, tanto en el de la cuota como en el de por encima de la cuota, constituirían una mejora sustancial para el estímulo de los incentivos a la producción.

En segundo lugar, el gobierno reconoció formalmente la autonomía de los productores en la toma de decisiones, y el plan del área a sembrar y el objetivo de producción, ya no fueron obligatorios. A pesar de que las presiones para seguir la “pauta” todavía eran bastante fuertes sobre los productores y las comunidades locales, con la nueva política podían, hasta cierto punto, asignar o resignar recursos de acuerdo con sus propias elecciones. Era bastante probable que, en consecuencia, aumentara la eficiencia en la utilización de los recursos y también el rendimiento en la producción de granos.

En tercer lugar, se formalizó legalmente el comercio de granos en el mercado libre, como por ejemplo las ferias de campo en áreas rurales y los mercados abiertos en áreas urbanas, y pronto se les permitió a operadores no gubernamentales y privados hacer negocios en el comercio mayorista de granos y en embarques de larga distancia. En consecuencia, en pocos años el número de mercados libres aumentó muy rápidamente, tanto en áreas rurales como urbanas, lo que les brindó a los granjeros mayores y mejores oportunidades de vender una proporción cada vez mayor de su producción a precios más altos.

Acompañado por el *Household Responsibility System (HRS)*, la reforma inicial en el sistema de comercialización de granos había logrado un éxito notable durante los primeros 6 años, en términos del impulso a la producción agrícola en general y a la producción de granos en particular, como así también en el aumento de los ingresos de los granjeros. Desde 1978 hasta 1984, la producción total de granos aumentó de 304,8 millones de toneladas a 407,3 millones de toneladas, lo que equivale a un 4,95 % por año. Al mismo tiempo, el ingreso neto anual *per capita* en las áreas rurales aumentó de 133,6 yuanes a 355,3 yuanes en términos nominales y se estimó que la tasa anual de crecimiento estaba en aproximadamente 15,8 % en términos reales.

Sin embargo, los cambios en la política de abastecimiento llevaron invariablemente a mayores cargas en el presupuesto gubernamental, ya que los precios de racionamiento no aumentaron de la misma manera. Se informó que los subsidios gubernamentales para los granos y el aceite comestible había sido de 3,63 billones de yuanes en 1978, lo que equivalía al 3,24 % del total del gasto del presupuesto y pronto aumentó a 20,5 billones de yuanes en 1984, un 13,65 %. Si se incluyeran otros

gastos del presupuesto en agricultura, tendríamos que el subsidio total del gobierno a la agricultura fue de 48,5 billones de yuanes en el mismo año, equivalente a un 32,3 %. (El subsidio total a la agricultura fue aún más alto, excediendo el 40 % del gasto total del presupuesto de 1981 y 1983).

La carga sobre el presupuesto y el enorme excedente en la producción de granos disparó una reforma del “sistema unificado de abastecimiento y comercialización”, vigente desde hacía 30 años: se diseñó un nuevo “sistema de compra contratada” que fue puesto en marcha en 1985. En el nuevo sistema, la cuota de abastecimiento fue sustituida por el “contrato de compra” establecido de manera unilateral por el gobierno y el precio de la entrega “contratada” fue fijado en el promedio de los precios ponderados de cuota y de por encima de cuota, por las participaciones de las entregas cuota y por encima de cuota del año 1984. Como en 1984 la relación entre las entregas cuota/por encima de la cuota fue 30/70 y el premio por encima de la cuota fue del 50 % del precio de la cuota, el nuevo precio de “compra contratada” de 1985 fue igual al 135 % del precio cuota previo y un 10 % menor que el precio por encima de cuota. En otras palabras, el retorno marginal a la producción de granos fue deliberadamente rebajado en un 10 %.

Otras medidas para reducir las cargas sobre el presupuesto del gobierno en la comercialización de granos incluyeron la supresión del abastecimiento planificado a los usos industriales en 1985 y aumentos significativos en los precios de racionamiento, del 20,9 % y del 39,2 % en 1991 y 1992 respectivamente. En consecuencia, el precio al por menor de los granos racionados estaba sólo levemente por debajo del nivel vigente en los mercados libres posteriores, y el racionamiento del grano y del aceite comestible ya no fue obligatorio. Sin embargo, la carga presupuestaria no se redujo, o por lo menos no al nivel que se esperaba. A medida que más y más consumidores urbanos se inclinaban hacia el mercado libre, la cada vez más pequeña participación de mercado llevó a un déficit en los costos operativos, incluyendo los mayores costos de almacenaje e intereses acumulados con agencias estatales de granos, como así también ocasionó pérdidas por tiempo adicional de almacenaje.

El 25 de febrero de 1993, el Consejo Estatal anunció una nueva política comúnmente conocida como *baoliang fangjia*, que significa que se fija la cantidad pero que se libera el precio de la “compra contratada” de granos. Si bien los granjeros todavía estaban obligados a entregar una cantidad especificada (cuota) de grano a las agencias estatales, el precio estaría en el nivel de mercado. Sin embargo, el gobierno no especificó qué precio de mercado se utilizaría para los propósitos de la compra y para qué fecha los productores debían cumplir con su obligación de entrega. La vaguedad de esta política creó problemas, tanto para los productores como para los consumidores.

Desafortunadamente, China sufrió inflación de dos dígitos desde 1992. Enfrentados con una rápida inflación, los agricultores retuvieron las entregas de granos en el otoño y el invierno de 1993/94, anticipando precios más altos. Los gobiernos locales de áreas con excedente respondieron prohibiendo los embarques de granos hacia afuera para obligar al cumplimiento de la política “primero la entrega de la cuota”, mientras que el objetivo real era reducir sus propios costos de compra. Esto contribuyó a una importante escalada en los precios al por menor de los granos, más de un 40 % en un mes en áreas urbanas y deficitarias.

El incremento abrupto del precio de mercado a fines de 1993 fue considerado por el gobierno una señal de que eran necesarios controles administrativos más rigurosos. Se anunció que no se permitiría a las agencias no gubernamentales comprar grano directamente a los granjeros, especialmente cuando aún no se hubiese cumplido la cuota de compra contratada y que las agencias gubernamentales prevalecerían en la comercialización de granos. Se introdujo un “Sistema de Responsabilidad del Gobernador”, por el cual todos los gobernadores provinciales respondían personalmente por la producción y el abastecimiento de granos bajo su jurisdicción. Además, el precio de “compra contratada” se duplicó en tres años, entre 1993 y 1996.

Estas medidas impulsaron la oferta de granos y llevaron a una inesperada caída abrupta del precio de los granos a fines de 1996, de aproximadamente un 40 % en un mes en todo el país. Las agencias estatales de granos fueron puestas en una situación incómoda. Además de la obligación formal de comprar las cuotas de granos al precio de "compra contratada" prefijado, el que resultó ser mucho mayor que el precio de mercado, se les pidió que fuesen el último comprador de todo el grano excedente, a un precio de protección. A las agencias estatales les resultó imposible cubrir todos los costos con las reventas y en pocos años el déficit volvió a subir.

Entre 1998 y 2000, el gobierno intentó por todos los medios reinstaurar el monopolio estatal en la compra de granos en tranquera para empujar el precio del mercado, con la esperanza de que un precio alto les brindara "protección" de los precios bajos a los agricultores y detendría o incluso eliminaría el déficit comercial en que se había incurrido con las agencias de granos estatales. Por supuesto, los consumidores tendrían que soportar los costos. Sin embargo, como el gobierno no trató de controlar al mismo tiempo la producción total, y todavía se les permitía a los granjeros vender su grano directamente a los consumidores, la nueva política pronto demostró ser un gran fiasco: se mantenía el precio de mercado en un nivel bajo y el déficit de las agencias estatales de granos subió aún más, ya que no pudieron vender lo que les habían comprado a los productores de granos.

A partir del año 2000, la comercialización de granos de China fue encauzada una vez más hacia una reforma orientada al mercado. De acuerdo con la política del gobierno central, se estrechó la cobertura de la compra estatal mediante la eliminación del *spring wheat* en el norte y del *red wheat* en el sur y los precios de compra de los restantes cultivos de granos fueron reducidos hasta estar apenas por sobre el nivel de mercado en 2000. El paso hacia el mercado libre fue aún más grande en el nivel local ya que muchas provincias abolieron por completo el sistema de compras. Desde 2003, en varias de las principales provincias productoras de granos, se inició un experimento de transferir el subsidio a los precios en un pago directo, lo que podría llevar a un mercado de granos más libre en la China.

### **2.3 Impacto de las reformas de mercado en la economía china de granos**

Cuando en 1979 se aumentó el precio de compra de los granos en un 20 % y un 50 % para entregas de cuota y por encima de cuota respectivamente, y continuó aumentando después, si bien de forma relativamente más lenta, la producción de granos se vio impulsada rápidamente de los 304,8 millones de toneladas de 1978 a 407,3 millones de toneladas en 1984, lo que equivale a un 4,95 % por año durante los primeros 6 años de reforma. Sin embargo, cuando el precio marginal de la compra de granos disminuyó en un 10 % en 1985, la producción total de granos cayó en un 7 %, a 379,1 millones de toneladas en un año y aumentó lentamente, a una tasa anual del 2.3 % hasta 1993, ya que no hubo cambios significativos en los precios de compra. Cuando el gobierno duplicó el precio de compra en 3 años, la tasa de crecimiento de la producción de granos se incrementó inmediatamente a 3,4 % durante el período 1993/96. Nuevamente, cuando el precio de mercado cayó abruptamente y el gobierno redujo tanto el precio de compra como la cantidad, la producción total de granos disminuyó un 10 % en un año, en 2000, se mantuvo en un nivel bajo, de 450 millones de toneladas hasta 2002 y cayó un 5 % más en 2003.

Está claro que, en gran medida, la producción de granos ha sido determinada por el precio. Como la reforma orientada al mercado implica el incremento del precio en la etapa inicial, la producción de granos aumenta en consecuencia; cuando el precio disminuye por una mayor oferta como en años recientes, la reforma significa reducciones en el respaldo del precio y lleva a una disminución de la producción total de trigo. Si entonces el precio vuelve a subir, es probable que se vuelva a estimular la producción total. En la actualidad, el mercado chino de granos está protegido por el sistema *TRQ*<sup>12</sup>, por lo que el precio interno no ha estado totalmente conectado con el que prevalecía en el mercado mundial. En

---

<sup>12</sup> N.de T.: *TRQ* *Tariff Rate Quota* (Contingente arancelario)

este caso, si se avanza con la reforma orientada al mercado, tanto el precio como la cantidad serán determinados de manera simultánea por la oferta y la demanda internas.

La reforma ha causado también un impacto mixto en el consumo. En la etapa inicial, como el ingreso *per capita* aumentó de manera muy veloz en las áreas rurales y la oferta del mercado aumentó muy rápidamente en las áreas urbanas, el consumo de granos para alimentación y de carne se incrementó de manera significativa desde 1978 hasta mediados de los '80. Sin embargo, el consumo *per capita* de granos para alimentación y de carne se mantuvo invariable en las áreas rurales, e incluso disminuyó en las áreas urbanas después del crecimiento inicial. Mientras que el ingreso promedio continúa creciendo, la reforma ha aumentado la disparidad del ingreso a medida que el coeficiente de Gini fue pasando de 0,2 a más de 0,4, y también ha forzado a los consumidores a gastar una proporción mayor de su ingreso en educación, vivienda, salud, etc., los cuales eran provistos por el gobierno a los residentes urbanos antes de la reforma.

Sin embargo, una vez que la cantidad de esos gastos no alimentarios se estabilicen, acompañando el progreso de la reforma, el consumo *per capita* de alimentos puede volver a aumentar nuevamente con el ingreso, y puede orientarse más hacia la carne y otros *commodities* de alto valor. Por supuesto, el consumo total de alimento aumentará más rápido a medida que la población continúe creciendo. China comenzó la política de “un hijo por familia” a principios de los '80 y dio como resultado una disminución de la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, como esos “hijos únicos” han llegado a la edad de tener hijos y como se le permite tener dos hijos a la familia formada por dos “hijos únicos”, la tasa de crecimiento de la población puede aumentar, lo que implicaría mayor demanda de alimento.

Aunque la producción de granos aumentó muy rápidamente durante la etapa inicial de la reforma, las importaciones (básicamente de trigo) también crecieron rápidamente y se mantuvieron en un nivel de entre 10 y 15 millones de toneladas en los '80 para satisfacer el crecimiento de la demanda en las áreas urbanas y facilitar el cambio estructural en las áreas rurales. Sin embargo, la posición de China en el mercado mundial de trigo ha cambiado desde mediados de la década del '80: se convirtió en un neto exportador de maíz desde 1985, con volúmenes de exportación por sobre los 10 millones de toneladas en algunos años y redujo los volúmenes de importación de trigo a menos de 1 millón de toneladas desde 1999 hasta 2002. Entonces, el precio del mercado interno aumentó aproximadamente un 20 % en el otoño de 2003 y desde entonces China comenzó nuevamente a comprar trigo en grandes volúmenes.

Se especula que el almacenaje en establecimiento acumulado durante los últimos 20 años podría ser un importante factor que explicaría por qué las importaciones de granos de la China no aumentaron hasta fines de 2003, mientras que la cosecha total de granos declinaba abruptamente desde 2000. Si éste es el caso, las importaciones de granos de China pueden alcanzar pronto el nivel sobre los 10 millones de toneladas, ya que los stocks disponibles en los establecimientos parecen estar casi agotados.

### **III. Tendencias de la producción, el consumo y el comercio trigueros de la China**

#### **3.1 Tendencia de la producción de trigo de la China desde 1980**

El área sembrada total de la China se ha mantenido bastante firme desde 1978 hasta ahora, en unos 150 millones de hectáreas. En realidad, ha aumentado levemente a más de 156 millones de hectáreas en 1999 y 2000 y luego bajó a 154 millones de hectáreas. Sin embargo, a medida que la reforma permitía, e incluso alentaba la diversificación en el sector agropecuario, el área sembrada con grano bajaba desde 121 millones de hectáreas en 1978 a menos de 100 millones de hectáreas en 2003, mientras que el área sembrada con trigo bajaba de 29 millones de hectáreas a 22 millones de hectáreas.

Hasta 1997 la producción de trigo de la China evidenció un crecimiento muy fuerte. Aumentó un 129 %, de 53,8 millones de toneladas en 1978 a 123,3 millones de toneladas en 1997 a la notable tasa anual del 4,46 % en 19 años. Gracias a los avances tecnológicos, las mejoras en la irrigación y mayores insumos modernos, el rendimiento por hectárea del trigo aumentó de 1,8 toneladas en 1978 a 4,16 toneladas en 1997, a la notable tasa anual de 4,5 %. Sin embargo, a medida que se aceleraba la declinación en el área sembrada y los rendimientos no crecían más, después de 1997 la producción de trigo se redujo a unos 86 millones de toneladas en 2003, lo que representa una declinación de casi el 30 % en sólo 6 años.

De continuar el marcado incremento en el precio que comenzó en noviembre de 2003, es probable que la producción de trigo se vea estimulada. Sin embargo, puede no tener un efecto significativo en 2004, ya que el incremento del precio luego de la siembra del *winter wheat* y del *spring wheat* sólo representó una pequeña parte del total. Todavía es demasiado pronto para predecir si la producción de trigo volverá a aumentar, se paralizará en el nivel actual o disminuirá aún más, en especial frente a un precio mundial volátil y a la falta de certeza de nuevas rondas en la negociación multilateral del comercio agrícola.

### **3.2 Tendencia del consumo de trigo de la China desde 1980**

En la China, el consumo de trigo aumentó muy rápidamente durante la etapa inicial de la reforma. En primer lugar, cuando mejoraron la producción y la disponibilidad, y acompañando el aumento del ingreso, el consumo de trigo por parte de los agricultores de las áreas trigueras del norte aumentó, en sustitución al grano grueso. En segundo lugar, aumentó el consumo urbano de trigo en las áreas del sur, debido principalmente a una mayor disponibilidad gracias al aumento de las importaciones. Muchos observadores de mediados de la década del '80 infirieron en ese momento que el arroz se había vuelto un bien inferior y que el consumo y las importaciones de trigo en la China se acelerarían y alcanzarían los 40/50 millones de toneladas en algunas décadas.

Sin embargo, esta predicción todavía no se ha cumplido. Hasta mediados de los '80, la correcta interpretación del incremento del consumo y las importaciones de trigo podría ser el de un efecto de sustitución. Al crecer el ingreso, los consumidores prefieren una dieta diversificada. En las zonas secas del norte, en donde el grano grueso solía dominar el consumo para alimento humano, los granjeros sustituyeron trigo por grano grueso cuando hay disponibilidad. Cuando la producción de arroz aumenta en las áreas del norte debido a una mejor irrigación, los agricultores pueden sustituir parcialmente arroz por trigo. En las áreas del sur, donde el arroz solía dominar la producción y el consumo de granos, la mejor oferta que siguió a la reforma orientada al mercado y las crecientes importaciones les brindan a los consumidores la oportunidad de sustituir trigo por arroz. Sin embargo, tal sustitución puede haber alcanzado un punto de equilibrio a fines de los '80. Nuestro estudio observa que en la China central, en donde los agricultores cultivan tanto arroz como trigo, el consumo real de trigo *per capita* ha disminuido más rápido que el del arroz a partir del comienzo de la década del '90.

La rápida urbanización puede hacer aumentar el consumo de trigo cuando se agoten los alimentos preelaborados o listos para el consumo. Sin embargo, también se espera que aumente significativamente el consumo de carne, si el ingreso *per capita* continúa aumentando a razón de un 5 a un 8 % por año, y que el consumo de grano grueso pueda aumentar levemente debido a la moda de los "alimentos saludables". Por lo tanto, en el futuro, es posible que el consumo *per capita* de trigo no crezca a la velocidad que algunos observadores esperaban.

### **3.3 Tendencia en el comercio de trigo de la China desde 1980**

Históricamente, desde 1867, el primer año en que la China tuvo registros aduaneros, hasta 1949, año en que se estableció la República Popular, la China fue un neto importador de trigo, harina de trigo, y arroz. Como ya se mencionó, a principios de los '50, China estableció un "sistema unificado de adquisición y racionamiento de granos" con el propósito de movilizar todos los recursos para impulsar la industrialización. Por supuesto, se puso al comercio de granos bajo directo control central como parte integral del sistema de comercialización de granos. Se detuvieron las importaciones de trigo y harina de trigo y la China pasó a ser un neto exportador de arroz durante los '50, para obtener divisas y respaldar la estrategia de desarrollo "primero la industria pesada".

China ha vuelto a ocupar la posición de neto importador de trigo desde 1960, provocado por una gran hambruna. Desde 1960 hasta 1978 China importó 87,6 millones de toneladas, un promedio de 4,6 millones de toneladas por año, como el suplemento necesario a la producción interna para asegurar las necesidades básicas de racionamiento. Cuando comenzó la reforma en diciembre de 1978, las importaciones anuales de trigo crecieron de manera muy significativa, a pesar del notable éxito en el impulso de la producción de granos. Desde 1979 hasta 1996, China importó un total de 190,7 millones de toneladas de trigo, lo que equivale a 10,6 millones de toneladas por año. El significativo incremento en las importaciones fue en parte para responder a una mayor demanda efectiva, ya que la reforma orientada al mercado redujo las restricciones al consumo, y en parte para facilitar el cambio estructural en el sector agrícola, ya que se deseaba que se produjera un cambio hacia el algodón, el azúcar y otros cultivos comerciales.

Las sucesivas buenas cosechas consecuencia de la reforma, acompañadas por importaciones continuas de gran volumen, podrían haber contribuido a la acumulación de grandes stocks en los lugares de producción. Cuando en diciembre de 1996 el precio de mercado cayó de manera repentina un 40 %, la continua liberación del grano que estaba en los stocks en los lugares de producción dio como resultado bajos niveles de importación, a pesar de la reducción de más de un 10 % de la producción de granos desde el año 2000. Desde 1997 hasta 2002 las importaciones totales de trigo de la China estuvieron justo por debajo de los 6 millones de toneladas, un promedio de 1 millón de toneladas por año, un agudo contraste con los 10 millones de toneladas anuales de los 18 años anteriores.

Se informa que China ha comprado de 5 a 6 millones de toneladas durante los últimos meses, lo que lleva a suponer que será una vez más un gran importador de trigo en años futuros. Como no se pueden ni probar ni refutar todas las presunciones respecto de los volúmenes de los stocks de los lugares de producción, resulta difícil realizar un balance de la producción, el consumo, el stock y el comercio del trigo de la China. Por lo tanto, es necesario contar con más estudios para explicar la evolución anterior de la economía del trigo de China y hacer proyecciones para el futuro.

## **IV. Situación actual de la economía del trigo de la China**

### **4.1 Patrones de producción**

Se cultiva trigo en casi todas las provincias de la China. Las tres principales áreas de producción son el noreste de la China, la Cuenca del Río Amarillo y la Cuenca del Río Yangtze, donde 13 provincias obtienen más del 90 % de la producción total de trigo. Las cuatro provincias mayores productoras de trigo, Henan, Shandong y Hebei (en la Cuenca del Río Amarillo) y Jiangsu (en la Cuenca del Río Yangtze) aportaron en conjunto más del 50 % de la producción total. Las variedades blandas dominan la producción de trigo, lo cual es consistente con el hábito dietario de la población china.

El trigo *spring* se cultiva en la China septentrional (al norte de la Gran Muralla), incluyendo el noreste, el noroeste y parte del norte de China, donde los agricultores realizan una campaña anual y el trigo puede llegar a competir por la tierra y otros recursos con el maíz, la soja, el mijo, el sorgo, etc. Aunque el trigo *spring* constituye el 20 % del total de la superficie sembrada con trigo, su contribución a la producción total es menor al 10 %, debido a las desfavorables condiciones naturales, lo que se traduce en bajos rendimientos. Las áreas sembradas con trigo tienden a disminuir gradualmente en favor de la producción de maíz y soja, como así también de la de arroz, si lo permiten las condiciones de irrigación. Esta tendencia puede continuar, ya que el gobierno central ha concentrado su respaldo en el maíz y la soja, mediante pago directo e inversión pública en tecnología, respectivamente.

Por lo general, los productores de la Cuenca del Río Yangtze y de las áreas al sur del Río Yangtze, realizan dos y hasta tres campañas por año. Trigo *winter*, cebada, colza y leguminosas son los principales cultivos de invierno, mientras que arroz, algodón y maíz se siembran durante el verano, después de la cosecha de los cultivos de invierno. La producción de trigo de esta área también tiende a declinar, por varias razones. En primer lugar, la demanda del mercado de trigo producido localmente es baja, y continúa disminuyendo, ya que la calidad del trigo es baja debido a las condiciones climáticas y por que en los hábitos dietarios, aún en las áreas rurales, todavía prima el arroz. En segundo lugar, cultivos que compiten con el trigo, como por ejemplo la colza y las verduras y hortalizas pueden brindarles mayores retornos a los agricultores. Se supone que la producción de trigo de invierno puede continuar decreciendo, como el trigo *spring* en el noreste y el noroeste de la China.

La Llanura del Norte, al sur de la Gran Muralla y al norte del Río Huai, es un área importante de producción de trigo *winter*. Los agricultores de esta área solían hacer un solo cultivo por año, pero desde los '60 se han desarrollado varios sistemas de cultivo múltiple. En un sistema típico de cultivo intercalado, por ejemplo, el algodón puede cultivarse entre dos líneas de trigo y compartir con éste la tierra durante unos dos meses con el fin de aprovechar al máximo la tierra y la luz del sol. En algunos lugares, el maíz de primavera y otros cultivos, pueden crecer de la misma manera. Otro ejemplo es que el maíz de otoño de ciclo corto puede sembrarse después de la cosecha del trigo, seguido por un cultivo de primavera el año siguiente, ya que es demasiado tarde para sembrar nuevamente trigo de invierno después de la cosecha del maíz de otoño. El último caso es el de rotación de tres cultivos cada dos años.

En la China, la producción de trigo se duplicó en 10 años, y pasó de 30 millones de toneladas en 1970 a 60 millones de toneladas en 1980 y volvió a duplicarse en otros 17 años, al pasar a 123 millones de toneladas en 1997, mientras que el total de la superficie sembrada permaneció virtualmente invariable. Este impresionante logro se debió principalmente al aporte de los productores de la Llanura del Norte, con variedades y técnicas mejoradas, mayor aplicación de insumos modernos y una mejor irrigación, especialmente irrigación por cañerías provenientes de pozos de agua. Se espera que el respaldo del gobierno, en la forma de inversión pública en investigación y desarrollo e infraestructura, se concentre en la producción de trigo de esta área, de modo tal que el rendimiento y la producción total puedan continuar creciendo. Sin embargo, la escasez de agua podría ser una gran limitación para el desarrollo futuro. No está claro si el enorme proyecto en curso "desvío de agua desde el sur hacia el norte" ayudará a reducir la gran presión en el abastecimiento de agua, especialmente si los productores pueden afrontar el costo del agua.

El tamaño del establecimiento es una cuestión importante en la agricultura china. En la actualidad, 139 millones de hectáreas de tierra apta es cultivada por 245 millones de familias, promediando 0,57 hectárea por familia y 0,43 hectárea por trabajador agrícola. Aunque el ingreso anual *per capita* en la China rural es de sólo 2.600 yuanes, lo que representa unos 320 dólares, el costo laboral por unidad de producto agropecuario es alto, debido a la pequeña escala. Esto ha llevado a la disminución de las ventajas comparativas de la agricultura china, especialmente en los *commodities* a granel de uso intensivo de la tierra, entre los que se encuentra el trigo. La enorme cantidad de establecimientos y su

pequeño tamaño también hace difícil controlar la calidad del trigo producido y comercializado en las regiones grandes, dando como resultado un bajo precio y bajos incentivos para la producción.

China tiene como objetivo establecer un “centro manufacturero mundial” y la mayor urbanización puede brindar a los agricultores mayor cantidad de oportunidades laborales no rurales en los sectores de la manufactura y los servicios. Está claro que la competitividad de la agricultura china, en especial en los *commodities* a granel de uso intensivo de la tierra, depende en gran medida del desarrollo de sectores no agropecuarios y el empleo que tal desarrollo pueda ofrecer.

#### **4.2 Estructura comercial y de consumo**

Los agricultores chinos son tanto productores como grandes consumidores de cultivos de granos debido a la naturaleza semi-autosuficiente de los pequeños establecimientos. En el caso del trigo, el 70 % de la producción total es consumido en el establecimiento para alimentación humana y semilla, un pequeño porcentaje es utilizado para alimentación animal y el restante 30 % ingresa al mercado.

La estructura de la utilización total del trigo, incluyendo el consumo en el establecimiento es la siguiente: harina de trigo, 86,1 %; semillas, 4,3 %; usos industriales 1,9 %; alimentación animal, 3,4 % y pérdidas, 4,4 %. La harina de trigo es utilizada de la siguiente manera: 46 % en panes cocinados al vapor; 39 % en fideos y bollos de masa hervidos (para sopa); 6 % para galletitas dulces y tortas; 3 % para panes y 6 % para otros usos, principalmente para fideos instantáneos. Esta estructura de consumo indica que la demanda de trigo blando domina el mercado interno chino y que la demanda de trigo duro, de alto contenido de proteína y gluten, aunque crece rápidamente, todavía tiene una pequeña participación en el mercado. La rápida urbanización de la China estimula la creciente demanda de alimentos preelaborados o listos para consumir, pero en parte debido a los hábitos alimenticios ya establecidos, y también a los bajos ingresos que tienen quienes acaban de llegar a las ciudades, el consumo de panes aún es básicamente para los turistas, en especial los extranjeros.

Como se describió antes, los productores chinos solían entregar el grano, tanto lo correspondiente a la cuota como lo que estaba por encima de la cuota, a estaciones de granos estatales, ubicadas en sus comunas, y en pueblos o aldeas después de la abolición del sistema comunal a mediados de los '80. Durante la época de la reforma, se les permitía vender el excedente en ferias rurales locales y enviar grano a mercados distantes, ya fuera de manera individual, conjunta o formando una empresa. Se les permitía a las estaciones de granos de comunas o pueblos, como así también a las de los condados, realizar negocios por su cuenta, como una empresa privada, además de la adquisición y el racionamiento planificados. Los molinos y otros usuarios industriales, como así también las agencias comerciales de otras zonas, podían comprar granos directamente a los productores o a través de operadores privados que actuaban como intermediarios.

Recientemente, las estaciones de granos de muchos lugares han sido privatizadas y en la mayoría de los casos quienes eran gerentes ahora se convirtieron en dueños y *CEOs* de la nueva firma. Es común que esas nuevas firmas tengan lazos muy estrechos con la agencia de granos del condado, ya que los dueños y *CEOs* solían ser el personal de las agencias. Alquilan las oficinas y las instalaciones de almacenaje a las agencias de granos del gobierno a precios muy favorables y obtienen préstamos subsidiados para la compra de grano del “*Agricultural Development Bank of China*”<sup>13</sup> a nombre de la “estación de granos” y garantizado por las agencias de granos. Como tales, tiene obvias ventajas de costos con respecto a los operadores privados en el almacenaje de granos y comercialización en grandes volúmenes. Sin embargo, los operadores privados locales (no aquellas estaciones de granos recientemente privatizadas) pueden tener su ventaja comparativa al recoger el grano directamente a los agricultores y en volúmenes pequeños. Por su parte, los grandes operadores privados que a veces

---

<sup>13</sup> N. de T. Banco de la China para Desarrollo Agrícola

trabajan en forma conjunta con grandes molinos y/o en colaboración con grandes estaciones de granos o con agencias de granos, pueden participar del comercio interregional de granos de gran volumen.

Hoy, el cuadro completo es así: los operadores privados locales le compran el grano a los productores y se lo venden a las estaciones de granos formales que han sido privatizadas y se han convertido en firmas comerciales. Estas últimas envían el trigo a molinos y a grandes operadores, tanto públicos como privados, para comercio interregional a través de mercados mayoristas. En las áreas de consumo, mayoristas y minoristas compran harina de trigo de zonas productoras o molinos locales, los que a su vez obtienen el trigo de las áreas de producción a través de los operadores. Finalmente, los consumidores y otros usuarios finales compran la harina de trigo a los minoristas, en su mayoría privados, y, en el caso de grandes volúmenes, a los mayoristas, algunos de los cuales son privados y otros estatales.

En esta cadena comercial, los operadores privados locales cumplen la función de reunir y almacenar de manera temporaria y realizar el transporte de corta distancia de los pequeños volúmenes; las estaciones formales de granos (las firmas privadas recientemente establecidas) cumplen la función de almacenaje de grandes volúmenes y por largo tiempo; los operadores grandes de todo tipo (incluyendo las estaciones y las agencias de granos, como así también los molinos) se dedican al comercio interregional de trigo; los mayoristas y minoristas de todo tipo compran la harina de trigo directamente o a través del mercado mayorista y, a su vez, abastecen a los consumidores y a otros usuarios finales a través del mercado minorista y/o el mayorista. Aunque las estaciones de granos propiedad del Estado aún existen en las principales áreas urbanas de consumo, su número continúa bajando como resultado de la privatización, y su participación de mercado declina aún más rápidamente, ya que no pueden competir con los operadores privados en la venta minorista.

Por supuesto, en zonas en donde el trigo aún está sujeto a la “compra contratada” y el precio cuota fijado por el gobierno es más alto que el de mercado, los productores entregarán el trigo a las estaciones de granos hasta la cantidad especificada por las cuotas de la “compra contratada”. En este caso, el papel de los operadores privados de reunir el trigo se limita a comprar el que es ofrecido por los productores por encima de la cuota y las estaciones de granos cumplirán ellas mismas el papel de reunir del trigo.

La administración de las reservas estatales de granos se une al comercio interno con sus operaciones de adquisición y liberación de reservas, siguiendo las directivas del gobierno, como así también destinando una parte de las reservas para mantener la calidad del stock. Las empresas de comercio internacional, principalmente agencias estatales, también participan del comercio interno con oferta y/o demanda adicionales. En la actualidad, una gran parte de las importaciones de trigo van a la administración de las reservas estatales a través de empresas estatales de comercio y luego ingresan a los mercados mayoristas.

### **4.3 Políticas de comercio, calidad y precios**

Han habido tres precios de tranquera en las principales áreas productoras de trigo desde 1998: el precio cuota para la “compra contratada” que se establece por encima del nivel de mercado; el precio “protector” para entregas adicionales que se establece por debajo del precio cuota, pero levemente por encima del de mercado, y el precio del mercado libre. En áreas en donde sí existen los precios de “compra contratada” y “protector”, los productores obtienen del gobierno subsidios de precios. Sin embargo, se requiere que el trigo sea de mucha más calidad en comparación con la entrega aceptada por los operadores privados a precio de mercado, y los subsidios reales del precio “protector” son muy limitados. A medida que la cobertura de la “compra contratada” y del “precio protector” continúa decreciendo en términos de áreas de producción, tipos de trigo y cantidades entregadas, los productores tienden a recibir únicamente el precio de mercado, el cual no sólo es más bajo que el precio cuota, sino que también es más volátil.

En algunas áreas en donde los productores ya no reciben precios subsidiados, el precio de la “compra contratada” todavía puede existir para otros fines. En primer lugar, puede ser utilizado como precio base para calcular el impuesto agrícola. En segundo lugar, puede ser utilizado para calcular el monto del pago directo a los productores con una parte (usualmente un tercio) de los fondos para el sostén de precios en el pasado. El mencionado experimento de transferir el sostén de precios a una especie de pago directo se ha llevado a cabo en algunas provincias, incluyendo las grandes productoras de trigo, tales como las de Anhui y Henan. Como el pago directo aún está vinculado con las áreas sembradas históricas (o actuales) y con la diferencia entre el precio de mercado y el precio de “compra contratada” fijado por el gobierno, es probable que cause un efecto positivo en las decisiones de producción de los agricultores.

Los estándares de calidad cubren varios aspectos, tales como color, dureza, peso unitario, humedad, granos imperfectos, proteína, gluten, etc. Algunos de los estándares pueden influenciar los precios del trigo para propósitos específicos de procesamiento. Sin embargo, los principales estándares utilizados en acopios y mayoristas son color y dureza, que permiten distinguir 5 tipos de trigo: blanco duro, blanco blando, rojo duro, rojo blando y mezcla. Para ser clasificado como blanco duro, por lo menos el 70 % del trigo debe ser blanco y duro. El mismo criterio se aplica a los demás tipos, y todos aquellos que no pueden cumplir con el criterio son clasificados como mezcla.

En cada tipo de trigo existen 5 grados basados en el peso unitario con fines de fijación de precios. El Grado I requiere un peso unitario no menor a 790g/l y el requisito para cada uno de los grados subsiguientes se reduce en 20g/l. El peso unitario por debajo de 710g/l se considera fuera de grado. El precio fijado por el gobierno es para el trigo Grado III, mientras que el trigo Grado I y el Grado II reciben un premio de 80 yuanes y 40 yuanes por tonelada, respectivamente y el trigo Grado IV y Grado V sufrirán descuentos de 60 yuanes y 120 yuanes por tonelada, respectivamente. Esa diferencia de precio entre dos grados no es significativa, representa aproximadamente 2-3 % del precio. Aunque los diferenciales de precios son fijados por el gobierno con fines de abastecimiento, suelen ser seguidos en el mercado, en particular en grandes mercados mayoristas. No es necesario decir que la humedad y los granos imperfectos serán descontados, de acuerdo con los porcentajes en los que estén presentes.

A pesar del gran éxito de la reforma del mercado interno, las importaciones de trigo aún son controladas muy de cerca por el gobierno. Basado en solicitudes y pedidos enviados a través del canal administrativo, el Consejo de Estado, el gabinete del gobierno central chino, tomará la decisión final y el ministro respectivo es responsable de fijar las directivas respecto de los tipos y cantidades de las importaciones de granos. Luego COFCO (Corporación Nacional China de Importación y Exportación de Cereales, Aceites y Alimentos) buscará oportunidades de negocios, firmará contratos y organizará embarques y pagos de acuerdo con las divisas provistas por la autoridad gubernamental. Una vez que llega el embarque, será descargado por las agencias de granos, de las cuales COFCO obtendrá el pago en moneda local.

Canadá, los Estados Unidos, Australia y Francia son grandes proveedores de trigo de la China. Los estudios muestran que las diferencias de precios entre los mercados internos y los mundiales son grandes y significativas para el trigo duro, pero pequeñas e insignificantes para el trigo blando. En consecuencia, en parte debido a los hábitos alimentarios y en parte debido a las diferencias de precio entre los productos nacionales y los importados, el trigo duro constituye una gran parte de las importaciones chinas de trigo, especialmente de Canadá. Recientemente, a pesar de la tendencia declinante en las importaciones totales de trigo, las importaciones de trigo duro tienden a crecer.

El mercado interno de trigo de la China aún está protegido por los TRQs, después del acceso a la OMC, a pesar de que el sector privado debe compartir las cuotas de importación. La gran cuestión con relación a una mayor desregulación del comercio de trigo parece depender de los resultados de las

próximas negociaciones multilaterales de comercio, como así también del equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado interno. Como no es probable que la China pueda y/o quiera respaldar a los productores de trigo mediante enormes transferencias presupuestarias, las importaciones de trigo aumentarán si continúa la actual tendencia declinante en la producción interna, aún sin una mayor desregulación en los TRQs. Por supuesto, que nuevos acuerdos para desregular aún más el comercio agrícola pueden acelerar el proceso y las importaciones de trigo blando pueden aumentar para equilibrar la mayor demanda con la decreciente oferta interna.

## V. Conclusiones y perspectivas

Del análisis anterior pueden obtenerse varias conclusiones:

1. Las políticas comerciales del gobierno han jugado un papel importante en la producción y el consumo de trigo, y en menor medida en la comercialización.
2. La reforma del mercado interno ha impulsado la producción de trigo hasta 1997, cuando generó aumentos en el precio y en los ingresos para los productores, pero desalentó la producción de trigo después, ya que produjo reducción en el sostén de precios.
3. La reforma también estimuló el consumo de trigo en la etapa inicial, pero no pudo hacerlo desde los '90.
4. Se utilizaron las importaciones de trigo para cubrir la brecha entre la producción interna y el consumo, mientras que los stocks públicos y los de los establecimientos cumplen un papel de "colchón".
5. La composición de las importaciones de trigo depende de la demanda, que es determinada por los hábitos alimentarios y los diferenciales de precio.

Se espera que continúe la reforma orientada al mercado, en la agricultura china y en toda la economía. Es posible que haya reveses temporarios, especialmente frente a crisis de precios y/u oferta. Sin embargo, se verá que no durarán mucho, ya que las intervenciones del mercado son muy costosas y la China puede todavía tener el objetivo de una rápida industrialización, convirtiendo en indeseables las enormes transferencias presupuestarias a la agricultura. Si el progreso de las negociaciones multilaterales empujara aún más la desregulación del comercio agrícola, la reforma del mercado interno podría implicar convergencia de precios entre los mercados interno y mundial.

También se espera que los costos de producción de los *commodities* a granel de uso intensivo de la tierra continúen aumentando, tanto de manera relativa como absoluta, acompañando el crecimiento del ingreso que es en parte consecuencia de la reforma orientada al mercado. Al mismo tiempo, la reforma no sólo hizo posible el cambio estructural en la agricultura y la economía rural, sino que lo alentó, reasignando recursos a cultivos hortícolas de alto valor, ganadería y productos acuáticos, y actividades no rurales.

Se supone, además, que el proceso de industrialización y urbanización hará cambiar los hábitos alimentarios de los consumidores. Junto con los mayores ingresos y el cambio en el estilo de vida, podrían generar una mayor demanda de alimentos preelaborados, incluyendo productos procesados derivados del trigo, tales como fideos instantáneos, galletitas, tortas y panes.

Por lo tanto, si se mantienen las actuales tendencias en la agricultura y en la economía toda, la producción de trigo puede caer aún más, mientras que aumentará el consumo, dando como resultado un crecimiento de las importaciones de trigo, incluyendo el trigo blando de bajo precio.