



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y
TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA
MUNDIAL

DOCTORADO EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES

LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS
UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO. ANÁLISIS
COMPARATIVO E IMPLICACIONES PARA MÉXICO

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO
DE:

DOCTOR EN PROBLEMAS ECONÓMICO AGROINDUSTRIALES

PRESENTA:

JUAN DE DIOS TRUJILLO FÉLIX



Chapingo, Estado de México, Diciembre de 2004

HOJA 1

HOJA 2

DEDICATORIA

A Micaela Payán y mis hijos Verónica, Edgar y Sara.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis no hubiera sido posible sin el interés personal puesto por la Doctora Rita Schwentesius Rindermann y su paciencia. La relación con ella me benefició ampliamente pues hizo posible que realizara mis propósitos respecto a esta investigación. Estaré en deuda con ella permanentemente. Lo mismo debo decir respecto al Doctor Manuel Ángel Gómez Cruz. La Universidad Autónoma Chapingo tiene la fortuna de contarlos entre su personal, siendo éstos un importante activo para la formación de recursos en esta institución.

El apoyo de estos dos investigadores se vio respaldado por los Doctores Carlos Javier Maya Ambía y Manuel Chávez Márquez, quienes tuvieron la disposición y paciencia de revisar el material y hacer comentarios valiosos, para ellos va también mi agradecimiento.

Durante mi estancia en el CIESTAAM, compartí esfuerzos con Vladimir Berenguer Piña, Ignacio Covarrubias G., Francisco Enríquez Lizaola, Tayde Morales Santos, Elia Patlán Martínez, Francisco Javier Ramírez Díaz y Luis Manuel Serrano Covarrubias. De ellos no solamente recibí compañerismo sino que también me beneficié de su experiencia y actitud crítica, siempre comprometida con la búsqueda de la verdad ido las mejores causas nacionales. Me considero afortunado por haber disfrutado de su amistad. Aunque la responsabilidad es del autor, en este trabajo sus visiones han estado presentes. Además, a esta lista cabe agregar a los investigadores y profesores J. Reyes Altamirano, Juan José Flores, Manrubio Muñoz, Víctor Palacio y Vinicio Horacio Santoyo.

Los seminarios están el corazón del CIESTAAM. En tal sentido, los trabajos de investigación individual se ven enriquecidos por el debate colectivo de proyectos y temas diversos. La lista de participantes es larga y no es posible su mención, no obstante, debe hacerse un reconocimiento a todos aquellos que se hacen presentes ahí para hacer escuchar o defender sus ideas y puntos de vista. El autor, considera como una pérdida personal el no poder estar ya en esas deliberaciones.

El personal administrativo del CIESTAAM es clave en su clima de trabajo. La lista es numerosa y cometería una injusticia mencionando a algunos en particular, su labor merece reconocimiento pues todos ellos hacen posible que los alumnos, como es mi caso, salgan adelante.

Mi presencia en el CIESTAAM fue posible gracias a la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y PROMEP. En el caso de la UAS, cabe hacer un reconocimiento particular al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales y a su personal, en especial al Dr. Gerardo López Cervantes, de cuya amistad he disfrutado por largos años. Finalmente, mi agradecimiento para la Universidad Autónoma de Chapin go, institución que viene haciendo su mejor esfuerzo para la formación de recursos del país, en un clima abierto de discusión.

DATOS BIOGRÁFICOS

El autor, nació en Cosalá, Sinaloa, el 5 de julio de 1954. Concluyó sus estudios de primaria en Tijuana, Baja California, donde también cursó la secundaria y preparatoria. Sus estudios profesionales fueron realizados en la Escuela Superior de Agricultura, hoy Facultad de Agronomía, de la Universidad Autónoma de Sinaloa, habiéndose recibido como Licenciado en Ingeniería Agronómica Especialista en Administración Agrícola, en el año de 1984. Ingreso al Doctorado en Problemas Económico-Agroindustriales del CIESTAAM en agosto de 1999. En 2002-2003 realizó una estancia de 10 meses en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Roskilde, Dinamarca, dentro del proyecto de colaboración Alfa-Lentisco.

En 1979 se incorporó a la planta de profesores de la Escuela Superior de Agricultura, pasando un año después a ser parte del personal del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, donde labora actualmente. Adicionalmente, desde 1976, forma parte de la planta de profesores de la Escuela de Economía de Economía de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Como profesor, ha impartido cursos relacionados con temas agrarios y agrícolas, problemas de la economía mexicana y micro y macroeconomía. En su carácter de investigador se ha especializado en aspectos relacionados con la economía agrícola y el desarrollo regional. Siendo parte de la Universidad Autónoma de Sinaloa, ha prestado servicios profesionales en diversos trabajos, entre los cuales se anota la elaboración del dictamen respecto al Patrón de Cultivos para el Proyecto Sistema Integral Baluarte-Presidio (irrigación, en el Sur de Sinaloa), en 1998.

Es coautor de los libros el “Impacto de la modernización en la agricultura de temporal. El caso de los Altos de Sinaloa” y “Desarrollo de ventajas competitivas: el caso del tomate rojo”. Además, ha sido autor o coautor de capítulos de libros y artículos publicados en México y el extranjero. Entre sus últimos trabajos publicados se cuentan: “Teorías y reformas en las políticas agrícolas”, “Valoración económica y social reciente de Sinaloa” y “La agricultura de Sinaloa: cambiando para avanzar”.

LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO. ANÁLISIS COMPARATIVO E IMPLICACIONES PARA MÉXICO.

AGRICULTURAL POLICY REFORMS ON THE UNITED STATES, THE EUROPEAN UNION, AND MEXICO. COMPARATIVE ANALYSIS AND INPLICATIONS TO MEXICO.

Juan de Dios Trujillo Félix

RESUMEN

Los cambios en las políticas agrícolas de Estados Unidos y la Unión Europea han sido referentes para México. Por otra parte, la disputa entre el primero y la segunda, en materia de agricultura, ha sido importante en el comprensión de la naturaleza de las disciplinas de la OMC. Las reformas de las políticas agrícolas fueron impulsadas bajo una pretensión de uniformidad, para reducir las disputas comerciales mediante la eliminación de las distorsiones en los precios y la reducción de los incentivos a la producción derivados de los acción de los gobiernos. El enfoque global estuvo determinado por los intereses de las potencias, la problemática de su agricultura y la visión existente en ellas respecto a las formas de intervención. Sin embargo, ese enfoque no se ajustó bien a México, dada su estructura de productores y su carácter de país importador neto de alimentos, según se muestra en esta tesis. Este trabajo ha tenido como objetivos básicos explicar la lógica subyacente en la reforma de las políticas agrícolas y sus implicaciones sobre México. Cada uno de los casos es abordado en su propio contexto, recurriendo adicionalmente a la base de datos y la metodología de la OCDE. Con ésta se estiman las transferencias hacia los productores y la agricultura. El análisis arroja como resultado que los logros de las reformas ha quedado por debajo de las expectativas, pero que ha habido un desplazamiento hacia una mayor desconexión de las políticas respecto a las decisiones de producción y precios. Se concluye que México debe ajustarse a la idea de que los presupuestos van a continuar jugando un papel importante en la dinámica de la agricultura y que debe buscar políticas que fomenten la transformación de sus unidades productivas.

Palabras clave: análisis comparativo, reformas, políticas agrícolas, México.

ABSTRACT

Agricultural policy changes of the United States and the European Union have been a benchmark for Mexico. On the other hand, the dispute between the European Union and the United States, on agriculture, has been important to understand the nature of WTO rules. Agricultural policy reforms were promoted under an aspiration of uniformity, attempting to reduce trade controversies through removing price distortions and production incentives by governments. The global reform approach was determined for both superpowers according to their own interests, their specific agriculture problems, and their vision about the best ways to intervene on agriculture production. However, such approach do not fit well in Mexico agriculture, regarding its farmer's typology and characteristic of being a net food importer country as it is shown in this thesis. This work has had as main objectives to explain the underlying logic in the reform process of agricultural policies and its implications on Mexican agriculture. Each one of three cases is broached inside its own context, but using as well the OECD Database and its methodology. The OECD uses this methodology to estimate transfers to farmers and agriculture. This thesis shows that advances in the reforms fall below expectations, however, there was a shift toward less coupled policies with regard to production and prices. It is concluded that Mexico has to adjust the idea that budgets are going to continue playing a crucial role in agriculture evolution but that this country have to put attention to farm's transformation.

Key words: comparative analysis, reforms, agricultural policy, Mexico.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
1. TEORÍAS, CONTEXTOS Y PERCEPCIONES EN EL TRATAMIENTO DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS	23
1.1. Cambiantes escenarios globales en la reformulación de las políticas públicas	27
1.1.1. Nuevas lecturas de la realidad e interpretaciones teóricas	33
1.1.2. Las Nuevas teorías del crecimiento	36
1.1.3. Enfoques evolucionistas respecto a la innovación	44
1.1.4. Estado, desarrollo, instituciones y políticas públicas	46
1.2. Problemática, enfoques teóricos y percepciones en la reforma de las políticas agrícolas	63
1.2.1. Tendencias en el comercio de productos agrícolas y el fin de la exclusión de la agricultura de las negociaciones multilaterales en materia de comercio	64
1.2.2. El marco de ideas respecto a la formas de intervención estatal en la agricultura y las percepciones sociales cambiantes	72
1.3. Comentarios adicionales	100
2. METODOLOGÍA.....	102
2.1. Categorías e indicadores	103
2.2. Aspectos críticos en la metodología	109
3. LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS	116
3.1. Sector externo e importancia de la agricultura	122
3.2. Cambios estructurales y agricultura	131
3.3. La naturaleza del problema agrícola	141
3.4. El departamento de Agricultura de Estados Unidos y las políticas relacionadas con la agricultura	148
3.5. Los grupos de interés, el proceso de definición de políticas y la crítica de las políticas agrícolas	151
3.6. Estrategias de reformas de las políticas agrícolas	157
3.7. Instrumentos básicos de política existentes antes de la reforma de 1996	160
3.8. Los cambios de política de 1996	164
3.9. Comportamiento de la reforma y nuevos instrumentos de política	169
3.10. Los instrumentos básicos de la legislación del año 2002	180
3.10.1. Los pagos directos	182
3.10.2. Los pagos contra-cíclicos	183
3.10.3. Los programas de préstamos para la comercialización	186
3.10.4. Otros aspectos destacables de la legislación	189

3.11.	El ambiente y la sustentabilidad de los recursos en la políticas agrícolas	190
3.12.	Comentarios finales	198
4.	LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA	206
4.1.	Las transformaciones estructurales en la agricultura	212
4.2.	Breve recuento de la PAC en el proceso de integración de la Unión Europea	219
4.3.	La operación y dinámica de la Política Agrícola Común	225
4.4.	Trayectoria de la reforma	234
4.4.1.	La reforma de 1992	235
4.4.2.	La Agenda 2000	247
4.4.3.	La revisión de medio término de la Agenda 2000	256
4.4.4.	Ajuste a dinámicas cambiantes y amenazas	261
4.5.	Instrumentos de política más importantes	266
4.5.1.	Instrumentos de apoyo al ingreso	266
4.5.2.	Medidas de sostén de ingreso	267
4.5.3.	Otros programas	268
4.6.	La PAC y las negociaciones multilaterales	268
4.7.	Comentarios finales	272
5.	LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS EN MÉXICO	276
5.1.	Estado y desarrollo agrícola	280
5.1.1.	Agricultura e industrialización	280
5.1.2.	El enfoque de asignación de recursos: la agricultura vista como un sector más	283
5.2.	Estado y crisis de la agricultura: la construcción de un marco de política basado en la intervención del Estado	287
5.2.1.	La caracterización de la crisis	287
5.2.2.	La respuesta del Estado: mayor intervención en la agricultura	289
5.2.3.	La crítica de la intervención estatal en la agricultura	295
5.3.	El retiro del Estado: apertura económica y reforma de las políticas agrícolas	296
5.3.1.	El discurso de la reforma de las políticas agrícolas	298
5.3.2.	Evolución y reforma de los instrumentos de política agrícola	303
5.4.	El problema de las transformaciones estructurales del campo mexicano	388
5.4.1.	Productividad y descenso de las participaciones relativas de la agricultura en la economía	388
5.4.2.	La estructura de productores y los ajustes de política agrícola y agraria	391
5.4.3.	La modificación del patrón de cultivos y el caso del maíz	398
5.4.4.	El ingreso rural	408
5.4.5.	Comercio agrícola y crecimiento sectorial	412
5.5.	Comentarios finales	415

6. LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE LA OCDE	426
6.1. El desempeño de la agricultura durante el periodo de reforma de las políticas agrícolas	426
6.2. Las transferencias totales hacia la agricultura	432
6.2.1. Transferencias de los contribuyentes hacia la agricultura	435
6.2.2. Las transferencias de los consumidores hacia la agricultura	437
6.2.3. Las transferencias hacia la agricultura de Estados Unidos	440
6.2.4. Las transferencias hacia la agricultura en la Unión Europea	442
6.2.5. Las transferencias hacia la agricultura en México	443
6.3. El comportamiento de los apoyos dirigidos hacia los productores agrícolas	445
6.3.1. Composición de la PSE en Estados Unidos, según las categorías clasificatorias de las medidas de política definidas por la OCDE	450
6.3.2. Composición de la PSE en la Unión Europea, según las categorías clasificatorias de las medidas de política definidas por la OCDE	454
6.3.3. Composición de la PSE en México, según las categorías clasificatorias de las medidas de política definidas por la OCDE	456
6.3.4. Análisis comparativo a través del comportamiento del %PSE.....	460
6.3.5. El %PSE y la estimación del apoyo por productor y por hectárea	462
6.3.6. Orientación de la producción agrícola hacia el mercado	464
6.3.7. La protección de los productores	466
6.4. Los servicios generales de apoyo a la agricultura	467
6.5. Comportamiento y evolución de los indicadores relacionados con los consumidores	477
6.5.1. Evolución de la estimación del apoyo al consumidor (CSE)	477
6.5.2. La evolución del %CSE	481
6.5.3. La asistencia nominal al consumidor	483
6.6. Comentarios finales	484
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	491
8. BIBLIOGRAFÍA	507

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Presupuesto Ejecutado por el Departamento de agricultura de Estrados Unidos, 2002	150
Cuadro. 2. Gasto presupuestal en la Política Agrícola Común	220
Cuadro 3. Gasto planeado de la Unión Europea en el periodo 2002-2006	248
Cuadro 4. Arancel promedio ponderado (%), 1994-2002	308
Cuadro 5. Evolución de las participaciones en el aseguramiento directo de las actividades agrícolas y ganaderas, 1990-2002	340
Cuadro 6. Pagos de PROCAMPO en pesos constantes y corrientes, 1994-2003	372
Cuadro 7. Datos de estructura, según el padrón de productores de PROCAMPO, 2001.....	375
Cuadro 8. Unidades de producción y distribución de la superficie de labor en México, a principios de los noventa	395
Cuadro 9. Comportamiento de los rendimientos de los principales cultivos, 1980-2002	405
Cuadro 10. Composición y estructura promedio de la estimación del apoyo total a la agricultura por periodos	471
Cuadro 11. Estructura comparada del apoyo estimado en servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE)	473

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Comportamiento del saldo comercial de Estados Unidos, 1960-2001	124
Figura 2. Comportamiento del comercio agrícola de Estados Unidos, 1935-2002	125
Figura 3. Composición de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos, según valor agregado	127
Figura 4. Evolución del número de unidades de producción y de la superficie media por unidad en Estados Unidos, 1850-2000	135
Figura 5. Comportamiento del ingreso medio de los hogares estadounidenses, 1988-2002.....	136
Figura 6. Tamaño medio de predio, porcentaje de unidades productivas y porcentaje de superficie por estrato de ventas en Estados Unidos	137
Figura 7. Porcentaje de las unidades de producción, valor de la producción y superficie por clase en Estados Unidos, 2001	139
Figura 8. Estrategias alternativas de reforma	158
Figura 9. Comportamiento histórico de los pagos gubernamentales directos en Estados Unidos, 1929-2002	160
Figura 10. Índices de precios encarados por los productores agrícolas de Estados Unidos (1990-1992 = 100)	170
Figura 11. Pagos gubernamentales directos según programa en Estados Unidos	171
Figura 12. Medidas de apoyo reportadas por Estados Unidos ante la OMC	172
Figura 13. La caja verde y otras medidas de apoyo a la agricultura en Estados Unidos	173
Figura 14. Participación de Estados Unidos en el valor de las exportaciones mundiales, considerando el valor de los productos agropecuarios totales, según la clasificación de la FAO	175
Figura 15. Costo de la política agrícola de Estados Unidos bajo la Ley Agrícola de 2002	177
Figura 16. Comportamiento del ingreso agrícola neto, 1970-2002	179
Figura 17. Esquema de pagos derivado de la Ley Agrícola del 2002	184
Figura 18. Estructura agraria de la Unión Europea: porcentaje de productores por estrato de superficie agrícola útil	216
Figura 19. Evolución agregada de la superficie cosechada, la producción y los rendimientos de trigo en los países miembros de la Unión Europea de los Quince	217
Figura 20. Evolución agregada de factores de incremento de la productividad y de la producción en la Unión Europea de los Quince	218
Figura 21. Esquema de sostén de precios y subsidios a las exportaciones en cereales bajo la Política Agrícola Común no reformada	227

Figura 22. Clasificación de las medidas de apoyo reportadas por la Unión Europea ante la OMC	258
Figura 23. Comportamiento del crédito otorgado por las bancas comercial y de desarrollo para actividades agropecuarias, 1970-2002	333
Figura 24. Comportamiento de la cartera vencida de actividades agropecuarias, 1988-2002	335
Figura 25. Evolución de la superficie agrícola y efecto de la reforma del sistema de seguro agrícola	338
Figura 26. Evolución de la producción, consumo e importación de fertilizantes en México, 1970-2002	347
Figura 27. Evolución del presupuesto ejercido por el INIFAP en términos reales, 1982-2002	353
Figura 28. Evolución del número total de tractores utilizados en México, 1970-2002	362
Figura 29. Comportamiento de la superficie sembrada total en México, 1980-2002	370
Figura 30. Comportamiento comparado de la superficie sembrada en riego y temporal, 1980-2002	371
Figura 31. Comportamiento real del gasto de SAGARPA según programa, 1995-2003	374
Figura 32. Participación relativa de la agricultura en la economía nacional, 1980-2003	389
Figura 33. Evolución de la productividad de la agricultura y de las participaciones relativas en el PIB y en el empleo total, 1990-2003	390
Figura 34. Unidades de producción rurales con actividades agropecuarias y forestal censadas en 1991	396
Figura 35. Comportamiento real del valor de la producción agrícola, 1990-2002	399
Figura 36. Evolución de la participación relativa en el valor de la producción según grupo de producto, 1990-2002	400
Figura 37. Participación relativa en la superficie sembrada según grupo de cultivo, 1990-2002	402
Figura 38. Comportamiento de la superficie y los rendimientos del maíz en riego y temporal, 1980-2002	404
Figura 39. Comportamiento de la producción de maíz y evolución de su superficie en temporal, 1980-2002	407
Figura 40. Comportamiento comparativo de los ingresos rural y urbano, según las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares	409
Figura 41. Concentración del ingreso rural medido a través del coeficiente de Gini	410
Figura 42. Participación del ingreso monetario en el ingreso rural por hogar e importancia de las actividades agropecuarias	412
Figura 43. Evolución de los diferentes saldos comerciales relacionados con la agricultura, 1980-2002	414
Figura 44. Tamaño relativo de la agricultura mexicana, según el valor de la producción en dólares (precios en predio)	428

Figura 45. Comportamiento del valor total de la producción en la agricultura, cuantificada por la OCDE para el cálculo del %PSE	429
Figura 46. Evolución comparativa de la estimación del apoyo total a la agricultura (TSE)	433
Figura 47. Evolución relativa de la estimación del apoyo total a la agricultura (TSE)	435
Figura 48. Evolución comparativa de las transferencias hacia la agricultura originadas en los contribuyentes, por efecto de política públicas	436
Figura 49. Evolución relativa de las transferencias originadas en los contribuyentes en México, en comparación con los montos de Estados Unidos y la Unión Europea	437
Figura 50. Evolución comparativa de las transferencias de los consumidores	438
Figura 51. Comportamiento del índice de tipo de cambio real en México (1990=100)	439
Figura 52. Evolución de las categorías componentes de la estimación del apoyo total dado a la agricultura (TSE) en Estados Unidos	441
Figura 53. Evolución de las categorías componentes de la estimación del apoyo total dado a la agricultura (TSE) en la Unión Europea	443
Figura 54. Evolución de las categorías componentes de la estimación del apoyo total dado a la agricultura (TSE) en México	444
Figura 55. Evolución comparativa de la estimación del apoyo al productor (PSE)	447
Figura 56. Evolución relativa de la estimación del apoyo al productor (PSE) en Estados Unidos respecto a la Unión Europea	448
Figura 57. Evolución relativa de la estimación del apoyo al productor (PSE) de México respecto a la Unión Europea y Estados Unidos	449
Figura 58. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor, en Estados Unidos	452
Figura 59. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE), distintas del sostén de precios de mercado (MPS), en los Estados Unidos	453
Figura 60. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor, en la Unión Europea	454
Figura 61. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE), distintas del sostén de precios de mercado (MPS) en la Unión Europea	455
Figura 62. Evolución Comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor, en México	457
Figura 63. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE), distintas del sostén de precios de mercado (MPS), en México	458
Figura 64. Evolución comparativa de la participación porcentual de las transferencias en el total de ingresos agrícolas brutos de los productores (%PSE)	462

Figura 65. Comportamiento histórico comparativo de la orientación hacia el mercado, según el coeficiente de asistencia nominal al productor (NACp)	465
Figura 66. Comportamiento histórico comparativo del coeficiente de protección nominal al productor (NCPp)	466
Figura 67. Evolución comparativa de la estimación de los apoyos en servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE)	468
Figura 68. Comportamiento comparativo entre los apoyos especificados a los productores (PSE) y los apoyos dirigidos globalmente hacia la agricultura (GSSE) en Estados Unidos	469
Figura 69. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) en Estados Unidos	474
Figura 70. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) en la Unión Europea	475
Figura 71. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) en México	476
Figura 72. Evolución comparativa de la estimación del apoyo a los consumidores (CSE)	478
Figura 73. Evolución comparativa de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en Estados Unidos	479
Figura 74. Evolución de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en la Unión Europea	480
Figura 75. Evolución de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en México	481
Figura 76. Evolución comparativa del %CSE	482
Figura 77. Evolución comparativa del coeficiente de asistencia nominal al consumidor (NACc)	484

LISTA DE ABREVIATURAS

AAA	Agricultural Adjustment Act
AARU	Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay
ACOSA	Aceites CONASUPO
AGROASEMEX	Aseguradora Agrícola Mexicana
ALBAMEX	Alimentos Balanceados de México
AMTA	Agricultural Market Transition Act
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.
ARP	Acreage Reduction Program
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización
BANAGRO	Banco Nacional Agropecuario
BANCOMEXT	Banco Nacional de comercio Exterior
BANGRICOLOA	Banco Nacional de Crédito Agrícola
BANJIDAL	Banco Nacional de Crédito Ejidal
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
CAADES	Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CCC	Commodity Credit Corporation
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión de Estudios para América Latina
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNPH	Confederación Nacional de Productores de Hortalizas
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONADECA	Consejo Nacional para el Desarrollo del Cacao
CONAFRUT	Comisión Nacional de Fruticultura
CSE	Consumer Support Estimate
CSP	Conservation Security Program
EASGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EEP	Export Enhancement Program
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EQIP	Environmental Quality Program
ERS	Economic Research Service
EWG	Environmental Working Group
FAO	Food and Agriculture Organisation
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura, SNC
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOR	Farmer Owned Reserve

FMDP	Foreign Market Development Program
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSEE	General Services Support Estimate
IMTA	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INCA Rural	Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INMECAFÉ	Instituto Mexicano del Café
LDP	Loan Deficiency Payment
MCM	Mecanismo de Montantes Compensatorios
MICONSA	Maíz Industrializado CANASUPO
MPS	Market Price Support
NACc	Consumer Nominal Assistance Coefficient
NACp	Producer Nominal Assistance Coefficient
NAFIN	Nacional Financiera, SNC
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PFC	Production Flexibility Contract
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa Directo de Apoyos al Campo
PORCATI	Programa de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e Investigación
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PRONASE	Productora Nacional de Semillas
PSE	Producer Support Estimate
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAP	Sistema de Información Agrícola y Pecuaria
SINDER	Programa Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral
SNICS	Servicio Nacional de Inspección de Semillas
TABAMEX	Tabacalera Mexicana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRICONSA	Trigo Industrializado CONASUPO
TSE	Total Support Estimate
UCA	Unidad de Cuenta Agrícola
UE	Unión Europea

US
USDA
UACH

United States
Agriculture Department of the United States
Universidad Autónoma Chapingo

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de la agricultura mexicana se vio determinado en los años noventa por los cambios en las políticas agrícolas, derivados de los procesos de reestructuración de la economía nacional, los acuerdos de la Ronda de Uruguay y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Las negociaciones multilaterales y de carácter regional, así como los condicionamientos macroeconómicos, restringieron su espacio de ejercicio y determinaron los rasgos generales que éstas asumieron en años recientes. Tomados en su conjunto, los cambios efectuados permiten hablar de una reforma de las políticas agrícolas, aunque éstos hayan revestido un carácter regresivo respecto al enfoque antes existente.

En distintos países, no sólo en México, fueron introducidos cambios de corte similar. A pesar de los distintos niveles de desarrollo y de la especificidad de la agricultura de cada país, las reformas presentan rasgos comunes, en la medida en que responden a condicionantes externas o a objetivos de cambio estructural, para ajustarse a la economía global y estimular al comercio agrícola mundial. Con todo y eso, la lógica de la reforma fue determinada en gran medida por los intereses de Estados Unidos y la visión existente en economías desarrolladas sobre la forma de abordar la problemática de la agricultura. La orientación de la reforma respondía a una agenda externa, con la cual se pretendía aminorar el grado de intervención de los Estados en la agricultura –a la cual se imputaba la distorsión de los mercados y la inclinación de los precios a la baja-

sobreponiéndose en ciertos casos a cualquier debate nacional. No obstante, a pesar de la pretensión de homogeneidad, la lógica de los cambios no ha podido sustraerse a las diferencias en historias agrarias y dinámicas nacionales, según puede observarse en los casos de Estados Unidos, la Unión Europea y México.

La dirección básica de los cambios fue determinada por la crítica de las políticas de protección a la agricultura, hecha por académicos e investigadores de países desarrollados y en instituciones de carácter multilateral, que reflejaban nuevos desarrollos teóricos y también un marco de ideas proclive al fomento del comercio. La adopción y promoción de esos enfoques fueron posibles porque era una manera de dar salida a presiones de orden nacional y a la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Europea en los mercados mundiales de productos de origen agrícola. Los Acuerdos de Agricultura de la Ronda de Uruguay representaron, en tal sentido, una vía para disminuir la tensión entre las potencias, al establecerse disciplinas y crear mecanismos para la resolución de disputas –dando lugar a una nueva institucionalidad internacional en esta área-. Por consiguiente, los perfiles de las reformas, en grandes rasgos, se ajustaron al tratamiento de la problemática de la agricultura de ambas potencias, y no tanto de economías importadoras netas de baja capacidad de gasto, como la mexicana.

Esta investigación se ha hecho sobre la premisa de que ante el desmantelamiento de sus medidas de política comercial, México no puede ignorar los cambios en las medidas de política de Estados Unidos y los acuerdos multilaterales referidos a comercio de productos agrícolas. De ahí la conveniencia de elevar la comprensión tanto de las políticas agrícolas de Estados Unidos como de la Unión Europea. En el primer caso, porque la mayor parte del comercio agrícola se realiza con dicho país y, en el segundo,

porque las perspectivas de las negociaciones multilaterales se han asociado a las posturas de la Unión Europea, frente a las presiones y propuestas estadounidenses. Para Estados Unidos mismo, un referente básico en términos de modificación de las políticas comerciales y de orden interno en materia agrícola ha sido la Unión Europea.

Ambos casos, por otra parte, han revestido un carácter paradigmático en el diseño de políticas agrícolas en México, en años recientes. La posible suscripción del TLCAN condujo a que se visualizara a la agricultura estadounidense como modelo, de ahí que los diseñadores de políticas alentaran cambios que pudieran conducir a ese tipo ideal. En otro sentido, los enfoques de reforma en la Unión Europea han sido un referente constante en el debate respecto a las alternativas para la modificación de las políticas agrícolas actuales, pues han conducido a una revalorización de la agricultura y de su capacidad de producción de bienes públicos o semipúblicos –lo cual ha sido expresado en el concepto de multifuncionalidad-. A fin de conservar altos niveles de apoyo hacia sus productores, en ese conjunto de países se generaron visiones y medidas de política que concilian la permanencia de la Política Agrícola Común con intereses sociales más amplios, motivados por el equilibrio regional, el desarrollo rural, la sustentabilidad y los servicios ambientales provistos por la agricultura. Estados Unidos fue pionero en la vinculación entre conservación de los recursos y políticas agrícolas, pero la Unión Europea fue mucho más allá de esa perspectiva.

La Unión Europea comparte con México el carácter heterogéneo de las unidades productivas, así como la predominancia de las pequeñas. Este aspecto le da atractivo a sus enfoques respecto a la agricultura. El tratamiento de una agricultura basada en pequeños productores es un aspecto sustancial para la definición de políticas agrícolas en México. Precisamente, el basarse menos en la escala, que Estados Unidos, explica, en

parte, porque ese conjunto de países adoptó una trayectoria de cambio técnico intensivo en el uso de insumos agrícolas, y más marcadamente proteccionista. También explica el mayor acento puesto en el impacto de las prácticas agrícolas sobre los recursos, el ambiente y la salud en años recientes. Los cambios en sus políticas han tendido a inducir que los productores europeos se ajusten a las exigencias de los consumidores en materia de alimentos y a las nuevas preferencias sociales respecto a los procesos de producción de la agricultura. De cualquier manera, aunque están lejos de ser iguales, las características de las medidas de intervención en la agricultura han tendido a acercarse en ambas potencias.

A partir de los casos considerados, esta trabajo constituye una contribución al entendimiento de las políticas agrícolas actuales, pues se planteó como problema dilucidar al naturaleza de las reformas y su dinámica, en la idea de encontrar alternativas para el agro mexicano, dado el marco de restricciones existente respecto al diseño de políticas agrícolas. Además, aporta elementos para su debate y reformulación, con base al análisis comparativo y la experiencia con las reformas, proporcionando una interpretación y aclarando el marco de ideas y concepciones que las han sustentado. En forma sintética, en la reforma de las políticas agrícolas de las últimas dos décadas, como en otras reformas estructurales, han dominado visiones que dan gran importancia al comercio en el proceso de crecimiento económico, que consideran al Estado como un problema, no como instrumento de solución, y que ven al espacio de definición de políticas como un territorio de competencia y disputa por rentas públicas. Desde el punto de vista de este trabajo, ese marco de ideas adquirió relevancia, no exclusivamente por razones políticas, sino porque explicaba o pretendía dar solución a los problemas causados por las políticas anteriores. En general, los resultados de las reformas han

quedado por debajo de las expectativas, al tiempo que se han originado nuevos problemas, lo cual ha llevado a un desgaste de las concepciones iniciales y al desarrollo de nuevas aproximaciones analíticas.

Objetivos de la investigación

Esta investigación tuvo como propósito básico explicar la lógica subyacente a las reformas de las políticas agrícolas en años recientes, las cuales, básicamente, fueron iniciadas a principios de los años noventa, mediante un análisis comparativo de los casos de Estados Unidos, la Unión Europea y México. A partir de las dos primeras reformas, además, se pretendió derivar implicaciones y algunas lecciones para México. Dentro del marco restrictivo que encara el diseño de políticas actualmente, por otra parte, se buscó la identificación de tendencias y posibilidades de cambio. Con ello se ha pretendido revalorar la especificidad de la agricultura y la necesidad de políticas agrícolas que propicien la elevación del ingreso rural y el dinamismo de las economías regionales. La revaloración de la especificidad guarda relación con el hecho de que las características iniciales de las reformas tenían que ver más con procesos, lógicas, condicionantes, problemáticas, preocupaciones y soluciones más acordes a los países de mayor desarrollo que con las realidades de la agricultura mexicana. A final de cuentas, los niveles de desarrollo importan, determinando comportamientos sectoriales diferentes, así como lógicas distintas en el tratamiento de la agricultura.

Hipótesis

Al inicio de la investigación se definió la hipótesis de que las reformas agrícolas respondían a la idea de convergencia, en el sentido de adecuarse a la existencia de una competencia internacional menos sustentada en los apoyos gubernamentales, lo cual no implicaba que las políticas se volvieran uniformes sino que éstas se volvieran cada vez

menos importantes para el fomento del propio desarrollo. La convergencia no significaba que todos los países salieran ganando, pues ello no eliminaba la diferencia de recursos, las ventajas competitivas ya construidas ni la fuerza de presión de los productores organizados, ante gobierno y sistemas políticos sensibles a la presión política. Las anteriores afirmaciones resultaron válidas, dados los casos analizados, sin embargo, en la trayectoria de la investigación se encontró que la complejidad y variedad de instrumentos se había elevado, así como la resistencia a la reducción de los presupuestos. El diseño de instrumentos se había desplazado del sostén de precios hacia el sostén de ingresos, de carácter desconectado de las decisiones de producción y precios, en la idea de adoptar medidas de políticas que cumplieran con las disciplinas de la OMC. En tal sentido, se alteraron la composición de las políticas y la forma de atención a la agricultura.

Enfoque analítico

Sin pretender agotar el punto, para la elaboración de la tesis se hizo una revisión del marco de ideas y enfoques subyacentes a los procesos de reforma, así como su crítica a partir de nuevos desarrollo teóricos y tratamientos empíricos. Estos puntos han sido abordados en un primer capítulo. Solamente se han tomado en cuenta aquellos aspectos que se juzgó era necesario destacar, dada la naturaleza del trabajo y el objetivo de encontrar la lógica de los procesos de cambio. Ese marco de ideas emergió haciendo una crítica del Estado, pero ha experimentado transformaciones a lo largo del tiempo. En lo que se refiere a la agricultura, los enfoques analíticos críticos, existentes en Estados Unidos, tendieron a generalizarse hacia el resto del mundo, dando lugar, en algunos casos, a reformas de mayor profundidad que en Estados Unidos mismo.

En esta tesis se ha adoptado una perspectiva estructuralista, pero apoyándose adicionalmente en la economía institucional. Bajo esta perspectiva analítica se sostiene que los mercados en economías en desarrollo no se comportan exactamente igual que en países desarrollados, de que la producción en la agricultura no es igual a la de los bienes manufactureros y de que para las economías en desarrollo las políticas sectoriales son todavía muy importantes en el estímulo de su crecimiento. Se concede una alta importancia al Estado en el proceso de desarrollo, pero se afirma a la vez que el desarrollo de mercados eficientes es indispensable y que la operación de éstos no ocurre en un vacío institucional. El buen funcionamiento de los mercados requiere de un sistema de reglas institucionales, las cuales pueden ser muy específicas al contexto social.

No se aboga por una economía cerrada a los intercambios, pero se concede alta importancia a las fuentes internas de crecimiento. Es supuesta la existencia de términos de intercambio desfavorables para países en desarrollo, aunque ello no se refiera específicamente a las materias primas de origen agrícola, según la vieja concepción estructuralista. No se comparte la confianza en procesos de convergencia automáticos en el proceso de desarrollo a partir de dejar hacer al mercado y la liberalización del comercio y la eliminación de las barreras a la movilidad del capital. Tampoco se adopta la creencia de que la mano de obra rural puede ser fácilmente absorbible por la economía a partir de los procesos de liberalización económica, los procesos de desregulación y el establecimiento de plenos derechos de propiedad. Es asumida la existencia de externalidades positivas en lo que se refiere a desarrollo tecnológico a partir de ciertas inversiones claves y no se comparte la idea de que el progreso técnico es fácilmente transferible, a través del acceso al mercado, conduciendo automáticamente a la

reducción de la brecha de productividad frente al exterior. El problema del desarrollo tecnológico es visto como de endogenización de los procesos de innovación, no solamente como de acceso al mercado. En síntesis, existe rigidez en las estructuras – determinadas en buena medida por las instituciones-, lo cual marca comportamientos diferenciados.

Presentación breve de las reformas de las políticas agrícolas y su trayectoria

El abordaje de las políticas agrícolas de México para su reforma tiene como referente la crítica y la visión elaborada en Estados Unidos y en organismos multilaterales respecto a las políticas agrícolas y sus efectos sobre el comercio. En tal sentido, este país adoptó una agenda para ajustarse a un proceso de liberalización del comercio en productos de origen agrícola externamente inducido que no se ajustaba muy bien al entorno institucional y las realidades de su agricultura, pero que se juzgaba inevitable. La comprensión tanto de las agriculturas de Estados Unidos y de sus cambios de políticas es, por tanto, un insumo básico para el entendimiento de la naturaleza de los cambios verificados en México.

Estados Unidos

Históricamente, Estados Unidos ha sido un referente importante en el diseño de políticas agrícolas de otros países; pero esto es especialmente aplicable desde principios de los años noventa. Tanto la inclusión de la agricultura en la ronda de Uruguay como la visión dominante en torno al replanteamiento de las políticas agrícolas fueron influidas por sus motivaciones y expectativas. La posibilidad de que el mercado externo se constituyera en la vía para superar la inclinación de su oferta a exceder la demanda doméstica – lo cual elevaba el costo presupuestal de las transferencias a favor de los productores- llevó a ese país a un desplazamiento paulatino hacia enfoques y medidas de política que

abogaban por una mayor orientación hacia el mercado y el comercio. Con ello se pretendía hacer que se revelara su condición de productor de bajo costo en “commodities”, en los mercados internacionales, en tanto mejoraba la eficiencia de asignación de sus recursos. La alteración de los precios relativos y las restricciones a la libertad de siembra del productor, a fin de controlar la oferta y dar estabilidad de ingresos, se consideraba, dañaban la competitividad estadounidense y conducían a desperdicios. Los incentivos de política pública, que causaban el incremento de la producción debían desaparecer, por consiguiente.

En sucesivas revisiones de su legislación fueron introducidos cambios en dirección a una mayor orientación al mercado, pero es hasta 1996 cuando toman su versión más acabada. El grado de avance conseguido durante ese año, de cualquier manera, fue juzgado insatisfactorio, por aquellos que buscaban terminar con la era de las políticas del New Deal. Conforme a su perspectiva, en los años treinta, éstas últimas habían implicado la definición de políticas intervencionistas y proteccionistas y la creación de instituciones ad hoc para hacerlas viables y, en buena medida, irreformables. No obstante, propiamente, la legislación de 1996 atacaba esquemas de política definido en los años setenta, los cuales habían sido diseñados para incrementar la producción, en un escenario de expectativas de ampliación del comercio internacional para los productos estadounidenses.

Los esquemas de precios objetivo y pagos de deficiencia, de reservas operadas por los productores y de retiro estacional obligatorio de tierras de cultivo fueron desaparecidos. En reemplazo, en beneficio de los productores bajo programas de productos básicos, se establecieron pagos por contratos de flexibilidad en la producción –directos-, los cuales no eran dependientes del comportamiento de la producción o los

precios, mientras se daba libertad para sembrar cualquier cultivo sobre cualquier superficie, exceptuando hortalizas y frutas. Además, en un entorno de altos precios, a fin de convencer de las bondades de la reforma, fue definida una trayectoria de altos pagos al principio, aunque con una tendencia decreciente. Los productores, por tanto, recibieron ingresos altos en los primeros años, en comparación a los beneficios ofrecidos por la anterior legislación. La expectativa era que al concluir la vigencia de la Ley los pagos cesaran o disminuyeran aún más, pero nada de eso ocurrió.

Escenarios excesivamente optimistas respecto a precios y la evolución del comercio y en torno a la flexibilidad de ajuste de los productores al comportamiento de los mercados terminaron dando al traste con la legislación de 1996, ya que en reacción a los bajos precios se hicieron asignaciones presupuestarias adicionales. Así, contra lo previsto, los productores estadounidense gozaron de transferencias gubernamentales sorprendentemente altas en el periodo 1996-2002. Por tanto, en la práctica, operó otro esquema de política; sustentado en medidas de emergencia y apoyos suplementarios. Además, esos incrementos presupuestarios especiales pasaron a ser parte de la legislación del 2002, la cual reintrodujo los precios objetivo, bajo un esquema de pagos contracíclicos, en tanto conservaba los pagos directos de la ley de 1996 y ampliaba la cobertura a nuevos cultivos. Los rendimientos y superficies, en general, experimentaron una actualización. Los cambios efectuados a la legislación en el año 2002 reflejaron una ruptura con la trayectoria de la reforma de 1996, aunque sin romper completamente con su discurso, ante un cierto desencanto y el debilitamiento de las ideas que la habían nutrido. Los instrumentos de administración de riesgos existentes no fueron suficientes para enfrentar la caída de ingreso de los productores asociada a los bajos precios y la

persistencia de esa situación indicaba que los mercados podían no corregirse por sí mismos.

La revisión del caso Estados Unidos muestra que el diseño de políticas en dicho país se mueve entre la estabilidad que dan las políticas de orden interno y el propósito de ganar acceso a otros mercados, y no hay ninguna razón para suponer que el primer aspecto ceda su espacio al segundo. Desde la perspectiva estadounidense, la importancia del comercio internacional no oscurece el hecho de que su agricultura funciona sustancialmente para cubrir la demanda interna, y de que es en ella donde se sustenta el crecimiento del sector, básicamente; de ahí que este aspecto haya aparecido nuevamente en el debate en torno a la definición de políticas en el año 2002. Una lección que se desprende del debate de las políticas agrícolas de Estados Unidos es que la agricultura está lejos de ser un asunto menor, lo cual se ha visto reflejado en la visión que los estadounidenses tienen respecto a ella y en el proceso político de definición de políticas. Existen restricciones severas en el sistema político de ese país que impiden que la actividad agrícola sea dejada completamente a las fuerzas del mercado, más allá del artificio de la desconexión.

En el análisis de la agricultura estadounidense, los procesos de integración y coordinación vertical que llevan a lo que se ha definido como “industrialización de la agricultura”, son vistos como un activo, un componente sustancial de la competitividad estadounidense y la fortaleza del sector. En ese marco, de mayor integración y dominio de grandes empresas, la continuidad de las subvenciones públicas es cada vez menos justificable. Su persistencia suele ser explicada por la capacidad de cabildeo en el Congreso y la forma de funcionamiento del sistema político y la visión ideológica que los estadounidenses tienen respecto a su agricultura, al grado de que ésta haya sido vista

por el presidente Bush dentro del esquema de seguridad nacional. Por otra parte, junto a la industrialización de la agricultura, también concurren paralelamente otros procesos. La agricultura estadounidense se ha vuelto más heterogénea y más dependiente de fuentes de ingreso fuera de la agricultura y hay una preocupación creciente en torno a la desaparición de la granja familiar, la equidad en las políticas y las formas de producción de la agricultura y sus efectos sobre la salud, el ambiente y los recursos. Estos últimos aspectos crean el espacio para la justificación de la permanencia de las políticas. En tal sentido, cabe esperar cambios en los enfoques de política, pero no una reducción significativa de los presupuestos.

La experiencia de la reforma de 1996, sugiere que una profundización en la trayectoria de cambios implícita en esa legislación requiere de un escenario favorable de precios, la presencia de fuertes presiones presupuestarias y, tal vez, del dominio republicano de las cámaras. También, indica, adicionalmente, que la meta de disciplina presupuestaria puede no ser sostenida y que tanto republicanos como demócratas pueden terminar pujando por nuevas asignaciones. Además, si bien los acuerdos multilaterales pueden ser una restricción, éstos no son necesariamente una barrera infranqueable. Es decir, no hay nada que indique que la era de las intervenciones en la agricultura haya llegado a su fin en Estados Unidos.

La Política Agrícola Común de la Unión Europea

La Política Agrícola Común (PAC) fue formulada dentro de un contexto de integración económica que pretendía eliminar las barreras al comercio entre los iniciales países fundadores de la entonces Comunidad Económica Europea. Con ella se pretendía superar los escollos que pudieran representar al proceso de integración económica la existencia de distintos marcos de políticas nacionales. La soberanía, con relación a la

definición y administración de las políticas agrícolas, fue cedida por los Estados miembros a los organismos de la Comunidad. La PAC devino así en la política comunitaria por excelencia, pues no ocurrió lo mismo con otras áreas de intervención, donde los Estados fueron más celosos de su soberanía. Debido a este hecho, la PAC adquirió un estatus especial en el proceso de integración, dando justificación, hasta cierto punto, al entramado institucional y el derecho comunitario que cimentaron la Unión. Desde el principio, la gestión de la PAC tendió a absorber el grueso de los presupuestos de la Comunidad Económica Europea.

Los objetivos específicos bajo los cuales se constituyó la PAC fueron ampliamente alcanzados. No sólo mejoró el ingreso de los productores y se garantizó la autosuficiencia alimentaria sino que la Unión Europea pasó a ser una potencia exportadora de productos de origen agrícola. Sin embargo, precios altos de intervención, en un marco de estricta separación de los precios internos de los externos, condujeron a crecientes presiones presupuestarias. El esquema elegido de sostén de los precios internos implicó la aplicación de impuestos variables sobre las importaciones y de subsidios a las exportaciones, dado que los precios domésticos estaban muy por encima de los precios mundiales. Mediante dichos instrumentos la Comunidad limitó el acceso de otros países a sus mercados, mientras daba salida a los excedentes productivos que no podían ser colocados en los mercados internamente o que implicaban altos costos de almacenaje. Su acción tendió a deprimir los precios en el mercado mundial, en perjuicio de otros países. Las reformas de los años noventa se hicieron para dar respuesta al descontrol en el presupuesto y al malestar contra las políticas comerciales comunitarias; aspectos a los cuales se añadió como problema la creciente inconformidad del ciudadano europeo contra la utilización de tecnologías altamente intensivas, las cuales, mientras

que incrementaban la producción más allá de lo conveniente, generaban contaminación y dañaban la salud y los ecosistemas naturales.

Como todas las reformas de las políticas agrícolas en los años noventa, la modificación sustancial de la PAC fue justificada a través del propósito de inducción de una mayor orientación hacia el mercado, sin embargo, básicamente, se hizo para atender a los problemas antes destacados. En 1992, fueron introducidos los pagos compensatorios por hectárea o cabeza animal, mediante los cuales se compensó a los productores por el descenso de los precios de intervención o su desaparición, en diversos productos, en tanto los productores beneficiados quedaron sujetos a programas obligatorios de retiro de tierras. Con estas medidas se pretendía ganar un mayor control sobre la oferta, los excedentes acumulables y los presupuestos, mientras se reducía la brecha entre los precios domésticos y los precios internacionales. Además, esos cambios permitieron crear el espacio para la conclusión de la Ronda de Uruguay y, por consiguiente, internamente, para el descenso de los subsidios a las exportaciones y el reemplazo de los impuestos variables por aranceles y contingentes arancelarios. En esa ruta, ratificada en la Agenda 2000 (1989), los precios de intervención han ido desapareciendo o acercándose a los precios mundiales, mientras más productos han terminado siendo incluidos en el esquema compensatorio.

La revisión de medio término de la Agenda 2000, adicionalmente, definió una senda de desplazamiento hacia pagos completamente desconectados, al establecerse el cambio hacia pagos únicos fijos por productor. Los pagos compensatorios, aún vigentes, no pueden ser considerados desconectados ya que, si bien sus montos globales son fijos regionalmente, no eliminan el incentivo de producir más, individualmente, en reacción a la existencia de subvenciones. Mediante esta innovación la Unión Europea podrá

mantener altos niveles de apoyos a los productores, dentro del marco de la OMC. No obstante, el propósito básico sigue siendo hacer controlable el presupuesto, mediante instrumentos que no estimulen mayor producción o que, por ese mismo motivo, pongan en riesgo el proceso de integración. El incremento de la producción lleva a la necesidad de elevar los presupuestos para el tratamiento de los excedentes, lo cual puede crear situaciones críticas indeseables, como sucedió en el pasado.

El enfoque europeo de modificación de las políticas agrícolas fue de reforma gradual y no tan manifiestamente anti-intervención estatal, como el estadounidense de 1996. También ha sido más consistente, según se desprende de los datos de la OECD sobre la PSE (véase capítulo 5). No podía ser de otro modo, dada la importancia que la PAC tiene aún en el proceso de integración europeo. La reducción del peso de la PAC en el presupuesto no era equivalente a su desaparición como espacio para la política comunitaria. Más bien hubo preocupación por hacer más aceptable al ciudadano europeo la existencia y continuidad de la PAC, atendiendo a sus exigencias. El consumidor europeo ha estado menos motivado por disfrutar de productos a precios bajos que por disponer de productos sanos y de calidad, a lo cual se suma la preocupación en torno a la calidad de vida. En tal sentido, las reformas introdujeron la posibilidad de condicionamientos respecto a la entrega de pagos a la toma de medidas medioambientales, la adopción de prácticas y procedimientos sostenibles, la conservación de la biodiversidad, del empleo y el patrimonio cultural y la protección del bienestar de los animales. Más allá de los avances en estos puntos, el efecto ha sido que las reformas llevaron a una mejoría en la percepción social de la PAC.

El ajuste a las preferencias del ciudadano europeo ha conducido a una revalorización del papel de la agricultura en la elevación de la calidad de vida, haciendo

que se pusiera atención a otros aspectos, más allá del mercado. A diferencia con estados Unidos, se puso menos atención a la competitividad, alentando, incluso, la adopción de métodos de aprovechamiento extensivo de los recursos. Hasta cierto punto, las preferencias del consumidor europeo, expresadas tanto en el proceso de definición de políticas como en el mercado, se han constituido en una barrera comercial; lo cual ha limitado los beneficios que otros países esperaban de la modificación del marco de política de la Unión Europea.

La revisión de medio término de la Agenda 2000 no indica una ruptura con el enfoque inicialmente definido sino más bien una profundización. No obstante, ello no ha implicado el descenso drástico de los presupuestos hacia la agricultura sino sólo su conservación dentro de ciertos niveles. En los últimos años, los diseñadores de política de la Unión Europea se han sentido bastante tranquilos, pues tanto los cambios en las políticas agrícolas de Estados Unidos como la marcha de las negociaciones multilaterales han hecho posible mayor margen de acción.

México

México entró en un proceso de reforma de sus políticas agrícolas por motivos bastante distintos a los casos anteriores, si bien sus reformas son presentables como de búsqueda de una mayor orientación hacia el mercado. Los cambios estuvieron relacionados estrechamente con los propósitos de cambio estructural y estabilización macroeconómica y el ajuste a una mayor liberalización del comercio, pero no tenían como propósito resolver los problemas de la agricultura en sí. Es decir, el sentido de la reforma estuvo sobredeterminado por factores de orden externo al sector. En esta perspectiva, los cambios de las políticas agrícolas en México representaron una ruptura completa con el esquema antes existente. Por otra parte, aunque la intención no era

reemplazar un marco de política por otro, pues la atención inicial estaba puesta más bien en eliminar las formas de interferencia estatal en los mercados agrícolas y reducir el costo presupuestal de la agricultura, por fuerza de las circunstancias, a lo largo de los años, se ha venido construyendo un entramado de programas que en conjunto han definido un nuevo marco de política.

A diferencia con Estados Unidos y la Unión Europea, las anteriores políticas agrícolas de México no llevaron a un problema de alto costo presupuestal a consecuencia de la inclinación de la oferta a exceder la demanda o dar salida a los excedentes productivos. Más bien, los presupuestos se incrementaron porque la producción no crecía suficientemente rápido. En un contexto de desconfianza respecto al mercado, la intervención estatal se incrementó para dar atención a mayor número de productores y de tierras, especialmente en temporal, a fin de recuperar autosuficiencia alimentaria. Dichos esfuerzos, sin embargo, dieron pobres resultados, ante la baja capacidad de respuesta del grueso de las unidades productivas. En tal sentido, las políticas públicas de apoyo a la agricultura no solamente eran costosas sino altamente ineficientes en el estímulo a una mayor producción. Si el problema en los Estados Unidos y la Unión Europea era reducir los estímulos a la producción provenientes de políticas públicas, en el caso de México, el problema era encontrar instrumentos que realmente rindieran los frutos esperados. En tal sentido, en la lógica de la reforma hubo una falla de identificación del problema.

Una peculiaridad de la reforma mexicana fue su fuerte sesgo anti-Estado, más pronunciado que en los casos de Estados Unidos y la Unión Europea. Había la presunción de que la liberalización comercial, la definición de derechos claros de propiedad y el retiro del Estado, dejando a los particulares y mercados actuar, harían

posible la recuperación del dinamismo de la agricultura –el anterior esquema fue considerado contrario al crecimiento-. La reasignación de los recursos hacia las áreas de mayor rentabilidad y la eliminación de los obstáculos a la inversión privada, se esperaba, incentivarán el crecimiento. Las reformas pretendían mejorar el desempeño de la agricultura, pero los resultados fueron otros, sin embargo. El ajuste en las políticas agrícolas implicó el retiro de números productores del acceso a los recursos y servicios provistos por el Estado, dando lugar a mayor pobreza y marginación. La sobrevaluación del tipo de cambio –relacionada con las expectativas generadas por la reforma económica general- dañó la competitividad de la producción interna e incentivó mayores importaciones. La inversión privada no fluyó según las previsiones, ante el deterioro de los niveles de rentabilidad -explicable por los cambios en las políticas de precios y de subsidios a los costos-. Además, el aumento de las exportaciones no compensó el castigo al aparato productivo en el campo.

En su versión inicial, el enfoque de reforma fue muy agresivo, especialmente en lo que se refiere a precios de garantía, subvenciones a los insumos y desmantelamiento del aparato paraestatal en el campo. No obstante, los precios de garantía del maíz fueron sostenidos durante más largo tiempo, en tanto que otros productos quedaron sujetos a transferencias directas asociadas a mecanismos de concertación de precios. Estas medidas amortiguaron, hasta cierto punto, los efectos de los cambios, especialmente entre productores comerciales de zonas excedentarias. Aunque este tipo de pagos, administrados por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), no fue ideado para ser mantenidos indefinidamente, en los hechos, fueron difíciles de eliminar y terminaron por ser extendidos y constituirse en un mecanismo negociable de sostén del ingreso del productor comercial. Por otra parte, conocida ya la naturaleza de

los acuerdos de la Ronda de Uruguay y ante la decisión de entrar en un proceso de integración económica con Estados Unidos y Canadá, fue introducido el Programas de Apoyos al Campo (PROCAMPO), en 1994. Definido para un lapso de transición de 15 años, con este instrumento se adoptó un enfoque de canalización de pagos directos a los productores, desconectados respecto a la evolución de los precios y las decisiones de producción. A estos dos esquemas se agregarían, en 1995, el conjunto de programas agrupados en Alianza para el Campo (Alianza Contigo ahora), para atender los reclamos de apoyo a los esfuerzos de capitalización y cambio técnico. En esos tres esquemas se resume básicamente el marco de política agrícola actual.

Los datos de la OECD describen la existencia actual de un alto porcentaje de apoyo al productor a través de políticas de sostén de precios en México, el cual refleja un incremento en comparación a la situación que se tenía en la segunda mitad de los años ochenta. Sin embargo, los cambios en la política comercial y la composición de programas en apoyo a los productores en este país más bien describen un desplazamiento hacia esquemas basados en transferencias directas de ingresos, algunos de los cuales están más desconectados que otros (PROCAMPO respecto a algunos programas de Alianza Contigo, por ejemplo). En esta perspectiva, las reformas en este país se ajustan al patrón general de desplazamiento desde medidas de sostén de precios a medidas de apoyo directo al ingreso, consideradas menos distorsionantes del comercio. Por otra parte, la mayor variedad y complejidad de programas indica que el enfoque de reducción de la intervención estatal a ultranza encontró límites, ante sus pobres resultados y las realidades sociales y políticas.

La modernización del campo era sustancial en el discurso de la reforma mexicana. A golpes de mercado había que acelerar el tipo de transformaciones

estructurales que habían ocurrido o estaban experimentándose en economías desarrolladas. De manera agregada: disminución de la participación de la agricultura en la economía y en el empleo, integración vertical, y aumento del ingreso rural a partir del incremento de la productividad, mayor utilización de economías de escala y descenso del número de productores. Los avances han quedado por debajo de las expectativas. Como producto, ahora se tiene una estructura de productores mucho más polarizada y con características duales más pronunciadas y mayor pobreza rural, emigración y envejecimiento relativo de la fuerza de trabajo en el campo. El aumento de la productividad ha sido insatisfactorio, al igual que el descenso de la mano de obra que encuentra ocupación en la agricultura, si bien la participación relativa del sector en la economía ha caído notablemente. Además, a pesar de los cambios en la estructura de productores y en la legislación agraria, el grueso de las unidades productivas continúa siendo de pequeñas. En tal sentido, qué hacer para alentar el desarrollo agrícola, con base en pequeños productores, generalmente de tipo campesino, persiste como un problema básico en el diseño y elección de las políticas.

Las reformas en México separaron la política alimentaria de la política agrícola, minimizando la presencia de la primera, y afectaron también la relación entre política agrícola y desarrollo rural. En tal sentido, los programas de atención al campo que se han ido creando parecen no tener suficiente articulación. Por otra parte, a diferencia con Estados Unidos y la Unión Europea, las reformas no establecieron una relación estrecha entre políticas ambientales y de manejo de los recursos con las políticas agrícolas. A pesar de que, debido al deterioro de los recursos y el tipo de estructura de productores y la forma de distribución de la propiedad agraria, ello hubiera sido altamente recomendable. Lo anterior se explica por el sesgo antiestatal de la reforma –no se

visualizó la búsqueda de un equilibrio entre Estado y mercado como importante-, el cual condujo al debilitamiento del aparato institucional de apoyo al campo y su capacidad de respuesta. Además, la naturaleza restringida del debate en torno al diseño de políticas impidió que los afectados por las reformas tuvieran suficiente capacidad de defensa de sus intereses.

Hasta años muy recientes la desaparición o elección de programas era fuertemente vertical, dada la ausencia de contrapesos al Poder Ejecutivo: los actores entraban en negociación directa con autoridades gubernamentales para sumarse o buscar minimizar daños de opciones que ya habían sido sustancialmente determinadas. Tal situación se ha estado alterando, ante el creciente protagonismo del Congreso, especialmente de la Cámara de Diputados, según se ha visto reflejado en las asignaciones presupuestarias, y ante la evolución del sistema político hacia la democracia. La modificación de los escenarios políticos, aspecto no contemplado en la reforma, paulatinamente ha conducido a una redefinición de los espacios para el debate y elección de políticas, pero ello todavía no da lugar al establecimiento de presupuestos multianuales. En lo que se refiere a la naturaleza participativa y organizada del debate en torno a programas y presupuestos destinados a la agricultura, México tiende a acercarse a Estados Unidos y la Unión Europea. Aun así, la elección se mueve actualmente dentro del marco de restricciones macroeconómicas o establecidas por los acuerdos multilaterales y regionales.

Espacio acotado para el diseño de políticas

La marcha de las reformas en todos los casos está lejos de describir una trayectoria lineal hacia el descenso de los presupuestos, si bien su comportamiento se ha vuelto más controlado. Más en el caso de la Unión Europea y México, algo menos en el

caso de Estados Unidos. Tampoco las reformas han puesto a la agricultura en una senda firme de eliminación de la intervención estatal, solamente la han retirado consistentemente de la intervención directa en la formación de precios de mercado, a fin de ajustarse a las disciplinas de la OMC. En tal sentido, las formas de intervención se han modificado, para hacer descansar el costo de las políticas agrícolas, en mayor medida, en los contribuyentes. México, dada su capacidad bastante limitada de apuntalar a sus productores mediante sus presupuestos, ha estado en desventaja estructural, especialmente porque su masa de productores es numerosa y de pequeños. Por otra parte, las políticas, en las potencias, ya no están indiscriminadamente centradas en estimular la producción a corto plazo; más bien su complejidad se ha elevado, al igual que la diversidad de los instrumentos, en tanto los focos de atención se han modificado. En ese escenario, México, al hacer suya una agenda excesivamente centrada en el comercio quedó en una situación endeble.

Este trabajo de investigación no arribó a propuestas de cambio específicas de las políticas agrícolas, pues ello hubiera implicado un tratamiento particular, más bien se han definido ejes de análisis para la comprensión y reformulación de las políticas actuales. En esta perspectiva, se ha buscado dejar claro el acotamiento que actualmente padece el diseño de políticas en México, asociado al manejo macroeconómico del país, y, sustancialmente, a los diversos acuerdos referidos a comercio y el marco de ideas de quienes diseñan y seleccionan las políticas.

1. TEORÍAS, CONTEXTOS Y PERCEPCIONES EN EL TRATAMIENTO DE LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Las reformas de las políticas relacionadas con la agricultura de los últimos tres quinquenios se iniciaron en un contexto de amplio predominio de la ortodoxia neoliberal en la academia de los países industrializados y en los organismos internacionales relacionados con el apoyo al desarrollo. Este cuerpo de ideas ha moldeado al conjunto de políticas públicas en países industrializados y en desarrollo, dentro de un escenario de ajuste a nuevos procesos de globalización económica. La globalización, asumida en forma determinista, siendo expresión de la existencia de nuevas tendencias mundiales, dio el marco de referencia y la justificación a las iniciativas de los nuevos reformadores.

La modificación de las políticas agrícolas representó en México, como en otras economías en desarrollo, la extensión hacia la agricultura de las reformas estructurales emprendidas para la economía nacional en su conjunto. Los cambios en las políticas agrícolas en Estados Unidos y la Unión Europea, en contraste, respondieron a otras lógicas. Estados Unidos buscaba disminuir los niveles de gasto público y de intervención en los mercados, alterando el campo de juego para la acción de sus grupos de interés, a fin de elevar la eficiencia de la agricultura y recuperar competitividad en los mercados externos. La Unión Europea, por su parte, pretendía disminuir el peso de la Política Agrícola Común (PAC) en el presupuesto total y en su proceso de integración, al tiempo

que dejaba espacio para dar salida a las presiones de Estados Unidos y facilitar la conclusión de la Ronda de Uruguay.

Los perfiles de las reformas de las políticas agrícolas, por tanto, respondían el enfoque neoliberal, bajo el cual se pretendía, entre otras cosas, alcanzar una cierta uniformidad global en las políticas. Además, en particular, dado que las reformas ocurrieron en un contexto de negociación multilateral, en el cual se pone especial atención a la apertura de los mercados agrícolas, los rasgos de las políticas en los últimos 15 años han sido moldeados según la orientación de las grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Europea. Bajo el marco de las condicionantes impuestas por las negociaciones multilaterales sobre comercio, los enfoques propuestos por dichas potencias han devenido paradigmáticos y constituyen referentes obligados para la modificación de las políticas propias. No obstante, circunstancias de orden histórico, asociadas a cada país, han marcado diferencias, tanto en su proceso de reforma como en su diseño, profundidad y características, según se verá más adelante. Contra lo previsto, el campo de las políticas se ha vuelto mucho más complejo y diverso.

La mayor orientación de la agricultura hacia el mercado se promovió dentro de un entorno de confrontación entre Estados Unidos y la Unión Europea. El primero se sentía afectado por la pérdida de mercados, derivada de la conversión de la segunda en un competidor importante en los mercados de productos agrícolas, a partir de los efectos de la PAC, en el ámbito interno, y por las medidas para colocar los excedentes, a través de subsidios a las exportaciones en los mercados externos. La inclusión de la agricultura en la Ronda de Uruguay respondía a esta dinámica, la cual oponía el enfoque de libre mercado en productos agrícolas abogado por Estados Unidos e instancias multilaterales

conjuntamente con países bien dotados de recursos agrícolas, con el agresivamente proteccionista de la Unión Europea.

Las reformas estructurales en México pretendían elevar la eficiencia global de la economía y alentar el crecimiento induciendo la orientación del aparato productivo hacia el exterior, y la ruptura, de ese modo, con el modelo de sustitución de importaciones, que había prevalecido durante varias décadas. La crisis de deuda (1982) y sus secuelas, por una parte, y los choques externos, derivados de la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, por otra, habían hecho inviable la estrategia de crecimiento anterior. Ya el país no podía recurrir nuevamente al expediente del endeudamiento externo a fin de apoyar su proceso de crecimiento. La carga que representaban los compromisos financieros internacionales era alta y, además, la dependencia respecto al petróleo se revelaba peligrosa, dada la eventualidad de caídas drásticas de precios, según había ocurrido en 1981 y 1986.

La crisis de deuda también hacía inviable la estrategia de crecimiento seguida por México en otro sentido. A mediados de los años 60, la agricultura se mostraba infuncional a la estrategia de desarrollo seguida en ese entonces, pues México tendía a convertirse en un importador neto de alimentos. En un escenario de ampliación de la demanda agregada, inducida por las políticas públicas, la agricultura no estaba ya en capacidad de proporcionar suficientes alimentos y de producir excedentes de divisas para financiar el proceso de industrialización, lo cual explica parcialmente la inclinación a recurrir al endeudamiento externo. En respuesta al pobre desempeño del sector, durante la mayor parte de los años 70 y sobre todo a principios de los ochenta, se expandieron los presupuestos destinados al campo. Las limitaciones de recursos impuestas por las crisis de la economía mexicana, dentro de un marco de reforma que

procuraba la alineación de precios y reducir la protección sobre la economía, volvieron inaceptable a los diseñadores de políticas la continuidad de la protección agrícola y de las políticas de fomento vinculadas al esquema anterior, las cuales inducían el aumento de la producción mediante recursos públicos, en compensación por el sesgo antiagrícola del modelo de industrialización.

Esta forma de razonar la agricultura fue apuntalada por la convicción de los diseñadores de política vinculados a organismos como el Banco Mundial, de que las reformas estructurales orientadas hacia la apertura y el mercado podían eliminar el sesgo antiagrícola implícito en el modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, el cual propiciaba la sobrevaluación de los tipos de cambio y más altas tasas de interés, en perjuicio de la agricultura. Un esquema de política agrícola más basado en las señales de mercado, permitiría que los bienes agrícolas recuperaran competitividad relativa frente a bienes manufacturados y, por tanto, una mayor capacidad de la agricultura para atraer recursos hacia su desarrollo. En un contexto de negociaciones multilaterales se preveía que ello sería facilitado por una recuperación de los precios agrícolas. En esta perspectiva, las reformas fueron vistas como un instrumento para la creación de un ambiente favorable al crecimiento de la agricultura. Desde luego, en general, las expectativas no se han visto cumplidas. El caso de México, en este sentido, es aleccionador.

En buena medida, el ejercicio de las políticas agrícolas y su diseño han corrido paralelos a las visiones definidas según el escenario teórico predominante. Los actuales enfoques, sesgados hacia el mercado, se impusieron haciendo una crítica devastadora del Estado que fue ganando aceptación social en un entorno de inestabilidad macroeconómica, altos déficit fiscales, desempleo y lento crecimiento económico. En tal

sentido, las reformas agrícolas han girado en torno a la crítica de la intervención estatal en la agricultura, de ahí que sea conveniente tener presente el marco conceptual que determina la lógica de las decisiones públicas.

1.1. Cambiantes escenarios globales en la reformulación de las políticas públicas

Las reformas económicas emprendidas en las últimas dos décadas en numerosas economías nacionales se hicieron en principio bajo las premisas del llamado Consenso de Washington.¹ Fueron inducidas por funcionarios de primer nivel de los países industrializados y por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM)² y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, pero llevadas a cabo por los propios gobiernos de estados nacionales. Éstos, o no pudieron hacer frente a las presiones de las instancias antes mencionadas -dada su necesidad de financiamiento externo- o no pudieron contraponer visiones alternativas y/o se volvieron conversos al nuevo discurso ideológico. Las reformas se supusieron dolorosas, pero inevitables, dada la dinámica impuesta por las fuerzas de la globalización.

Numerosos países se convirtieron en campos de experimentación para la aplicación de las políticas entonces recomendadas. En mayor o en menor grado, tanto en los países industrializados, como en economías en desarrollo y en transición hubo

¹ Término inventado por Williamson (2000) para referirse al amplio acuerdo entre funcionarios de los países industrializados y las instituciones internacionales (FMI y BM) en torno a las políticas correctas, en el énfasis puesto en libre mercado, liberación comercial y reducción del papel del Estado en la economía. Particularmente, hubo insistencia en la “alineación de precios” (“getting the righth price”) y en no permitir que los gobiernos distorsionaran los mercados (Gilpin, 2000: 315), lo cual fue especialmente relevante en las reformas que afectaron a la agricultura en los países en desarrollo.

² El FMI y el Banco Mundial pasaron a ser promotores del Consenso de Washington, al condicionar el otorgamiento de préstamos a países con problemas de deuda o crisis de balanza de pagos, a la realización de reformas estructurales. En el caso del FMI el condicionamiento implicó inducir no sólo cambios en las políticas macroeconómicas, sino también en las microeconómicas, es decir, asumió roles de agencia de desarrollo que no le correspondían. Ese nivel de ingerencia sería cuestionado a partir de la crisis de los países del Sudeste Asiático. Las crisis de las economías nacionales fueron utilizadas para forzar la adopción de las reformas (véase a este respecto Corrales, 1997; Krueger, 2000; Lal, 2000).

cambios a fin de introducir ajustes para permitir la apertura de la cuenta de capital, disminuir las barreras al comercio de mercancías, privatizar empresas públicas, desregular la operación de las empresas y mercados y modificar diversas políticas de orden interno, entre las cuales estaban las referidas a la agricultura. Estas reformas ocurrieron en un marco de negociación multilateral para una mayor apertura del comercio global o en un escenario de integración regional, o bien, como en el caso de las economías latinoamericanas, en un contexto de crisis y de presiones externas.

Los lineamientos para las reformas, a grandes rasgos, gozaron de amplio consenso entre economistas convencionales en instituciones de investigación y académicas de los países industrializados, los cuales identificaban como obstáculo a la mayor eficiencia de los mercados la acción de grupos interesados en la conservación del *status quo*, en la medida en que eran beneficiarios de rentas generadas por las acciones de política. Algunos de ellos devinieron en asesores o diseñadores de políticas para los países en desarrollo o en transición hacia economías de mercado.

Particularmente en el caso de economías atrasadas, las reformas implicaban que los mercados eran más eficientes en la asignación de recursos que los Estados nacionales, y que en ese sentido la eliminación de las distorsiones introducidas por su intervención podía llevar a una reasignación de recursos que diera lugar a mayor crecimiento, especialmente en un escenario de libre comercio. En tal perspectiva, además de las funciones básicas asignadas al Estado, las intervenciones se justificaban sólo si estaban dirigidas a la eliminación de las distorsiones derivadas de su actuación pasada –lo cual se entendía como cambio estructural– o, cuando no había otra alternativa de mercado mejor, a corregir las denominadas fallas de mercado. Aun en este último punto hubo reticencias, ya que podía ser mejor no intervenir, dadas las fallas

gubernamentales y las pérdidas de bienestar social vinculadas a la obtención de rentas (véase Krueger, 1990).

En las reformas subyacía la proposición de que las economías nacionales podían llegar a crecer a tasas más elevadas al adoptar plenamente el enfoque de asignación de recursos a través del mercado, con una acción estatal minimizada. En ese marco, el comercio internacional adquirió un papel de primer orden, ya que se supuso que éste reflejaba el costo de oportunidad de los recursos y podía definir, por tanto, las ventajas competitivas de las naciones y su base de especialización. Se argumentaba que eliminadas las distorsiones provocadas por la injerencia gubernamental, los recursos disponibles encontrarían su mejor asignación en las actividades más rentables. En tal sentido, las reformas prometían terminar con políticas contrarias al crecimiento, que se caracterizaban por distorsionar la asignación de los recursos. Fueron “sobrevendidas”, es decir, las expectativas que generaron excedieron a sus alcances reales.

Las reformas estructurales recomendadas eran de fuerte sustento neoclásico,³ enfoque teórico que paradójicamente, por definición, es no estructuralista, paradójicamente.⁴ De hecho, esta visión atacaba duramente la economía del desarrollo,⁵

³ Adoptamos el criterio de Stiglitz (1991) respecto al significado de economía neoclásica: la idea de competencia perfecta y perfecto equilibrio. Stiglitz señala que no hay un acuerdo claro sobre ese término, de manera que para algunos representa lo bueno; así, los trabajos sobre costos de transacción y economía de la información terminan siendo incluidos. Los trabajos en estos campos cuestionan la competencia perfecta y el supuesto de solución única de equilibrio.

⁴ Para una precisión de las diferencias de los estructuralistas respecto a la perspectiva neoclásica véase Bruton (1998), Chenery (1975; 1991) y Krueger (1997).

⁵ En este sentido, fue notable el trabajado de Lal (1985), con su libro “The Poverty of Development Economics”, quien pretendió atacar el dogma dirigista, es decir, la preferencia por estrategias basadas en el Estado, que suplantaban al mercado más bien que complementarlo, mientras se ponía el énfasis en los aspectos macroeconómicos más que en la microeficiencia y se abandonaba la teoría de las ventajas comparativas; y el enfoque más elaborado de Krueger (1974) sobre la “búsqueda de rentas” o el desperdicio, la desconfianza social y la inestabilidad que ocurren cuando el Estado tiene la capacidad de redistribuir ingreso. Para un tratamiento de estos éstos aspectos véase adicionalmente Cypher y Dietz (2003: 206-237). Entre los más notables viejos economistas del desarrollo se encuentran Albert Hirshman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan y Max Singer.

donde la contribución de los estructuralistas era fundamental.⁶ Estos últimos veían en los desequilibrios una fuente importante de aceleración del crecimiento, por efecto de reasignación de recursos a favor de actividades como la manufactura, cuyos eslabonamientos y externalidades positivas podían dinamizar el crecimiento general de las economías de menor desarrollo. Además, identificaban la existencia de rigidez estructural –institucionales- y fallas de mercado en los países atrasados, que impedían que los mercados funcionaran del mismo modo que en los países desarrollados, concediendo un papel relevante a los Estados en su resolución. Las políticas enfocadas hacia el logro de la industrialización descansaron sobre esta forma de ver la transformación estructural de las economías nacionales. El estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina era una expresión de la visión estructuralista del proceso de desarrollo, sin ser la única.

⁶ Según Anne O. Krueger (1997), diversos estudios realizados durante los años sesenta y setenta proporcionaron evidencia sistemática de las irracionalidades y desperdicios asociados a las estrategias internamente orientadas. Las premisas que justificaban esas estrategias eran: la supuesta existencia de una estructura productiva fuertemente orientada hacia la producción primaria que inducía la dependencia hacia las exportaciones de estos productos y hacia las importaciones de bienes manufacturados; la creencia de que si se adoptaba una estrategia abierta, el comercio de los países atrasados se basaría siempre en la ventaja comparativa de su producción primaria; el pesimismo hacia las exportaciones, debido a que se consideraba que las elasticidades precio del ingreso y de la demanda para productos básicos primarios eran bajas, lo cual anticipaba pérdidas futuras de ganancias por exportaciones; la premisa de que la mano de obra en países tenía productividad marginal cercana o igual a cero; la idea de que la acumulación de capital era crucial y que, en etapas tempranas, sólo podía ocurrir mediante la importación de bienes de capital; y la afirmación de que había poca respuesta a los incentivos de precios, y que, por tanto, había restricciones estructurales. En respuesta a esta visualización, la estrategia de orientación hacia adentro era la conclusión lógica para alcanzar la industrialización, lo cual permitía enfrentar las limitaciones estructurales de las economías, ya que el libre comercio podía condenar a los países al subdesarrollo. Krueger señala que diferentes estudios y desarrollos teóricos y de técnica económica terminarían modificando estas percepciones entre los analistas del desarrollo. Entre ellos se incluyen los trabajos de Anne O. Krueger (1974) misma sobre comportamiento hacia la búsqueda de rentas generadas por las políticas de protección; además están los relativos al desarrollo de la noción de que los precios de mercado fallaban en reflejar los costos de oportunidad de los recursos internos, los trabajos respecto a tasas de protección efectiva y el uso de precios de frontera y los trabajos de Bhagwati (1973) y otros en el sentido que los instrumentos de política comercial podían no ser los mejores para lograr los objetivos perseguidos con la protección.

Bajo la vieja teoría se asumía que los países menos desarrollados eran fundamentalmente diferentes de los países industrializados y funcionaban según una lógica particular. Las teorías elaboradas para explicar el funcionamiento de la economía de los países avanzados y su proceso de desarrollo podían no serles aplicables enteramente. Se creía que los países estaban atrapados en círculos viciosos, como el de la pobreza, de los cuales no podían escapar sin fuertes intervenciones y significativa asistencia internacional, y que éstos eran víctimas del simple hecho de llegar tarde (Gilpin, 2001: 307). Además, sus teóricos no abogaban por mercados abiertos y estrategias de desarrollo basadas en el aprovechamiento de las ventajas comparativas, más bien se inclinaban por una orientación hacia adentro, amplia intervención del Estado, incluso bajo esquemas de planeación, y por la ayuda al desarrollo y la concesión de preferencias comerciales a favor de los países atrasados.

Para los críticos de la teoría del desarrollo había una ciencia económica única, la cual era aplicable a cualquier sociedad. Argumentaban que el problema eran las políticas gubernamentales y no las fallas de mercado. Consideraban que las políticas eran responsables de la alta inflación, la sobrevaluación de los tipos de cambio y las enormes deudas públicas, las cuales distorsionaban los incentivos económicos y desalentaban las capacidades empresariales. Recomendaban "alineación de precios", dejar al mercado funcionar y sacar las manos de la economía (Bruton, 1998). Si se asumían estas prescripciones los países en desarrollo tendrían el ambiente económico apropiado para que la iniciativa privada floreciera. Sintéticamente, apertura, disciplina fiscal y no-intervencionismo eran la ruta al desarrollo económico. Bajo estas premisas eventualmente habría una convergencia hacia los países de mayor desarrollo.

Los procesos de reforma de las economías de los países de menor desarrollo y el fomento a la adopción de estrategias de crecimiento orientadas al mercado y extrovertidas estimularon positivamente la profundización en el análisis del comercio internacional y los procesos de crecimiento económico de países atrasados, dando lugar paradójicamente a un resurgimiento de la economía del desarrollo y, de manera paralela, a un debilitamiento de las posturas más ortodoxas. A este respecto, vale la pena hacer algunas consideraciones.

El desempeño de la mayor parte de las economías nacionales reformadas, reflejado en sus tasas de crecimiento y su recaída en crisis, así como el incremento de los niveles de pobreza y la desigualdad en el ingreso y la ampliación de la brecha entre países, ha tendido a demostrar que las visiones de la nueva ortodoxia eran simplistas⁷ y pecaban de optimistas, y que además habían hecho una lectura distorsionada de los países del oriente de Asia, los cuales habían sido usados como evidencia de que la estrategia de crecimiento hacia fuera podía funcionar. Pronto, el marco base de ideas experimentó un proceso de desgaste, lo cual ha dejado espacio para otros tratamientos en el diseño de las políticas públicas, en la búsqueda de enfoques más equilibrados y realistas. La hegemonía neoliberal, el fundamentalismo de mercado,⁸ se ha venido debilitando debido básicamente a tres factores: la modificación del entorno sociopolítico, la prueba de la carga empírica y nuevos desarrollos teóricos.⁹

⁷ A este respecto véase Bruton (1998), Gilpin (2001), Rodrik (2003) y Stiglitz (2000; 2001).

⁸ Para un tratamiento de este punto véase Cypher y Dietz (2003: 205-237), Sakakibara (1999) y Stiglitz (2001).

⁹ Krueger (1997) observa que el mayor conocimiento de cómo efectivamente operaba el modelo de sustitución de importaciones, el refinamiento y una interpretación más apropiada de la teoría y la investigación para demostrar la factibilidad de la teoría fueron los elementos que condujeron al cambio en las políticas públicas en la perspectiva de los nuevos reformadores. Paradójicamente, estos mismos elementos están conduciendo a nuevas percepciones respecto a las reformas y la adopción de políticas públicas, que pueden ser bastante heterodoxas.

1.1.1. Nuevas lecturas de la realidad e interpretaciones teóricas

En lo que se refiere a la existencia de un nuevo contexto social y político, el consenso neoliberal se ha visto socavado por la reacción de los movimientos antiglobalización,¹⁰ el pobre desempeño de las reformas estructurales en países en desarrollo,¹¹ el efecto de contagio de las crisis en los mercados financieros¹² y el debilitamiento del multilateralismo.¹³ Dependiendo de si se mantiene, a estos puntos podría agregarse la inclinación de Estados Unidos hacia la imposición unilateral de su

¹⁰ El papel de los movimientos antiglobalización es relevante porque su activismo ha sido particularmente importante en países desarrollados en aspectos que han restado aceptación a la idea de dejar operar a los mercados sin restricciones (medio ambiente, empleo y derechos laborales, cultura y tradiciones) y porque la globalización ha sido interpretada como la imposición a escala mundial de la versión estadounidense de capitalismo. Aunque no se les pueda imputar el fracaso del lanzamiento de la Ronda de Seattle, es evidente que enfriaron el clima para una mayor apertura al comercio y dieron espacio para que la Ronda, finalmente lanzada en Doha, pasara a denominarse “del desarrollo”; es decir, tanto en Seattle como en Doha pudieron expresarse de mejor manera los intereses de los países en desarrollo, en contraste con rondas anteriores, más centradas en el comercio libre y las motivaciones de los países desarrollados. Para mayor información sobre este punto véase Elliott *et al.* (2002), Evans (1999), George (2003), Howse (2002) y Schott (2000).

¹¹ La literatura en torno a la reforma es ya muy numerosa; inicialmente se enfocaba a justificar su pertinencia y explicar la resistencia opuesta, pero pronto los focos se desplazarían hacia el análisis de sus fallas. En ese proceso, el “Consenso de Washington” se debilitó. De ahí se derivarían iniciativas para una segunda generación de reformas, que se expresarían en diferentes documentos del Banco Mundial, del BID, y aún del FMI. La disyuntiva está sustancialmente entre profundizar sobre la misma línea o definir nuevas estrategias. Interesantemente, se ha abierto el debate en torno al libre comercio, la estrategia de orientación hacia fuera y la capacidad de los propios países para encontrar su propia ruta hacia el desarrollo, lo cual puede implicar incluso la utilización de políticas asociadas a la sustitución de importaciones y una cierta protección. Sobre América Latina ya hay numerosos trabajos, de los que cabe destacar el de Lora y Panizza (2002).

¹² La crisis financiera de los países del sudeste asiático (1997) marcó un punto de inflexión respecto a la recomendación de apertura de los mercados financieros a ultranza, ya que era difícil de explicar cómo economías que habían sido consideradas modelo de orientación hacia fuera, con buenos fundamentos, después de la apertura de su cuenta de capital habían caído en una crisis financiera de gran envergadura, con fuertes efectos de contagio. Por otra parte, el manejo de las crisis ha afectado de manera radical la credibilidad en las recomendaciones de política del FMI (véase Krugman, 1999; 2000; Stiglitz, 2001).

¹³ Este debilitamiento proviene de la priorización de la integración regional sobre lo multilateral, pero también por efecto del debilitamiento de la voluntad de Estados Unidos de impulsar el multilateralismo, lo cual se vio reflejado en Seattle (véase Schott, 2000). Estados Unidos no ha obtenido todos los beneficios que esperaba de una mayor liberalización del comercio y tiende a perder más casos de los que gana en la OMC (Massot, 2002); además, su credibilidad se ha visto afectada por su denuncia del Protocolo de Kioto y su inclinación a debilitar las Naciones Unidas o todo aquello que pueda restringir de manera importante el ejercicio unilateral de su hegemonía. El multilateralismo pierde peso en un mundo donde la potencia hegemónica puede negarse al cumplimiento de las reglas conjuntamente adoptadas o pretende un trato de excepción. Paradójicamente, esto ocurre en un contexto en el cual se moderan las posturas antiglobalización y aumenta el apoyo a formas de regulación de la economía internacional (véase Evans, 2000a).

hegemonía.¹⁴ Todos estos elementos determinan la existencia de nuevos escenarios, lo cual ha dado lugar a la ruptura del Consenso de Washington, al igual que a un replanteamiento del Estado y del funcionamiento de los mercados y de las instituciones relevantes a su buen desempeño, y a una rediscusión del papel de los organismos internacionales y de su potencial de inducción de políticas correctas en países no desarrollados.¹⁵

En cuanto a la carga de la evidencia empírica, después de varios lustros de aplicación, las reformas dejaron de ser promesa para pasar a ser evaluables, es decir se conocen ya sus efectos, alcances y problemas. En las economías en desarrollo las expectativas de altas tasas de crecimiento no se han visto cumplidas generalmente, se ha incrementado la vulnerabilidad frente a choques externos y la incertidumbre respecto al futuro, la pobreza no se ha visto reducida y sí, en cambio, ha aumentado la desigualdad social. No se tiene asegurado un crecimiento sostenido y estable, que eventualmente conduzca a un mejor patrón de desarrollo, a la vez que se ha ampliado la brecha entre países en lo que se refiere a niveles de desarrollo y bienestar. Además, se tienen ahora mayor información y mejores análisis de casos respecto a la experiencia del desarrollo,¹⁶

¹⁴ El enfoque que está aplicando Estados Unidos mina la credibilidad en el sistema de reglas internacionalmente negociadas, pues abre el campo al ejercicio unilateral de acciones; adicionalmente reintroduce la discusión en torno al imperialismo y deja espacio para la renovación de la discusión en torno a la dependencia.

¹⁵ La crítica de Stiglitz hacia el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, contenida en diversos trabajos, ha sido particularmente importante. A este respecto véase especialmente Stiglitz (2001). También han sido relevantes las críticas de Krugman (1994) y Soros (1999). Los críticos han sido numerosos, especialmente en Latinoamérica, sin embargo, su influencia ha sido menor.

¹⁶ Los impulsores de las reformas presentaron los casos de países de Asia oriental (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong) como si se tratara de estrategias exitosas de desarrollo a través de mercados completamente libres y desregulados, enmarcados en una estructura teórica completamente neoclásica. Estas economías eran evidencia de que una estrategia de crecimiento orientada hacia fuera podía funcionar mucho mejor que una de sustitución de importaciones, la cual suponía una fuerte intervención del Estado. En tal sentido, hubo una lectura distorsionada del patrón de desarrollo seguido por tales economías. Sin embargo, se ha acumulado ya suficiente evidencia de que tales economías no siguieron exactamente una estrategia de acuerdo con las premisas neoliberales (para un tratamiento de este punto véase Amsden,

y un mayor interés en la economía del desarrollo, fuertemente atacada en un principio por los reformadores.¹⁷ Por otra parte, ha aumentado la comprensión y la capacidad de análisis de las políticas públicas y los factores del crecimiento económico, lo cual ha dado lugar a un vuelco hacia un mayor interés por los procesos de aprendizaje, el espacio geográfico y, particularmente, hacia las instituciones.¹⁸

En el diseño de las reformas hubo la presunción de que la apertura de la economía (especialmente en lo que se refiere a la reducción de aranceles y cuotas) daría lugar a una aceleración del crecimiento (una de las críticas a los esquemas de política orientada hacia adentro era que los gobiernos, con su pesimismo respecto al comercio, seguían políticas que lo inhibían). En tal sentido, se recomendó como conveniente, incluso, la apertura unilateral, dadas las ganancias de eficiencia de asignación que se obtendrían al alinear los precios internos a los internacionales. No obstante, ahora se tiene una mejor percepción de que la relación positiva entre mayor apertura y crecimiento es indeterminada, que importan sobre todo el tipo de políticas macroeconómicas aplicadas, la gobernabilidad, la calidad de las instituciones y los capitales humano y social, los cuales no se generan espontáneamente por efecto de las

1991; Collins y Bosworth, 1996; Degenbol-Martinussen, 1999: 257-274; Gilpin, 2001: 305-340; Meier y Rauch, 2000: 421-516; Stiglitz, 2001:89-132; Wade, 1993). Por otra parte, en los años 90, década que debía reflejar los efectos benignos de las reformas, economías que no adoptaron estrategias exactamente alineadas al credo neoliberal, como China, observaron mejor desempeño que las que lo aplicaron con rigor, como las latinoamericanas (véase Rodrik, 2003; Stiglitz, 2001:53-88).

¹⁷ La crítica se enfocó especialmente hacia el enfoque “dirigista”, basado en la planeación, pero se hizo extensivo hacia el enfoque estructuralista, que sustentaba las políticas de sustitución de importaciones. Destacan como críticos Deepak Lal, Bela Balassa, Jagdish Bhagwati, Ian Little y Anne O. Krueger. Para un tratamiento de esta crítica véase Stern (1989), Krueger (1997), Bruton (1998), Degenbol-Martinussen (1999: 257-286), Lal (2000) y Cypher y Dietz (2003). Krugman (1995) señala que la visión basada en rendimientos constantes y competencia perfecta, que invadió la literatura del desarrollo y tomó el manejo de las políticas del desarrollo, a través del Banco Mundial y otras instituciones, se impuso debido a la incapacidad de modelización de los economistas del desarrollo, lo cual llevó a descartar ideas que ahora han resurgido al ser presentadas en forma de modelos más formales.

¹⁸ Véase Dieter y Lundvall (1996), Evans (2002), Krugman (1997) y Rodrik *et al.* (2002).

fuerzas de mercado.¹⁹ Además, no se puede eludir el problema de la definición de una estrategia de crecimiento adecuada de integración a la economía global y para la materialización de procesos de desarrollo, lo cual supone intervenciones gubernamentales inteligentes.

Respecto a nuevos desarrollos teóricos, sin ser los únicos, cabe destacar los referidos a las nuevas teorías del crecimiento -ocurridos durante los años 80-, a la economía institucional, al Estado para el desarrollo, y los enfoques evolucionistas respecto a la innovación, los cuales se entrelazan en la discusión contemporánea de las reformas. En mayor o menor medida, estos enfoques ahora están presentes en la discusión de las políticas públicas y también en las propuestas de organismos del tipo del Banco Mundial.

1.1.2. Las nuevas teorías del crecimiento

En las nuevas teorías del crecimiento se incluyen a las teorías del crecimiento endógeno, la nueva geografía económica y la nueva teoría del comercio estratégico, las cuales vienen a desafiar el pensamiento neoclásico tradicional, y sus supuestos de competencia perfecta, rendimientos constantes a escala e información completa. En términos gruesos, estas teorías enfatizan la importancia de la competencia oligopólica, las economías de escala, la innovación tecnológica y toman en cuenta procesos

¹⁹En "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-national Evidence", Rodríguez y Rodrik (2000) hacen una revisión de los trabajos más notables que aparentemente prueban la relación inversa entre barreras comerciales y crecimiento económico, demostrando su debilidad y la tendencia a sobreestimar la evidencia a favor de la apertura, lo cual ha conducido a expectativas que no pueden cumplirse. Desde su punto de vista, la integración en la economía mundial no es la supuesta fuerza potente que pueda sustituir a una estrategia de desarrollo apropiada. Baldwin (2003) admite en general la crítica de Rodríguez y Rodrik pero se adhiere al punto de vista convencional de que una estrategia orientada hacia fuera es mucho más favorable al crecimiento, aunque admite que ciertas políticas causantes de distorsiones pueden ser necesarias bajo ciertas circunstancias y que se debe ser cauto con atribuir a una política única, como bajar barreras comerciales, el ser suficientes para acelerar el crecimiento económico. Por otra parte, la experiencia con las reformas ha conducido ya al replanteamiento de los primeros enfoques, asumiendo que se requiere de una segunda etapa o de reformas de la segunda generación (véase Krueger, 2000; Kuczynski y Williamson, 2003; Rodrik, 2003; Stiglitz, 1998; 2002; World Bank, 2001).

históricos, el papel de las instituciones y las dimensiones espacial y temporal. Facilitan la comprensión de una economía mundo caracterizada por discontinuidades, desequilibrios / equilibrios múltiples y de cambios en el tiempo en la distribución global de la riqueza y por tanto del poder. Conceden gran importancia en el comercio a las ventajas dinámicas sobre las estáticas. No llevan necesariamente al estado estacionario y a la convergencia, contemplan la eventualidad de la divergencia en los niveles de desarrollo entre países, y permiten justificar la intervención estatal.

1.1.2.1. Las teorías del crecimiento endógeno

En el modelo de crecimiento neoclásico más convencional –el desarrollado por Robert Solow- únicamente el capital y el trabajo son incluidos como factores de producción endógenos, en tanto el cambio técnico se considera exógeno al modelo. Es decir, su disponibilidad no implica la participación de los agentes económicos, lo cual equivale a tomarlo como bien público puro. Por tanto, no implica costo alguno –es no excluyente- y su uso en una actividad no impide su empleo en otra o por otros –no hay rivalidad-.²⁰ Sin embargo, el cambio técnico puede explicar por sí mismo la mayor parte del crecimiento,²¹ particularmente en economías que crecen a base de aumentar su productividad.

²⁰ La mayor parte de los bienes se clasifican como privados, e implican exclusividad -en el sentido que están restringidos a ser usados por ciertas personas, como aquellos que pagan por ellos- y rivalidad –el consumo o apropiación por una persona disminuye la disponibilidad existente para otro(s)-. Los bienes denominados públicos pueden ser puros o mixtos, los puros tienen la propiedad de no-exclusividad y de no-rivalidad y los mixtos pueden tener la primera propiedad pero no la segunda (véase Schotter, 1998: 592).

²¹ Qué tan significativo sea, depende del periodo, país o región que se considere. Jones (2000: 42) estima para Estados Unidos, entre 1960 y 1990, que de una tasa de crecimiento del PIB de 3.1% corresponden al capital 0.9, al trabajo 1.2 y al cambio técnico (productividad total de los factores) el 1.1%. Es decir, el último concepto equivale a algo más del 35% de la tasa de crecimiento global del PIB en ese periodo, en promedio.

El tratamiento analítico respecto a este “residual”, tomado aparte, marca la diferencia entre el modelo de crecimiento tradicional y las teorías del crecimiento endógeno, las cuales incluyen a la tecnología y al conocimiento como factor endógeno o generado dentro del modelo. Desde esta perspectiva, se considera que las empresas invierten en investigación y desarrollo por las mismas razones que invierten en los otros factores de producción, es decir, en espera de realizar una cierta rentabilidad. Además, estas nuevas teorías suponen la existencia de economías de escala, rendimientos crecientes y mercados monopólicos u oligopólicos, en contraste, con el modelo neoclásico, el cual se basa en escalas constantes, rendimientos decrecientes de los factores y mercados de competencia perfecta. En esta visión no se supone que los agentes económicos tengan información completa, y que los mercados de competencia perfecta sean los que producen los resultados más eficientes desde el punto de vista del bienestar social.

Los nuevos modelos consideran al conocimiento tecnológico como un bien público no puro o mixto, en el sentido de que es no-rival y parcialmente excluible, ya que sus generadores sólo pueden apropiarse de una parte de los resultados económicos. La parte no apropiada pasa a ser externalidades o derrames tecnológicos, los cuales benefician o son apropiados por otros. Dichos derrames existen porque, si bien una patente o el secreto impiden que otros hagan un uso no autorizado del nuevo conocimiento, esta exclusión sólo puede ser temporal (véase Hounie *et al.*, 1999). Tanto las externalidades como los bienes públicos se tratan en la teoría económica como fallas de mercado, las cuales puede justificar la intervención de los gobiernos. Adicionalmente, el problema de la elevación del peso del cambio técnico en el crecimiento guarda

estrecha relación con el marco de instituciones y políticas, de manera que aquí las instituciones adquieren un papel crucial.

Una derivación importante de algunos modelos relacionados con estas teorías respecto a la dinámica de la economía global es que la tasa de crecimiento de economías desarrolladas podría no decrecer, o mantenerse lenta, de manera que la convergencia entre naciones puede no ocurrir, según presupone el enfoque neoclásico tradicional. La existencia de una ventaja inicial, en determinadas condiciones, llega a producir mayores diferenciales de ingreso entre países, dando lugar al aumento de la desigualdad. El crecimiento puede verse afectado por la intervención de los gobiernos, lo cual puede ser muy importante, especialmente en lo que se refiere a investigación y desarrollo y en formación de capital humano, así como en educación y entrenamiento (Gilpin, 2001: 116-117). En conclusión, la reducción de la desigualdad entre países requiere de algo más que salidas de mercado u orientación hacia las exportaciones; es decir, las políticas públicas son importantes para el crecimiento a largo plazo de las economías.

1.1.2.2. El espacio y la geografía importan

La insatisfacción respecto a la concepción convencional neoclásica, al no considerar la dimensión temporal y espacial y suponer que las actividades económicas toman lugar en un universo abstracto desprovisto de historia y geografía, llevó a nuevos desarrollos teóricos en lo que se refiere al espacio. Al igual que la economía del desarrollo, también la economía del espacio geográfico había sido un área menospreciada por la corriente económica principal (Krugman, 1997).

Las teorías asociadas al espacio geográfico han buscado explicar los patrones de concentración industrial -especialmente de ciertas industrias- y distribución urbana en ciertas localizaciones o regiones, así como su inclinación a persistir. En esta perspectiva,

la existencia de “clusters” no puede ser explicable plenamente a través de la dotación de factores, según se supondría bajo un enfoque simple de ventajas comparativas. Aunque éstas estén presentes, hay otros factores que dan cuenta sustancial de los orígenes y concentración de las manufacturas y de otras actividades económicas en lugares particulares; entre estos factores se incluyen la oportunidad y el accidente histórico, la dependencia respecto a la trayectoria y procesos acumulativos.

La noción de dependencia respecto a la trayectoria descansa sobre la idea de que un universo económico dado –con sus tecnologías productivas, instituciones económicas y distribución geográfica de las actividades- es el resultado de muchos desarrollos aleatorios aparentemente poco significativos.²² Mientras la economía convencional asume que la magnitud de una causa determina la magnitud de su efecto (existiendo una relación lineal entre los dos) el enfoque de la dependencia de la trayectoria indica que pequeños cambios, aun los más insignificantes, pueden dar lugar a efectos desproporcionadamente grandes, de manera que ello puede explicar el uso preponderante de tecnologías que los expertos no consideran las más eficientes, lo cual contradice la premisa neoclásica de elección racional de funciones de producción según disponibilidad de factores y tecnologías disponibles.

La nueva geografía económica supone competencia imperfecta, rendimientos a escala, movilidad de los factores y costos decrecientes entre la periferia y el centro en una región. La interacción entre rendimientos a escala crecientes, costos de transporte decrecientes y movilidad de factores puede conducir a una mayor aglomeración o concentración de actividades económicas dentro de un centro o región. Regiones que

²² La consideración de la dependencia respecto a la trayectoria se apoya en los trabajos iniciales de Arthur Brian y Paul David (véase Brian, 1988; 1989; David, 1985; 2000).

hayan asumido una posición de delantera pueden atraer industrias y actividades económicas de otras; los factores de oferta y demanda se refuerzan los unos a los otros, a medida que los oferentes quieren concentrarse cerca de grandes mercados y provocan que la demanda local se desplace. Debido a estos eslabonamientos, se dan procesos de retroalimentación positiva y de causación acumulativa, los cuales generan una estructura compuesta de un centro dominante, en el cual poderosas firmas oligopólicas están concentradas, y una periferia dependiente y menos desarrollada. Este tipo de estructura centro-periferia son un rasgo sobresaliente de los sistemas económicos modernos.

La estructura de una economía centro-periferia se deriva principalmente de la interacción entre economías de escala y costos de transporte. Las economías de escala, asociadas a la dimensión del mercado, no son el único factor. La reducción de costos de transporte tiende a incrementar la concentración económica, mientras que su elevación tiene el efecto contrario; pero además hay que tomar en cuenta el efecto de fuerzas centrífugas (difusión y descentralización) vinculadas al aumento de los salarios y la renta de la tierra a medida que se agudizan la polarización, aglomeración o concentración (fuerzas centrípetas). Mientras unas fuerzas jalan la actividad hacia el centro otras podrían dar lugar a nuevos centros en la periferia, lo cual se ve auspiciado o obstaculizado por la acción de los gobiernos, erigiendo barreras o proporcionando estímulos para que las fuerzas centrípetas o centrífugas trabajen a su favor (Gilpin, 2001:121).

Una nación que tenga uno o más centros regionales en el cual se concentran actividades industriales, alcanza una superioridad competitiva sobre otras que no los tienen o tienen menos. De ahí que la conciencia del rezago motive a ciertas naciones a instrumentar políticas particulares para desarrollar áreas clave. Por otra parte, el impulso

a procesos de integración mediante la eliminación de barreras al comercio hace que se desarrolle la estructura centro-periferia, dando pie a eventuales tensiones y conflictos entre el centro dominante y las economías periféricas dependientes. Así pues, los desarrollos alcanzados en la economía espacial han dado lugar a un rescate de las nociones de centro-periferia que constituían parte del núcleo de la corriente estructuralista.

1.1.2.3. La teoría del comercio estratégico

Se desarrolló debido a la creciente insatisfacción respecto a la teoría convencional del comercio, desafiando el compromiso inequívoco con el libre comercio y las ventajas comparativas, y los problemas comerciales de Estados Unidos frente a Japón. Descansa sobre la percepción de la creciente importancia de los mercados de competencia imperfecta y la existencia de economías de escala. Además, reconoce la relevancia de los procesos acumulativos, de eslabonamiento tecnológico, de aprender haciendo y de inversión en investigación y desarrollo.

La teoría del comercio estratégico da racionalidad al uso de medidas de protección e instrumentos de política industrial, a fin de dotar a las empresas nacionales de ventajas para competir en los mercados domésticos e internacionales. La existencia de economías de escala implica que en una industria, dado el mercado, sólo soportará una o pocas grandes empresas, es decir el mercado tenderá a ser oligopólico. En una estructura así, las empresas, conjuntamente con el gobierno, pueden asumir un comportamiento estratégico y de ese modo incidir en la mejora de la balanza comercial del país. Las empresas beneficiadas capturan una parte más grande del mercado del que sería posible bajo condiciones de competencia perfecta –en un mercado de numerosos productores, tomadores de precios y de productos homogéneos no tiene sentido hablar

de estrategia- debido a que anticipan el comportamiento de sus competidores. Las estrategias más usuales son el “dumping” (vender por debajo del costo para sacar a los competidores) y “sobreinversión” (hacer inversiones enormes en capacidad productiva para disuadir a potenciales competidores de que entren al mercado) (Gilpin, 2001:124).

A diferencia de la teoría convencional del comercio, para la teoría del comercio estratégico ciertas actividades o industrias son más importantes que otras, particularmente en la manufactura y en alta tecnología. Se asume como estratégica aquella que genera sustanciales externalidades positivas sobre el resto de la economía, como pueden ser la modernización del aparato productivo o la elevación de la calificación de la mano de obra o el capital humano. Puede ser posible que en estas áreas las empresas subinviertan debido a que no pueden capturar el efecto total de sus esfuerzos de innovación o inversión en investigación y desarrollo; así, ante esta falla de mercado, el gobierno podría proporcionar subsidios o protección contra las importaciones, a fin de mejorar el bienestar nacional. La intervención se justifica con el argumento de que sin ella no se alcanza el nivel óptimo. El mercado libre conduce a un nivel subóptimo de desempeño.

Debido a sus implicaciones, este enfoque ha sido objeto de crítica muy severa. Los críticos argumentan que ninguna industria es más valiosa que otra, de manera que no hay razón para privilegiar unas sobre otras. La tasa de crecimiento de la productividad es la única medida del valor de una industria y ella define donde se tiene ventaja comparativa. Además, señalan, que aun cuando hubiera actividades más valiosas que otras los gobiernos son incapaces de seleccionar a los ganadores correctos, dado que pueden ser víctimas de intereses especiales. Por otra parte, se argumenta, siempre hay el

riesgo de represalia de otras naciones, con lo cual todos pueden salir perdiendo (Krugman, 1993).

Los proponentes del enfoque de comercio estratégico han terminado por moderar la propagación de sus enfoques, debido a la crítica y, sobre todo, porque la amenaza que representaba Japón a la economía norteamericana se diluyó en los años 90. Sin embargo, es evidente que han hecho aportaciones interesantes respecto a las empresas, el funcionamiento de los mercados reales y el diseño de políticas. A final de cuentas las críticas a este enfoque están sustancialmente en el plano ideológico y expresan la naturaleza del debate político en torno al Estado.

1.1.3. Enfoques evolucionistas respecto a la innovación

La insatisfacción respecto a la falta de realismo de los supuestos neoclásicos (estricta convexidad, rendimientos constantes a escala, mercados completos, información perfecta, tecnología vista como exógena y bien público puro, ausencia de externalidades, comportamiento racional optimizador, equilibrio único, etc.) ha conducido también a la revalorización del progreso técnico (Smith, 1991). Los enfoques evolucionistas parten de los trabajos de Schumpeter sobre innovación y se apoyan fuertemente en los de Nelson y Winter (1974; 1982); y pretenden romper con la visión neoclásica mecanicista del cambio técnico, dado que lo abordan en un contexto de incertidumbre (Nelson, 1995). El progreso técnico es visto como un fenómeno aleatorio, de modo tal que el éxito pasado no implica necesariamente su traducción en mayor productividad futura. El liderazgo industrial y la posición dominante de determinadas firmas y países pueden no mantenerse.

En los enfoques evolucionistas el avance técnico también es considerado endógeno al proceso de crecimiento, en los modelos. Sin embargo, a diferencia de las

teorías del crecimiento endógeno no se supone un comportamiento maximizador de los agentes económicos, conforme al paradigma neoclásico, sino se adopta el criterio de racionalidad limitada, noción de raíz institucionalista. Los evolucionistas conceden una gran importancia al ambiente institucional en que se genera y difunde el progreso técnico y al papel de la demanda. Los modelos en los cuales se expresan sus visiones se clasifican en agregados y de simulación, los cuales devienen complementarios en cierta medida.²³ En los primeros los procesos de decisión de las empresas no se abordan explícitamente; pretenden tratar con simplicidad la influencia de ciertas variables estructurales sobre el crecimiento, suponiendo brechas tecnológicas entre Norte y Sur, que dan como resultado procesos de convergencia o divergencia, dependiendo de la existencia de capacidades internas de aprendizaje. A su vez, los modelos de simulación hacen más explícita la articulación entre las reglas de decisión (microeconómicas) y las trayectorias de crecimiento (macroeconómicas). En estos modelos el conjunto de agentes está dotado de ciertos atributos, bajo determinado ambiente y dinámica. La evolución opera a través de mecanismos de selección y aprendizaje.

Los enfoques evolucionistas destacan el papel de las políticas de desarrollo en la inducción del crecimiento, en economías atrasadas. Se considera que el esfuerzo tecnológico que éstas realicen es la clave para la divergencia o convergencia internacional, es decir para que superen su condición de país no desarrollado. No ponen el acento propiamente en la acumulación de capital físico, como en los modelos neoclásicos, sino en la tecnología y la capacidad de innovación. Estos enfoques privilegian las políticas de ciencia y tecnología, y adoptan la perspectiva de que la

²³ Para un tratamiento más específico de los modelos véase Hounie *et al.* (1999), en quienes nos hemos apoyado en esta parte. Los principales modelos han sido desarrollados por Verspagen (1993), Dosi y Fabiani (1994).

transformación estructural de las economías debería buscarse a través de medidas indirectas de difusión, y no a través de subsidios directos a la acumulación en determinados sectores (Hounie *et al.*,1999).

En el tratamiento del crecimiento de las economías nacionales ha ocurrido un desplazamiento hacia una mayor ponderación del cambio técnico, según se ha visto, cuestionando la idea de que mercados libres tiendan a producir por definición resultados eficientes. Por otra parte, queda claro que el desarrollo tecnológico es dependiente de las estructuras económicas nacionales, del marco de instituciones y de las políticas públicas. Como observan Dieter y Lundvall (1997), el éxito económico se vincula a la capacidad de aprender (economía del aprendizaje), el cual es un proceso interactivo, socialmente inserto, cuya eficiencia depende crucialmente de la infraestructura institucional y del sistema de innovación nacional. La visión dominante de que la globalización como instrumento igualador de los potenciales de desarrollo a largo plazo, por efecto de la liberalización de mercado, es fallida: el éxito depende de las estrategias de desarrollo nacional y de cómo se contemplen los procesos de aprendizaje e innovación.

1.1.4. Estado, desarrollo, instituciones y políticas públicas

Las reforma del marco de políticas tiene como antecedente el desarrollo de trabajos en los campos de la macroeconomía, el comercio, las economías del bienestar y pública, las instituciones y el mercado, el crecimiento del Estado y los procesos de elección o definición de políticas públicas, emprendidos tanto en Estados Unidos como en países europeos, en reacción al keynesianismo, el exceso de confianza en el Estado y la desconfianza respecto a los mercados libres y el comercio. En tal sentido, se encuadran en algo así como en una reacción neoconservadora.

La intervención del Estado en la economía gozó de amplio respaldo todavía hasta los años 80, especialmente en lo que se refiere a los desarrollos agrícola e industrial. Sin embargo, ese consenso fue socavado por la desconfianza en torno a su capacidad de intervenir de manera correcta. Esa desconfianza se expresó primeramente en el ámbito académico (análisis), pero después se extendió hacia el diseño de las políticas públicas; inició con el cuestionamientos de las políticas en países desarrollados, sin embargo, se generalizaría posteriormente hacia las acciones de promoción del desarrollo en la arena internacional. En esa trayectoria, finalmente se tiene ahora una nueva área en el campo de la economía: el análisis y diseño de políticas públicas.²⁴

Las percepciones respecto al Estado y el papel de los mercados, sin embargo, se han venido modificando. Hoy hay mayor reconocimiento de la relevancia del Estado y del papel de las instituciones para el crecimiento y desarrollo económico, y aun para el funcionamiento de los mercados.

1.1.4.1. Políticas públicas: De las fallas del mercado a las fallas del gobierno y al reconocimiento de que las instituciones importan

En el plano teórico, la visión respecto a la intervención pública se fundamentaba implícita o explícitamente en la existencia de fallas de mercado, es decir en la incapacidad del mercado de dar por sí mismo resultados socialmente óptimos. Aunque en los países en desarrollo raramente se hacía tal reflexión, la noción de falla de mercado de nivel microeconómico empataba muy bien con la crítica keynesiana de la Ley de Say –toda oferta crea su propia demanda- y su argumentación macroeconómica en el sentido que podía existir una insuficiencia de demanda que el gobierno podía encarar a través de políticas expansivas. Desde luego, la existencia de fallas de mercado no era la única

²⁴ Sobre el desarrollo de este nuevo campo en la economía véase a Weimer y Vining (1999).

justificación para intervenir, también eran importantes razones de equidad distributiva, dignidad humana y creación de oportunidades y de participación política, y propiciar la transformación estructural de las economías, en el caso de los países en desarrollo, a fin de alterar la dotación de recursos y las ventajas comparativas.

La teoría de las fallas de mercado se desarrolló como una alternativa a los modelos de equilibrio general y de competencia perfecta (Walras-Arrow-Debreu), aun cuando se inscribió, como una variante, dentro del pensamiento neoclásico. Mientras que para el primer enfoque la asignación de recursos es eficiente por definición y no se requiere del Estado, para el segundo la intervención estatal es importante en la corrección de las deficiencias de los mercados que impiden alcanzar soluciones económicamente eficientes y socialmente justas. Así pues, desde el punto de vista de la justificación de las acciones de política, dentro de la teoría económica convencional, la existencia de fallas da fundamento racional a las intervenciones.

La teoría de las fallas de mercado fue una respuesta crítica a la falta de realismo de las teorías basadas en el modelo de competencia perfecta, sin embargo, de acuerdo con Ayala (2000b: 23); dio lugar a dos problemas; en primer lugar, generó excesiva confianza en la capacidad del Estado de mejorar la asignación de recursos y el bienestar social, sin reparar en las posibles distorsiones introducidas por la intervención gubernamental, y, en segundo, no contempló las dificultades de construir funciones de bienestar social que efectivamente resultasen de la agregación de las preferencias de los individuos, y no de los burócratas, líderes políticos o gobernantes.

El cuestionamiento en torno a la eficiencia de la interferencia en los mercados dio pauta al reconocimiento de *fallas de gobierno*.²⁵ Esta clase de fallas se considera son inherentes al funcionamiento de los sistemas políticos en cuatro áreas, según Weimer y Vining (1999: 159-165): el ejercicio de la democracia -votaciones que dan mandatos no claros y minorías que soportan los costos y se ven imposibilitadas de expresar la intensidad de sus preferencias-, la representación en el gobierno -influencia de intereses organizados y movilizadas para la disipación y búsqueda de renta, sobre-representación en la legislatura de determinados distritos electorales y transacción de intereses a fin de sacar adelante las iniciativas legislativas, cortedad de miras asociada al ciclo electoral, agendas inducidas por los medios de comunicación o por la competencia por atraer la atención del electorado que derivan en el descuido de los costos de medidas de política, los servicios proporcionados por la burocracia (pérdidas de la agencia, dificultad de evaluar los resultados, competencia limitada, ineficiencias asociadas a la inflexibilidad e insuficiente uso de los recursos organizacionales) y las dificultades generadas por la descentralización (problemas de implementación vinculados a un ejercicio no claro de la autoridad y distribución inequitativa de los bienes públicos locales).²⁶

En las reformas dominó inicialmente la idea de que las fallas de los gobiernos eran tan grandes que las intervenciones conducían a pérdidas de bienestar al empeorar, no mejorar, el funcionamiento de los mercados, de manera que las intervenciones no

²⁵ Este concepto fue generado dentro de la escuela de la elección pública, a la cual también se debe la noción de *búsqueda de renta* (véase Ayala 2000b: 243-314).

²⁶ En realidad la teoría de las fallas de gobierno está insuficientemente desarrollada, de manera que su análisis tiende a ser casuístico. Además, se basa en buena medida en el funcionamiento del sistema político de Estados Unidos. Un tratamiento algo diferente de estas fallas puede encontrarse en Ayala (2000b: 285-314).

tenían justificación alguna.²⁷ Era preferible dejar a los mercados operar por sí mismos. Sin embargo, una consideración de tal tipo hacía en buena medida abstracción de las circunstancias particulares de cada país. Como señala Stiglitz (1989), la simple observación muestra que los países de menor desarrollo difieren de las economías avanzadas, y estas diferencias se haya en la forma de organización, es decir en la forma en que interactúan los individuos (factores de producción), y en las instituciones que median las interacciones. En estos países, como expresión precisamente de su atraso, las fallas de mercado tienden a prevalecer, en tanto las instituciones no mercantiles, indispensables al buen funcionamiento del mercado, son en muchos casos menos exitosas en aminorar sus consecuencias negativas.

El análisis actual de políticas públicas reconoce que si bien la existencia de una falla de mercado no justifica *per se* cualquier intervención, es aceptable la acción pública en tanto los beneficios superen los costos de implementación. Además, una consideración de tal tipo supone que la forma de solución apropiada depende del contexto, y puede implicar el acompañamiento con medidas no mercantiles. Por otra parte, se admite que los costos de las intervenciones pueden ser reducidos si se corrigen las fallas de gobierno y se mejora la eficiencia del Estado. En tal sentido, las instituciones, como el gobierno, pueden facilitar el funcionamiento eficiente de los mercados o corregir sus fallas, lo cual implica que sin un ambiente institucional adecuado y sin las instituciones pertinentes, según el tiempo y lugar, los mercados no podrían operar eficientemente.

²⁷ El tratamiento inicial de las fallas de gobierno tenía el defecto de que en la visión teórica que propuso el concepto, la escuela de la elección pública, dominaban los supuestos de maximización neoclásicos. En la crítica de North (1990, citado por Ayala, 2000b: 249) ello conducía a concebir al Estado como una entidad mafiosa y un Leviatán incontrolable, una máquina recolectora y distribuidora de ingresos, lo cual representa una caricatura de la complejidad y polivalencia del Estado.

A final de cuentas, el planteamiento de las fallas de gobierno ha conducido a que se pase del análisis de las instituciones y organizaciones gubernamentales al análisis de las reglas e instituciones que podrían mejorar el funcionamiento de los mercados, de ahí que haya aumentado la relevancia de la nueva economía institucional.

Es interesante observar que las visiones extremas sesgadas hacia el mercado han venido perdiendo fuerza, no sólo por la evolución de los procesos económicos mismos sino también por los cambios en el análisis teórico de la economía pública. A pesar del reconocimiento de la existencia de fallas de gobierno y después de que la importancia del mercado se ha visto aumentada, la noción de fallas de mercado, como justificante de intervenciones públicas, es hoy más relevante que en el pasado.

1.1.4.2. Visiones alternativas de Estado: del Estado faccioso al Estado para el desarrollo

En la concepción de las reformas neoliberales respecto a los países en desarrollo subyace una noción de Estado que se levanta sobre la desconfianza en su desempeño. En el ámbito del tratamiento de las políticas comerciales esta visión ideológica se debe en buena medida a Krueger.²⁸ Esta influyente economista llamó la atención en torno al desperdicio económico que ocurre cuando el Estado tiene la capacidad de distribuir ingresos a ciertos beneficiarios seleccionados, a través de mecanismos como las licencias de importación. A estos ingresos les denominó rentas. Según su apreciación, en

²⁸ Anne O. Krueger fue economista en jefe del Banco Mundial entre 1982-1987, así que su visión permeó en las políticas, programas y enfoques de esa institución durante el periodo más agresivo de reformas neoliberales. Reemplazó al extinto Hollis Chenery, uno de los teóricos más importantes dentro del campo del estructuralismo. Su llegada representó una purga –según Stiglitz (2002: 13)- al interior del Banco Mundial y un viraje completo respecto a las concepciones sobre el desarrollo en esa institución. La influencia de Krueger se veía amortiguada fuertemente con la entrada a ese organismo de Joseph Stiglitz como economista en jefe y vicepresidente superior (1997-2000), el cual jugó un papel significativo en el giro hacia las instituciones. El enfoque de Krueger relaciona el desarrollo con el comercio internacional. Este enfoque de economía política neoclásica incluye a Bhagwati y T. N. Srinivasan, Brook y Magee, Findlay y Wellisz y Mayer y Wilson (véase T. N Srinivasan, en Meier y Rauch, 2000: 44 2-445).

muchos países atrasados, que adoptaron modelos sustitutivos de importaciones, se creaban amplias oportunidades de cosecha de tal tipo de ingresos, los cuales daban lugar a patrones de conducta patológica: la competencia por “la búsqueda de rentas” (véase Krueger, 1993). Esta forma de conceptualización constituía una extensión hacia las economías en desarrollo de un conjunto de ideas más propiamente relacionadas con el proceso de definición de políticas de la sociedad estadounidense.

La visión de Krueger se inscribe dentro de una tradición de economía política de base neoclásica, en la cual se argumenta que el Estado es esencial para el crecimiento económico, pero en sentido mínimo, es decir, restringido en su campo de acción sustancialmente a la protección de los derechos individuales, las personas y la propiedad, y en hacer cumplir los contratos privados voluntariamente negociados (Buchanan *et al.*, citado por Meier y Rauch, 2000: 476).²⁹ Esta concepción se desarrolló aplicando los instrumentos de optimización individual al análisis del Estado, y va más allá de la visión tradicional neoclásica del Estado como arbitro neutral.³⁰ Krueger (1974) da un paso más, en el sentido de que vuelve endógeno al Estado en el proceso de desarrollo.

Sintéticamente, según Cypher y Dietz (2003: 220-222), Krueger razona el análisis del Estado de acuerdo con los siguientes tipos: faccioso, absolutista y guardián. El primero –el cual puede ser democrático o autoritario- se caracteriza por ser fuente de rentas vía subsidios, exenciones, aranceles y un amplio rango de políticas gubernamentales. Todas estas fuentes de rentas inhiben el dinamismo de la economía, ya

²⁹ La teoría de búsqueda de rentas modelizada por Krueger (1974) y aplicada a países no desarrollados, tiene raíz en los trabajos anteriores de Robert D. Tollison, y más tarde desarrollados con profundidad por James Buchanan, Tollison mismo y Gordon Tullock en *Toward a Theory of the Rent-seeking Society* (1980).

³⁰ Las aportaciones y atolladeros de esta concepción del Estado se pueden revisar en Meier y Rauch (2000: 476-494).

que los receptores están interesados en su permanencia una vez conseguidas. La competencia entre grupos de interés lleva a la implementación y persistencia de políticas equivocadas, en perjuicio de consumidores y contribuyentes. En el caso de los primeros, a través del pago de altos precios, derivados de más altos costos en la producción, y en el de los segundos, mediante el despilfarro de los ingresos impositivos, pues se desatiende el bienestar general en aras de canalizar recursos públicos a velados intereses. En una situación así, la alternativa propuesta es el empequeñecimiento del Estado mediante privatizaciones, la eliminación de licencias y aranceles a la importación, la terminación del régimen de subsidios y la eliminación de cualquier política que pudiera dar lugar a rentas a favor de intereses especiales.

Las variantes absolutista y guardián comparten la característica de que el Estado es relativamente autónomo respecto a la sociedad. Pero mientras el primero representa la capacidad de hacer el mal, expresado en burocracia y masiva búsqueda de rentas, el segundo el bien, en la medida en que los presidentes ponen el bienestar de su pueblo como objetivo fundamental. En la versión absolutista, la necesidad de mantener cierta legitimidad establece un límite, es decir, los gastos no pueden exceder los ingresos, a riesgo de encarar evasiones impositivas o el desestímulo a la producción.

Parafraseando a Evans (1997), los teóricos de la búsqueda de rentas concibieron el diseño de políticas públicas como un intercambio: a cambio de apoyo material y político, las burocracias estatales producían reglas que permitían a los actores económicos privados cosechar rentas. A los burócratas se les asignó un comportamiento maximizador de sus propios beneficios, según la premisa de comportamiento racional, tradicional en el análisis neoclásico. La ampliación del Estado fue explicada, no por la creciente demanda de bienes públicos sino debido a las búsquedas de beneficios

particulares por los propios burócratas. En la teoría de la búsqueda de rentas se utilizó lo que había sido tradicionalmente visto como aberrante, las prácticas corruptas, y supuso que las rentas asociadas a las intervenciones se generaban en el mercado a través de bien o mal intencionadas decisiones de política, más allá de que implicaran o no prácticas de corrupción (cfr. Krueger, 1974), transformándolas en algo así como el núcleo de la economía política de las instituciones públicas.

La caracterización del Estado como vehículo para la búsqueda de rentas, dio justificación a la recomendación de Estado mínimo -si éstas querían ser evitadas- y la adopción plena de los incentivos de mercado, así como a la consecución de soluciones de mercado para garantizar la oferta de bienes públicos. Si los efectos negativos de las políticas estatales eran la consecuencia lógica de la naturaleza de las instituciones públicas, entonces no eran remedio la mejor información, más competentes funcionarios y asesores con mayores calificación. Desde este ángulo, también era posible cuestionar la capacidad del Estado de hacer frente a las denominadas “fallas de mercado”, las cuales, se entendía hasta entonces, permitían racionalizar la intervención de los gobiernos. Los fallas gubernamentales podrían superar los beneficios derivados de la corrección de aquellas. En los países avanzados esta línea de argumentación llevaba al debilitamiento del Estado benefactor, el cual implicaba un pacto implícito entre operación libre de mercados y mecanismos compensatorios de los efectos negativos del mercado a través de redes de protección social.

No obstante, respecto a países en desarrollo, Cypher y Dietz (2003: 225) observan que, como resultado del escrutinio comparativo de las políticas estatales, ha surgido una visión más robusta del Estado, la cual se asocia a la noción de Estado para el desarrollo. Aquí es relevante especialmente el trabajo de Peter Evans (1995),

“Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.” Evans, en un marco de análisis weberiano, distingue entre tres arquetipos de Estado: depredador, intermedio y para el desarrollo. En su apreciación, la forma de Estado puede variar, dependiendo de la evolución histórica específica de cada sociedad. Para él, los Estados son productos históricos de las sociedades en las cuales se insertan. La línea de razonamiento de Evans resume en buena medida el análisis realizado por diversos autores sobre el papel del Estado en países en desarrollo, especialmente en Asia Oriental.³¹

El Estado depredador, en paralelismo con Krueger, se define como aquel en el cual el ingreso no ganado, vía búsqueda de rentas, derivadas de las intervenciones públicas, se ha vuelto endémico y estructural. Todo está en venta: las cortes, la legislatura, la fuerza militar, la autoridad impositiva, etc. Los empleados del gobierno usan su autoridad para maximizar su riqueza en el término más corto posible. Los funcionarios se sostienen no en razón de los servicios prestados a la nación, sino debido a que facilitan la obtención de ganancias individuales en una sociedad que ofrece pocas alternativas a la acumulación. Dada la corrupción endémica, individuos racionales prevén su propio descenso, así que son partícipes de fugas de capitales y depósitos en paraísos financieros. En el Estado depredador hay la mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad característica de sociedades precapitalistas. Los burócratas entrenados son escasos, y se carece de sistemas de meritocracia y comportamiento regido por la ley. El Estado opera en función de los caprichos de un gobernante o líder fuerte, dentro de un marco patrimonialista y absolutista. El Presidente se rodea de una camarilla reducida que controla el aparato estatal, usándolo para sus propios fines. Más allá del círculo interior

³¹ Véase el artículo de Evans, “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en Meir y Rauch (2000: 476-494).

de la hermandad presidencial, está el segundo círculo del poder, donde los administradores estatales buscan tanto saquear a la sociedad como mantener la alianza con el primer círculo del poder (Cypher y Dietz, 2003: 227; Evans, 1992; 1995).

La versión depredadora representa para Evans la forma opuesta al Estado para el desarrollo. La característica básica del último es la autonomía inserta. Un Estado inserto se distingue por contar con canales institucionalizados múltiples dentro de los cuales el aparato estatal y el sector privado interactúan continuamente a través de proyectos conjuntos para impulsar el desarrollo. El Estado para el desarrollo es claramente endógeno; está plenamente inserto en la sociedad civil. Algunas partes del aparato estatal pueden estar estrechamente entrelazadas a sectores específicos. Estos densos y amplios canales institucionalizados de comunicación e interacción proveen los vínculos para la negociación y renegociación de las políticas y metas. La inserción por sí misma no es suficiente, ya que está presente el peligro de que el Estado sea capturado por grupos de poder que buscan orientarlo, promoverlo y controlarlo. La integridad, lealtad y cohesión del Estado son fundamentales para evitar esa captura; en tal sentido, debe mantener la característica de autonomía, lo cual implica que el Estado queda por encima de las luchas por el poder y de intereses encubiertos. Un Estado autónomo debe ser capaz de forjar una visión propia de la transformación económica, visión que debe ser el fruto de un grupo altamente competente de administradores, cuyo poder e influencia se debe al desempeño probado y la competencia profesional (Cypher y Dietz, 2003: 228).

Evans no sostiene que la mayor parte de los Estados sean depredadores, más bien establece la predominancia de Estados intermedios donde reinan las inconsistencias. Tales Estados exhiben las características de los Estados depredadores, pero también un complejo rango de atributos que no pueden ser explicados dentro del paradigma

neoliberal, el cual considera al arquetipo depredador como inevitable –es pesimista respecto al Estado-. El Estado intermedio puede mostrar capacidad de manejo eficiente en algunas áreas, donde sus administradores son competentes y profesionales, sin embargo, también puede no estar construido sobre la base de la meritocracia. Además, combina sus rasgos positivos con la predominancia en ciertos sectores y agencias de lazos personales y/o de la corrupción. Desde luego, este tipo de Estado no se ajusta a la visión neoliberal de intervención estatal completamente dañina e improductiva. De cualquier manera, según el razonamiento de Evans, los Estados intermedios carecen de la capacidad necesaria para encabezar transformaciones sectoriales exitosas. El entendimiento de las limitaciones del Estado intermedio se precisa en referencia al Estado para el desarrollo.

Estados como los de Asia oriental asumieron muchas de las características positivas del modelo de Estado para el desarrollo, en tanto que algunos de países africanos se han asemejado más a la noción de Estado depredador. En tal sentido, los Estados que se acercan a las características del Estado para el desarrollo tienen el potencial de dar paso a procesos de transformación para disminuir la brecha de desarrollo.

La presentación de las visiones alternativas respecto al Estado permite identificar una secuencia. En los años optimistas de la economía del desarrollo la participación del Estado fue considerada necesaria y casi por definición positiva, relevante al proceso de despegue económico y de transformación de las naciones de menor desarrollo. En contraste, durante los años de mayor impulso de las reformas estructurales el Estado fue visto como el principal obstáculo al proceso de desarrollo, como un instrumento al servicio de intereses particulares y de políticos o burócratas. Sin embargo, las posturas

ha favor de la minimización del Estado han perdido fuerza, ahora se asume la diversidad de Estados, poniendo atención en los procesos de reforma a la explicación de los determinantes institucionales de la “capacidad estatal” para actuar de manera efectiva con independencia de la influencia corruptora de intereses especiales.

De acuerdo con Evans (1995), las versiones neoliberales no están erradas en señalar la existencia de la depredación, están equivocados en el diagnóstico. Para ellos el poder estatal es la causa de la depredación. La disminución del Estado es por tanto la cura, el único buen Estado es el Estado débil; según esta línea de razonamiento, los Estados depredadores no son una variante perversa, son la representación tipo-ideal del Estado. En contraste, los Estados para el desarrollo, analizados por Evans, son vistos como el antídoto a la depredación. Para entregar bienes colectivos los Estados deben actuar como entidades coherentes y mostrar coherencia también en las prioridades de política establecidas en el primer nivel jerárquico, y responder a demandas que van más allá de las exigencias de electores políticamente poderosos (Meier y Rauch, 2000: 421-425). Las burocracias pueden ser ámbito de venalidad, pero al mismo tiempo son necesarias a la construcción del aparato estatal, en el sentido positivo de Weber.

Además, si bien las visiones neoliberales respecto al Estado parecían consistentes con los procesos de globalización, en la medida que predecían el eclipse del Estado, la evidencia empírica muestra otra lógica. Estudios estadísticos, por ejemplo, prueban que a mayor dependencia de una nación respecto al comercio, mayor tamaño de su gobierno, debido a la creación de redes de protección social para compensar la mayor incertidumbre respecto a acontecimientos externos (véase Rodrik, 1998a). Sin embargo, dado el marco ideológico sub yacente, numerosos países en desarrollo, a contra corriente, se vieron forzados a debilitar sus redes de protección social al emprender la apertura de

sus mercados, de ahí las consecuencias devastadoras de las reformas y el empeoramiento del malestar social.

Por otra parte, los actores económicos transnacionales, contra lo que pudiera afirmarse, si bien podrían tener interés en el debilitamiento de algunos Estados a corto plazo, no lo están realmente a largo plazo, en la medida en que son dependientes de que haya Estados capaces de proteger sus beneficios, especialmente los que provienen de activos intangibles. Después de un cierto punto, la reducción del poder de interferencia del Estado incrementa la exposición colectiva. Los mercados financieros pueden imponer castigos, pero a final de cuentas requieren de actores estatales responsables y competentes. Los Estados débiles tienen implícito un mayor riesgo, ya que pueden perder la capacidad de garantizar los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y el orden social, de manera que disminuyen su potencial de atracción de inversores transnacionales. Adicionalmente, la degeneración del Estado debido a crisis puede llevar a la desintegración de la sociedad civil, ya que la organización comunitaria y la participación cívica se ven reemplazadas por la atomización y la delincuencia. En las sociedades capitalistas de hoy, Estados fuertes implican también sociedades civiles fuertes. Bajo esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado parece más probable que el eclipse (Evans, 1997; Gilpin, 2001).

1.1.4.3. El vuelco institucional de los Años 90 en la reforma de las políticas públicas

El análisis académico de los procesos de desarrollo económico dio un vuelco institucional en los años 90, el cual ha matizado las posturas iniciales respecto al papel de los mercados libres y aun de los procesos de apertura económica, así como respecto al tiempo, secuencia y carácter de las reformas. La relevancia de las instituciones ahora está presente en las recomendaciones de organismos e instituciones internacionales

vinculados con el fomento del desarrollo, si bien el marco de ideas neoliberales continúa pesando en la toma de decisiones y en la concepción de las políticas;³² las instituciones son vistas por éstos, sustancialmente, como vía para de elevación de la eficiencia de los mercados.

La importancia concedida a las instituciones se asocia a los efectos perversos de los procesos de reforma, pero también a la pobreza de sus logros, en el sentido de elevar los niveles de bienestar social. Los fallos han derivado en un mayor reconocimiento de que los mercados no operan intemporalmente y en un vacío institucional, validando la argumentación de North (1990; 1994a; 1994b). Para North, las instituciones³³ definen la estructura de incentivos de una sociedad y son los determinantes de su desempeño económico. En esta perspectiva, los mercados, definidos a la vez como instituciones, funcionan dentro de estructuras sociales determinadas histórica y culturalmente. Esta visión es bastante diferente de la idea de que los mercados requieren sólo de un marco institucional mínimo para operar eficientemente. En tal sentido, ahora hay mayor reconocimiento de que liberar al mercado del Estado puede, a final de cuentas, terminar minando el soporte institucional para su funcionamiento aceptable. Los mercados operan adecuadamente sólo en un marco apropiado de instituciones no mercantiles.

³² El World Development Report 2002, Building Institutions for Markets, del Banco Mundial, refleja la contradicción entre el vuelco hacia las instituciones y el sesgo hacia el mercado de los enfoques iniciales respecto a las reformas.

³³ North define las instituciones como restricciones ideadas que estructuran la interacción humana. Se componen de restricciones formales (reglas, leyes, constituciones, por ejemplo), restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos, por ejemplo) y sus formas de cumplimiento. En conjunto, ellas definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías.

La mayor importancia concedida a las instituciones ha elevado el interés por la nueva economía institucional,³⁴ y llevado a un cambio de percepción respecto a la economía del desarrollo moderna, la cual ahora tiende a ser vista más como un cambio organizacional que como un proceso de acumulación (Evans, 2002). Además, según hemos visto, la reconsideración de las instituciones se ha visto reflejada en las nuevas teorías del crecimiento y en los enfoques referidos al cambio técnico y sistemas de innovación.

Este vuelco institucional se ha afirmado debido a diversos estudios en los que se establecen la correlación positiva entre el funcionamiento de las instituciones y el desempeño de las naciones (Acemoglu *et al.*, 2001; Easterly *et al.*, 2003; Rodrik *et al.*, 2002; Djankov *et al.*, 2003). En particular, Rodrik (2002) encuentra que al estimar las contribuciones respectivas de las instituciones,³⁵ la geografía³⁶ y el comercio en la

³⁴ El análisis institucional tiene larga vida, destacan la Escuela Histórica Alemana, el institucionalismo económico americano y la Escuela Austriaca. Aun Carlos Marx puede ser considerado un analista de las instituciones. Hoy este tipo de análisis corre a cargo de distintas escuelas de pensamiento en diferentes disciplinas. El “institucionalismo económico” fue en algún momento la corriente dominante en Estados Unidos, con Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell entre sus miembros más representativos. La escuela neoclásica adquirió vuelo en los años 30, gracias a la superioridad mostrada en la formalización matemática, hasta volverse la corriente principal. La insatisfacción respecto a su falta de realismo, dadas las premisas del modelo de competencia perfecta, donde las instituciones y el Estado no importan, dio pie a que se profundizara en el análisis de las instituciones para dar realismo a la teoría neoclásica, pero conservando el individualismo metodológico y el principio de optimización racional. A este enfoque se le denominó nuevo institucionalismo económico; cuyos resultados derivaron en un principio en la teoría de la agencia, el análisis económico de la ley y la teoría de la elección pública. Sin embargo, economistas como Oliver Williamson y Douglass North, en la búsqueda igualmente de mayor realismo, cuestionaron la idea de racionalidad individual perfecta (hiperracionalidad) adoptaron enfoques basados en la racionalidad limitada o imperfecta, información incompleta y existencia de costos de transacción. Trabajos que rompen con la idea de competencia perfecta, como los de Joseph Stiglitz, tienden a inscribirse también en este enfoque. Además, institucionalistas que se reconocen como históricos, como Geoffrey Hodgson, rechazan completamente el individualismo metodológico y la idea de maximización racional, poniendo la atención en los hábitos y rutinas como explicación del comportamiento económico, según los viejos institucionalistas. El nuevo institucionalismo económico está lejos de ser homogéneo, las posiciones pueden ser muy encontradas en múltiples aspectos. Los trabajos de Krueger y Buchanan caen también dentro del campo institucional. (Véase Hodgson, 1998; 2001; Prychitko, 1998; Furubotn y Richter, 2000; Ayala, 2000a; 2000b).

³⁵ La relevancia de las instituciones para el crecimiento fue destacada en los años 90 de manera sobresaliente por Douglass North (1990), pero los estudios econométricos en esta línea son más recientes y se relacionan sustancialmente con académicos vinculados al Banco Mundial.

determinación del ingreso en una amplia muestra de países, la relación más significativa corresponde a las instituciones. La geografía –aproximación a la dotación de recursos- tiene un efecto directo débil sobre el ingreso, sin embargo, muestra un efecto indirecto fuerte a través de la calidad de las instituciones. De manera similar, el comercio ejerce un efecto no significativo -a menudo con signo equivocado- en el ingreso. Así pues, usando medidas de derechos de propiedad y gobierno de la ley, la calidad de las instituciones disponibles domina sobre cualquier otro factor en la explicación del crecimiento.

Por otra parte, la calidad de las instituciones tiene un efecto significativo y positivo sobre la integración al comercio internacional; de manera inversa, el comercio ejerce un efecto positivo sobre la calidad de las instituciones, aunque no en la misma proporción. En tal sentido, es posible que el comercio incida indirectamente sobre el ingreso a través de la mejoría en la calidad de las instituciones. Interesantemente, Rodrik concluye que los factores geográficos no condenan a las naciones al atraso, y que tampoco el comercio conduce a cerrar la brecha de desarrollo. Por otra parte, basándose en la experiencia de China, Corea del Sur y Taiwán, sostiene que las instituciones son específicas al contexto –son el resultado de diferentes trayectorias históricas, de una geografía diferente, de una economía política propia y de diversas condiciones iniciales-, es decir, las soluciones institucionales que operan bien dentro de determinado entorno de nación pueden no ser apropiadas en otro; aun siendo recomendables, su introducción, en todo caso, requeriría de instituciones complementarias, dentro de una mezcla pragmática

³⁶ El interés en la geografía –que se relaciona con la dotación de recursos- como explicación del crecimiento se ha incrementado en los últimos años, al igual que respecto a las instituciones. Entre los estudios más recientes en este campo se encuentran los de Diamond, 1997; Gallup, Sachs, y Mellinger, 1999; Sachs, 2001). Sachs antes estuvo más enfocado en establecer la relación entre comercio y crecimiento.

de opciones no ortodoxas con medidas estándar, lo cual implica que el trabajo debe ser principalmente producto de la casa. Las reformas tienen éxito sólo si se insertan dentro de la realidad política e institucional prevaleciente.

1.2. Problemática, enfoques teóricos y percepciones en la reforma de las políticas agrícolas

El diseño de políticas ha sido dependiente de las visiones predominantes en la economía, de manera que la agricultura no podía quedar fuera al modificarse el marco de ideas anteriormente aceptadas. Sin embargo, las reformas de las políticas agrícolas de los años ochenta y principios de los noventa no se explican exclusivamente por el grado de aceptación alcanzado por los nuevos enfoques, también son el resultado de presiones reales derivadas de la problemática entonces existente. Las nuevas ideas pretendían tener la respuesta a esa problemática, pero no siempre se cumplieron las expectativas, o bien se generaron dificultades no previstas. En consecuencia, paulatinamente se han venido modificando las percepciones respecto a las reformas, las políticas y los problemas.

Por diferentes causas, el comercio internacional adquirió una importancia creciente como expresión de un nivel de interdependencia global mayor, y también de un cambio en la orientación en los flujos comerciales, de manera que aumentó la preocupación en torno a la búsqueda de formas legítimas de competitividad, y de la competitividad en sí.

Por otra parte, en un marco de restricciones presupuestarias y/o de estabilización de precios, el alto costo de las políticas agrícolas no podía dejarse de lado como tampoco podían ser eludidos los efectos negativos del patrón de aprovechamiento sobre los recursos mismos, el ambiente, la salud humana y la calidad de vida. Además, había que disminuir los grados de distorsión existentes en el comercio mundial de productos

agrícolas, cuyos precios tendían a deprimirse y a la volatilidad, crear instrumentos para la resolución de disputas comerciales, especialmente entre las grandes potencias, y bajar el peso de los presupuestos en la dinámica competitiva sectorial, en particular ante la presión del déficit fiscal.

La idea de modificación de las políticas domésticas relacionadas con la agricultura para ajustarlas a un marco liberal de comercio ganó paulatinamente terreno, especialmente en Estados Unidos y la Unión Europea. Esas preocupaciones terminarían por involucrar de manera notable a los países en desarrollo, más allá de cual fuera la problemática específica de su agricultura.

1.2.1. Tendencias en el comercio de productos agrícolas y el fin de la exclusión de la agricultura en las negociaciones multilaterales en materia de comercio

Tanto las negociaciones del GATT como las reformas agrícolas fueron conceptualmente determinadas por la confrontación entre la Unión Europea y Estados Unidos, de ahí la importancia de considerar a ambos para el análisis del caso de México. Si bien México se caracteriza por el fracaso de sus políticas en propiciar el desarrollo de su agricultura, las reformas fueron introducidas en buena medida para disminuir las tensiones comerciales asociadas al éxito de instrumentos de política aplicados por las potencias alimentarias. Las dificultades de la agricultura mexicana a lo largo de los últimos quince años expresan esa contradicción, ya que el enfoque implícito en las reformas era la eliminación de todo incentivo a producir más, cuando el problema de México era su falta de efectividad para incrementar la producción, sobre todo mediante políticas en apoyo al cambio técnico.

Hay motivaciones de carácter específico en cada uno de los países, sin embargo, el entendimiento pleno de las reformas agrícolas no sería posible haciendo omisión del

trasfondo de las negociaciones de la Ronda de Uruguay, y sin la comprensión clara de los procesos que conducen a terminar con la situación de excepción de que gozaba la agricultura en el contexto de negociaciones para una mayor liberación comercial. Si bien Estados Unidos había inducido al aumento de la protección y era responsable hasta cierto punto de ese trato, el cual hacía viable las políticas de precios de soporte, su postura se había visto modificada a partir de haber identificado en el mercado mundial una válvula de escape a su exceso de capacidad de producción.

El cambio de postura guardaba una relación estrecha con tendencias de largo plazo registradas en el comercio mundial de productos agrícolas, las cuales expresaban una mejoría en la posición competitiva de países desarrollados dentro de un ambiente de creciente rivalidad.

1.2.1.1. Tendencias en el comercio agrícola

El estudio de prospectiva de la FAO sobre la agricultura mundial hacia el año 2010 preveía una tasa anualizada de crecimiento de la producción agrícola mundial de 1.8%, en el periodo 1992-2010, inferior a las de los años sesenta (3%), setenta (2.3%) y del lapso 1980-92 (2.0%). Se mantenía de ese modo la consistencia hacia la desaceleración (véase Alexandratos, 1995:27-60). Esta tendencia no es explicada por una oferta insuficiente de alimentos, sino más bien por la falta de demanda, debida a una menor tasa de crecimiento demográfico y, paradójicamente, a los niveles cada vez más altos de consumo per cápita en países desarrollados, lo cual impide conseguir incrementos adicionales. Además, otros países en desarrollo tienden a sumarse a la misma dinámica. La desaceleración también se asocia al problema de falta de demanda efectiva en muchos países en los cuales los alimentos son todavía parte sustancial de su canasta de consumo, debido a su baja capacidad de ingreso.

El comportamiento previsto de la producción agrícola ilustra muy bien por qué los mercados internacionales adquirieron importancia para países industrializados con capacidad de exportación. El potencial de sostén del aparato productivo agrícola propio descansaba crecientemente en el acceso a otros mercados; es decir, en los mercados de países importadores que tradicionalmente han protegido su agricultura, o bien de aquellos que han perdido niveles de autosuficiencia, y aun su potencial exportador, a causa del crecimiento demográfico acelerado y/o el lento avance en su productividad. Este razonamiento es particularmente cierto para el caso de la producción de cereales, el área de actividad agrícola más importante y extendida.³⁷

El potencial de producción agrícola se ha concentrado en países de mayor desarrollo, los cuales ahora ya no sólo tienen la preeminencia técnica y manufacturera. Con excepciones, los países que alguna vez se especializaron en la exportación de este tipo de productos habían estado perdiendo sus anteriores ventajas comparativas.³⁸ Según Binswanger y Lutz (1999), la participación de los países atrasados en las exportaciones mundiales de productos agrícolas había caído del 40%, en 1961, a 27%, en 1990. Sólo las regiones de Asia Oriental y del Pacífico, entre todas las regiones económicas en

³⁷ De acuerdo con la prospectiva de la FAO, las necesidades de consumo de cereales en países desarrollados crecen lentamente (en 1992 consumían 635 kg per cápita y representaban alrededor del 46% del consumo mundial) y pueden descender. Estos países podrían producir más si hubiera más demanda. En tal sentido, aunque los países en desarrollo eleven su producción, las posibilidades de ampliación de mercados están sustancialmente en ellos. La previsión era que como resultado de las reformas de las políticas agrícolas se alterarían las cuotas de mercado, con una participación creciente de América del Norte y Oceanía (Alexandratos, 1995: 33-35).

³⁸ De acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas, el comercio Norte-Sur debería ser dominante, con un Sur especializándose en productos agrícolas. Sin embargo, los flujos comerciales reales indican otra cosa, ya que la mayor parte del comercio ocurre entre países desarrollados y en productos similares (Norte-Norte, con productos diferenciados) y es un comercio crecientemente intraindustrial (por efecto de la segmentación de los eslabones de la producción) y no interindustrial (agricultura-manufactura, por ejemplo). Además, respecto a productos agrícolas, de acuerdo con McCalla y Josling (1985: 13-35) se trata de un comercio crecientemente Occidente-Occidente u Occidente-Oriente y no tanto Norte-Sur; es decir, como en el comercio de manufacturas, el comercio de productos agrícolas entre países desarrollados ha sido cada vez más importante. En tal sentido, es difícil de aceptar que el patrón de comercio se explique meramente por las ventajas comparativas, aunque éstas no deban ser excluidas del análisis.

desarrollo, aumentaron su participación. La pérdida de participación de África fue la más notable, al moverse de 8.6% a 3%, entre los años arriba considerados.

Con base en estas tendencias, se preveía, por tanto, que aumentaría el número de países de menor desarrollo que se volverían importadores netos, debido a sus tasas de crecimiento demográficas más altas y al aumento de la capacidad de producción de alimentos baratos en los países de mayor desarrollo (Pinstrup-Andersen *et al.*, 1999). El problema para estos países es encontrar qué exportar para poder importar los alimentos que no están en posibilidad de producir de manera competitiva. Para muchos países esto implica tener que deteriorar sus niveles salariales, a fin de reducir importaciones, atraer inversión extranjera directa o mejorar la competitividad de productos con potencial exportador.

1.2.1.2. El efecto de las políticas agrícolas sobre el comercio y la Ronda de Uruguay

La exigencia estadounidense de ajuste del comercio de productos agrícolas a la disciplina del GATT adquirió relevancia sólo a medida que se incrementó la confrontación con la entonces Comunidad Económica Europea, ahora Unión Europea. Este conjunto de países, mediante la Política Agrícola Común, pasó de ser deficitario a comercializador de excedentes cada vez más importante en los mercados mundiales, aunque a costos elevados y en perjuicio de Estados Unidos³⁹ y de numerosas naciones en

³⁹ Esta afirmación la ilustra el hecho de que en 1994 la mayor parte de las transnacionales agroalimentarias estaban situadas en Europa Occidental. Según la FAO, en dos décadas las multinacionales de origen europeo y japonés habían aumentado su presencia, subiendo a los primeros puestos de la clasificación de las empresas más importantes, en detrimento de las americanas, las cuales, en 1974, ocupaban 50 de las primeras posiciones, hasta quedar con 28 en el año en cuestión. A comienzos de los noventa la Unión Europea había pasado al primer puesto, con más del 35% del valor de la producción total facturada, aunque Estados Unidos continuaba teniendo a los mayores "holdings", ya que las empresas estadounidenses Cargill, Kraft, Pepsico y Coca Cola ocupaban respectivamente los lugares primero, tercero, quinto y sexto de la clasificación mundial por facturación, mientras que la suiza Nestlé y la angloholandesa Unilever ocupaban los lugares segundo y cuarto (FAO, 1997: 260).

desarrollo.⁴⁰ Para Estados Unidos, que había encontrado en los mercados mundiales una fuente de estímulo al buen desempeño de su agricultura, desde los años setenta, era importante recuperar participación de mercado, frente a una Comunidad Económica Europea que usaba agresivamente subsidios a las exportaciones.

Los presupuestos públicos para el desarrollo agrícola, las tecnologías basadas en el uso de insumos de alto rendimiento y las políticas proteccionistas dieron a los países europeos –no sólo a los integrantes de la Unión- autosuficiencia en diversos productos en los años 70, y los convirtieron en competidores de Estados Unidos en los mercados mundiales en los 80. Esos tres aspectos, que también están en la base del éxito de la agricultura estadounidense, fueron objeto de ataque.

La entonces Comunidad Económica Europea (CEE), recurrió en un primer momento a la utilización de barreras al comercio y a fuertes medidas de apoyo interno; y después al subsidio de sus exportaciones para poder dar salida a sus excedentes. Los presupuestos se expandieron para poder cubrir la diferencia entre los precios internos y los precios internacionales. En Estados Unidos ocurrió otro tanto, pero no debido al uso de instrumentos de política comercial propiamente, ya que había preocupación de que los precios internos no se distanciaran de los precios internacionales. Las exportaciones se habían vuelto relevantes,⁴¹ sin embargo, fueron instrumentadas adicionalmente otras medidas de política para ajustar la oferta a la demanda y limitar la acumulación de excedentes, como los programas de retiro de tierras o de conservación y los programas de alimentos. De cualquier manera, estas medidas no impidieron que los costos

⁴⁰ Desde luego, no sólo los incentivos de política europea hacían daño a la agricultura de los países en desarrollo, también los de Estados Unidos.

⁴¹ De 1970 a 1981 las exportaciones agrícolas de Estados Unidos se sextuplicaron, de 7,800 millones de dólares a 43,800, para conservarse en esos niveles, según Freebairn (1997).

presupuestarios se elevaran. Así pues, la agudización de la competencia en los mercados mundiales se veía como una disputa entre estos dos gigantes, en donde los presupuestos se encaminaban a la defensa del ingreso de sus productores.

La confrontación llevaría, finalmente, al fortalecimiento de las posturas favorables a la adopción del libre comercio en productos agrícolas, que se expresaría en la inclusión del tema agrícola en la Ronda de Uruguay. Por otra parte, el descenso en los niveles de protección y de apoyos internos estaba en el interés del Banco Mundial, ya que se consideraba que estas medidas eran causa de que los países de bajos niveles de desarrollo no pudieran realizar plenamente las ventajas comparativas derivables de sus dotaciones de recursos (Binswanger y Lutz, 1999). En otra línea de razonamiento, las negociaciones multilaterales podían facilitar la inducción y/o el mantenimiento de las reformas unilaterales emprendidas en países en desarrollo, las cuales, en la visión del Banco Mundial, eliminaban las trabas al crecimiento impuestas por los viejos esquemas de política, desincentivantes de una mejor respuesta de los productores a las señales del mercado.

La inclusión de la agricultura en la agenda de negociación se vio respaldada además por la evidencia de que las políticas de orden doméstico, enfocadas a la estabilidad interna de precios, tenían el defecto de transferir la inestabilidad y volatilidad de precios al mercado mundial. Se creía que éstas podrían ser reducidas a través de un comercio libre. Diversos estudios econométricos, además, mostraban claramente los impactos positivos sobre la expansión del comercio y el crecimiento de la liberalización. Estados Unidos, en esos estudios resultaba ser uno de los principales ganadores.

Por otra parte, desarrollos teóricos referidos a precios sombra, tasas de protección efectiva y análisis de economía estática, de excedentes del productor y del consumidor,

daban aproximaciones del grado de distorsión existente en los mercados agrícolas y permitían señalar pérdidas de bienestar y eficiencia económica asociadas a las políticas. Estos aspectos abrieron el espacio a la negociación de las políticas comerciales relacionadas con la agricultura y también a la idea de reforma de las políticas propias. Hubo una retroalimentación entre los procesos de reforma y la inclusión de la agricultura en las negociaciones del GATT.⁴²

La Ronda de Uruguay, lanzada en septiembre de 1986, concluyó en 1994 con acuerdos en materia agrícola. Como resultado del proceso de negociación, se estableció un conjunto de restricciones y disposiciones encaminadas a imponer cierta disciplina en el comercio mundial -contenidas sustancialmente en el Acuerdo de Agricultura- que no sólo afectan a las políticas en frontera sino también a las de orden interno.⁴³ Adicionalmente quedó abierto el proceso para mayores restricciones futuras al ejercicio de políticas, ya que se adoptó una trayectoria de descenso gradual en los niveles de apoyo. En tal sentido, el proceso liberal de reforma no puede darse por concluido. El

⁴² El Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay en realidad tuvo poco efecto directo sobre las reformas finalmente realizadas en Estados Unidos, México y la Unión Europea. México se anticipó al eventual resultado final de las negociaciones, en la lógica de buscar una mayor eficiencia económica a través de la reforma unilateral. La Unión Europea hizo otro tanto, al adelantar su reforma para dar espacio a la conclusión de la Ronda del GATT, de manera que el ajuste encajó bien dentro del acuerdo finalmente negociado. Estados Unidos realizó su reforma con posterioridad a la conclusión de la Ronda de Uruguay, aunque fue algo más allá al abandonar el esquema de pagos de deficiencia, en 1996. De cualquier manera, en los tres casos, la idea de que había una negociación abierta para establecer restricciones sobre las políticas nacionales fue usada para presionar o argumentar a favor de las reformas de las políticas internas frente a fuerzas opositoras, si bien, dadas las características del sistema político entonces existente en México, en este país no hubo mucha discusión.

⁴³ La base del Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay fue el proyecto de Acta Final de diciembre de 1992 (el Plan Dunkel), que fue modificado por el Acuerdo de Blair House de noviembre de 1992, las negociaciones Europa-Estados Unidos de noviembre-diciembre de 1993 y el acuerdo final alcanzado en Ginebra en la segunda mitad de diciembre de 1993. La documentación final sería firmada en Marrakech en abril de 1994. La nueva regulación entraría en vigencia en el comienzo del año de 1995, para mantenerse hasta el año 2000. La negociación Europa-Estados Unidos determinó el resultado final. Los aspectos más importantes del acuerdo se refieren a: una rebaja del 36% en el gasto destinado a subsidios a las exportaciones, una reducción del 24% en el volumen de exportaciones subsidiadas y una baja del 20% en la ayuda interna dirigida al sostenimiento de precios. Para todos estos cálculos se asumió como base el periodo 1986-1989, años en los cuales los niveles de gasto considerados eran relativamente altos. La Ronda no eliminó las distorsiones en el comercio agrícola, únicamente las redujo.

tema agrícola continúa siendo uno de los más importantes en las negociaciones sobre comercio.

Las negociaciones de la Ronda de Uruguay no llevaron a un comercio agrícola completamente libre, sólo abrieron espacio a un comercio más administrado y de más bajos niveles de protección, que podría ser más libre en el futuro. Persisten múltiples áreas de conflicto. De cualquier manera, los acuerdos crearon el espacio que pretendía Estados Unidos para que se fueran revelando las ventajas comparativas de países mejor dotados de recursos. En tal perspectiva, los ajustes en precios y cantidades a través del mercado han tendido a disminuir el riesgo de guerras comerciales, pero no han eliminado las disputas. Como era de prever, los acuerdos reforzaron el predominio de las economías superávitarias en su producción agrícola (Trápaga, 1996).

La adecuación del marco de política interna a los acuerdos de la Ronda de Uruguay se materializó a través de cambios en la legislación, en los programas y en los instrumentos de política, mediante los cuales los Estados renuncian a su capacidad de estimular la producción vía precios o incentivos a la producción más allá de cierto rango. Sin embargo, la intervención gubernamental no desaparece, sólo se han establecido acuerdos y normas respecto a lo que es aceptable, de modo que la capacidad presupuestal de los Estados en apoyo al sector rural continúa siendo un importante instrumento de competencia. Aún más, no desaparecieron del todo los incentivos a la producción vía precios, subsidios, protección comercial o subvenciones a las exportaciones, de manera que los precios internacionales continúan reflejando los efectos distorsionantes de las intervenciones de los gobiernos.

La disminución del peso de la intervención supone que se deja al mercado la tarea de realizar los ajustes necesarios en la estructura productiva, según sean los precios

y la capacidad competitiva. No obstante, los resultados se han visto afectados por la magnitud de los presupuestos destinados a áreas relacionadas con la actividad agrícola que los convenios internacionales no restringen (infraestructura, investigación, educación y capacitación, apoyos al ingreso desconectados, entre otros). Por otra parte, el desmantelamiento relativo de los instrumentos de política comercial, que no sólo dan protección sino también ingresos fiscales, hace que la capacidad presupuestal comparativa entre los países, en apoyo a su agricultura, sea cualitativamente mayor.

1.2.2. El marco de ideas respecto a las formas de intervención estatal en la agricultura y las percepciones sociales cambiantes

En el diseño de políticas públicas la agricultura ha sido objeto de un trato especial, de manera que el nivel de intervención gubernamental ha sido generalmente muy amplio. Este estatus explica por qué había sido excluida de las sucesivas negociaciones para una mayor liberalización del comercio. En el plano político se le juzga fundamental para mantener la soberanía y la independencia nacional y en el social, como raíz de la identidad cultural y la base para un desarrollo equitativo con estabilidad social. En el terreno de la economía, se considera que sus características propias obligan a que la producción agrícola no pueda ser considerada igual que la producción de cualquier otro bien. Son estas características distintivas, de orden cualitativo, las que dan justificación a un alto grado de intervención en los mercados agrícolas.⁴⁴ No obstante, estas percepciones respecto a la agricultura sufrieron severos cuestionamientos en los

⁴⁴ Timmer (1988) resume en cuatro grandes agregados las características que hacen diferente a la agricultura: las peculiaridades de su función de producción (no separación del trabajo y la administración, estacionalidad y dependencia de la naturaleza), la importancia del autoconsumo en el sector, el papel de la agricultura como reserva de recursos y, en países en desarrollo, su alta contribución al ingreso nacional y el gran número de participantes en el sector. Según él, la distinción de la agricultura es más evidente en sociedades tradicionales, pero tiende a desvanecerse con el proceso de desarrollo.

años ochenta, a fin de dar lugar a las reformas y a la inclusión de la agricultura en la Ronda de Uruguay.

1.2.2.1. El marco de ideas asociado a la reforma de las políticas agrícolas

Los cambios en las políticas agrícolas se iniciaron bajo la pretensión de homogeneidad en el tratamiento de la agricultura, bajo la idea de que la economía es única y las medidas de política recomendadas podían funcionar adecuadamente cualquiera que fuera su contexto de implementación. Se pusieron en duda la excepcionalidad de la agricultura y las políticas de trato diferenciado.

Bajo el credo fundamentalista, se consideraba indispensable la eliminación de las restricciones a los mercados, basarse en ventajas comparativas, eliminar las distorsiones derivadas de las intervenciones gubernamentales, reducir los presupuestos en apoyo a la agricultura y terminar con políticas redistributivas que implicaran la generación de rentas indebidas. En contrapartida, se recomendaba la adopción de enfoques horizontales en el diseño de las políticas, asistenciales, no sesgados contra el consumidor y más basados en la imputación del costo a los contribuyentes.⁴⁵

Esta visión se vio fuertemente influenciada por la crítica de la política agrícola en Estados Unidos, dentro del enfoque de economía política dominante, según la exposición hecha en la sección anterior. Hubo algo así como una extensión de los enfoques críticos estadounidenses respecto a sus políticas agrícolas⁴⁶ hacia el resto del

⁴⁵ El consumidor aparece como el principal beneficiario de las reformas, especialmente el consumidor de más bajos ingresos, ya que su gasto en alimentos es proporcionalmente mayor. Éste puede adquirir alimentos más baratos una vez que se han eliminado las restricciones sobre las importaciones y las políticas de precios internos elevados, diseñadas para garantizar ingresos más altos al productor. Por otro lado, al descansar la transferencia hacia los productores en los contribuyentes, éstas se vuelven más transparentes y son objeto de negociación abierta, lo cual puede hacer que la ampliación del gasto hacia el campo se vea limitada.

⁴⁶ En Estados Unidos ha sido particularmente difícil la reducción de los presupuestos destinados a la agricultura. En un contexto de funcionamiento de la democracia, más allá de la fuerza de su

mundo. Se menospreciaron las circunstancias reales e históricas específicas, el nivel de desarrollo, las formas propias de funcionamiento de los mercados y la naturaleza particular de los arreglos institucionales.⁴⁷ Cualquier cosa que pudiera ser correcta para el funcionamiento de los mercados en Estados Unidos, la expresión más acabada del capitalismo en la agricultura, podría ser eventualmente implementada en cualquier otro país.⁴⁸ No en todos los países la afirmación anterior podía resultar válida.

Siguiendo la lógica histórica de las economías avanzadas, pero más específicamente de Estados Unidos, el sector agrícola debía disminuir su participación relativa en el producto y en el empleo y dar lugar a una disminución absoluta de la fuerza de trabajo empleada allí –proceso denominado transformación estructural.⁴⁹ Se

argumentación, basada en las herramientas técnicas de la economía, los partidarios de reformas radicales, inclinados hacia la casi desaparición de las formas de intervención estatal en la agricultura, se han estrellado contra el juego de intereses políticos dispuestos para la defensa de las transferencias gubernamentales. Ha sido un conflicto entre técnicos que se apoyan en la ciencia económica y políticos que se basan en la transacción de intereses. Al impulsar las reformas de las políticas agrícolas en países atrasados, con débiles sistemas democráticos, o en una situación de crisis económica, algunos de estos técnicos, ubicados en organismos internacionales, tuvieron la oportunidad de impulsar la realización lo que no podía hacerse en Estados Unidos, y aun en Europa.

⁴⁷ Aunque los trabajos de Stiglitz referidos a información asimétrica tenían una muy alta reputación, al igual que sus investigaciones con otros colaboradores (por ejemplo, véase Stiglitz y Weiss, 1981; Braverman y Stiglitz, 1982), sobre los arreglos institucionales de aparcería en países pobres, en la academia de países desarrollados, el enfoque dominante de la reforma supuso que los gobiernos de países en desarrollo no eran lo suficientemente honestos y competentes para atacar cualquier falla de mercado. En realidad, se supuso que había mercados completos y de buen funcionamiento y que importaban los derechos de propiedad pero no la mayor parte de los arreglos institucionales existentes. Fue como si, al igual que con la tecnología, los arreglos institucionales de países avanzados fueran fácilmente transferibles a los países en desarrollo, lo cual, en ambos casos es poco realista.

⁴⁸ Es el caso de la administración de riesgos, por ejemplo, ya que se tenía la convicción de que el mercado podía ser un proveedor más eficiente que los gobiernos y que, por tanto, su intervención debía retirarse. La experiencia de la reforma ha probado que el proceso puede ser muy complicado y que este tipo de mercados no se desarrolla exitosamente por decreto. Aun en los países desarrollados hay un uso muy limitado de instrumentos de mercado para el manejo de riesgos, y no se ha podido eludir la necesidad de una cierta acción pública para su disponibilidad.

⁴⁹ Se considera que países como México, que aún conservan un alto nivel de participación de la agricultura en el PIB y en el empleo sin haber disminuido la cantidad absoluta de fuerza de trabajo en el campo, no han completado la transformación estructural. Desde la perspectiva de analistas del campo de la economía neoclásica, ello se expresa en un bajo nivel de productividad de la mano de obra, la cual se puede elevar si ésta sale fuera del sector. En tal sentido, la emigración no es un problema, es más bien la solución. Como el parámetro de referencia son las economías desarrolladas, en donde los procesos de absorción de la mano de obra han ocurrido en un periodo mucho más largo, hay una gran incompreensión respecto a la incapacidad de absorción de los sectores urbano-industriales en países en desarrollo y

afirmaba que los gobiernos debían facilitar este proceso, no inhibirlo, ya que la sociedad se beneficiaría más si los recursos salían más rápidamente de la agricultura. En el largo plazo, los precios debían caer, debido al cambio técnico, lo cual podría ser auspiciado por el libre comercio. En bien del interés global y de los consumidores, en particular, a los productores se les tenían que retirar derechos concedidos mediante instrumentos de política. El incremento previsible de la pobreza en el campo podía ser atendido mediante políticas enfocadas hacia los grupos dañados.

Entre otras iniciativas, alternativamente a las políticas de precios fueron propuestas políticas de transferencias directas de ingreso, ya que se consideraba que estos mecanismos eran menos distorsionantes de los precios de mercado y que el objetivo de las políticas de precios era propiamente el nivel y estabilidad del ingreso de los productores. Este era uno de los aspectos importantes contemplados en la discusión de la reforma de las políticas agrícolas de Estados Unidos, el cual finalmente quedaría plasmado en el Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay, así como en los acuerdos para el impulso de las reformas agrícolas de los países miembros de la OECD, en 1987.

Se concedió una alta importancia al comercio internacional como vía de estímulo positivo al desempeño sectorial, el cual se suponía podía compensar la disminución de los apoyos hacia la agricultura. El comercio internacional se constituyó así en el terreno

respecto a la problemática negativa que generan los procesos de concentración y marginación urbana. Esa incapacidad de absorción tiende a imputarse al modelo de industrialización, el cual supuestamente no se ajustó a la gran disponibilidad de mano de obra e introdujo tecnologías sesgadas contra ella. Aunque, desde luego ese fue un factor, en realidad la explicación está más bien relacionada con la incapacidad de conciliar altas tasas de crecimiento demográfico asociadas con tasas de crecimiento suficientemente altas para absorber la fuerza de trabajo nueva. En general, los neoclásicos suponen ajustes automáticos, pero la existencia de desequilibrios a lo largo del tiempo ha sido el escenario real. Forzar la salida de mano de obra del campo, por otra parte, puede tener efectos negativos contra el desempeño sectorial, pues los que emigran suelen ser jóvenes de mayor grado de escolaridad; la pérdida de este activo implica que las posibilidades de elevación de la productividad rural mediante procesos de innovación se reduce.

para revelar las ventajas comparativas, y a la vez en una especie de mecanismo de arbitraje para la evaluación de la legitimidad de los intereses particulares. Los productores nada merecían más allá de lo indicado por esos precios, los cuales se consideraba daban la medida de su nivel de ineficiencia –o la medida de su productividad-. Más allá de esos precios se originaban rentas indebidas, asociadas a las políticas públicas. Se asumió que no más las condiciones nacionales o el marco de política doméstico debían determinar el nivel de eficiencia de los productores, sino el referente de los precios internacionales.

En esa misma perspectiva se supuso implícitamente que los precios internacionales reflejaban condiciones de competencia perfecta –no había fallas de mercado-, o bien que el mercado se podía aproximar a tales rasgos si era eliminada la distorsión provocada por las políticas. En realidad, no se hizo una valoración adecuada del marco institucional indispensable para el funcionamiento de los mercados ni tampoco del grado en el cual el mercado internacional se ajustaba a las condiciones de un mercado competitivo.⁵⁰ Además, fue sobrevalorada la posibilidad de liberalización del comercio agrícola y el descenso de los presupuestos comprometidos en apoyo a la agricultura en las grandes potencias, particularmente.⁵¹

⁵⁰ Es obvio que el comercio internacional en productos agrícolas no puede ser caracterizado como de competencia perfecta, dado que las economías de escala son indispensables en su funcionamiento. Esto explica por qué algunos países, como Canadá, han sido renuentes al desmantelamiento de sus comercializadoras de participación estatal, pues sólo éstas están en capacidad de competir con las grandes empresas comercializadoras privadas, las cuales tienen su sede sustancialmente en Estados Unidos. Hay un debate abierto, aún no resuelto, en torno a este tipo de empresas y el establecimiento de reglas para garantizar la competencia dentro del marco de negociaciones multilaterales de la OMC. En México estas grandes empresas comercializadoras han venido ganando participación de mercado a partir del desmantelamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

⁵¹ Esto es lo que se ha denominado la hipocresía de las potencias. Dada la dinámica de los procesos de toma de decisiones en materia de políticas agrícolas y comercio, y el funcionamiento de los sistemas políticos, es bastante improbable que las potencias renuncien a la protección de sus productores en aras de la defensa de la ideología liberal, o las argumentaciones de técnica económica, más en un entorno en el cual se juzga a los alimentos como pieza fundamental de la seguridad nacional.

En general, en contraste con países desarrollados, las reformas de las políticas agrícolas en países en desarrollo no guardaron una relación estrecha con su propia historia agraria, pues respondieron en gran medida a un proceso de alineamiento, dentro de una ruta de ajuste global inducido por los intereses de países desarrollados y los organismos internacionales. Fueron vendidas como necesarias, pero no fueron el reflejo del juego de fuerzas internas para encontrar solución a problemas nacionales. De manera que no ocurrió un gran debate. Bajo la argumentación de dar pasos acelerados hacia el crecimiento, en realidad las reformas representaron un proceso de ruptura. Muchos de estos países compraron un modelo sin garantía de éxito. Hubo una especie de trasplante de una visión nueva en la interpretación de la realidad propia.

En el contexto de la reforma perdieron legitimidad objetivos que antes tenían una relevancia de primer orden para las naciones en desarrollo: industrialización, autosuficiencia alimentaria o propiedad nacional de los recursos del país, entre otros. En el primer caso porque la búsqueda de la industrialización de mano del Estado iba contra la sabiduría convencional respecto a mercados libres y ventajas comparativas, ya que este tipo de industrialización se sesgaba contra la mano de obra y la agricultura. En el segundo, porque era irracional pretender la autosuficiencia a precios altos, derivados de políticas de estímulo gubernamentales, cuando se podían conseguir alimentos baratos en el comercio internacional, de otros países mucho más eficientes. Los países podían estar en mejor situación si dirigían sus escasos recursos hacia sus áreas más competitivas, dejando de incentivar la acción de grupos de interés. Y en el tercero, porque los sentimientos nacionalistas implícitos ponían en peligro los derechos de propiedad de extranjeros y elevaban el riesgo de la inversión en perjuicio de los países mismos, ya que los recursos externos eran fundamentales para el crecimiento.

1.2.2.2. Percepciones cambiantes respecto al cambio técnico en la agricultura

Desde que Schultz planteó, en su texto ya clásico, “Transformando la agricultura tradicional”, que los productores tradicionales eran eficientes en la asignación de sus recursos, pero que en la mayoría de los países pobres había pocas oportunidades técnicas y económicas a las cuales recurrir,⁵² el cambio técnico fue puesto en la base de las nociones sobre el desarrollo agrícola (Hayami y Ruttan, 1989: 74) y del diseño de las políticas agrícolas. En consonancia con esa línea de razonamiento se movieron los organismos internacionales interesados en la promoción del desarrollo, coincidiendo, por tanto, con las motivaciones de los gobiernos de países pobres. La argumentación de Schultz dio racionalidad a la promoción de las tecnologías generadas por la *revolución verde*.

Sin embargo, en las últimas décadas hubo un cambio sustancial en la percepción respecto al cambio técnico, que rompió su vínculo estrecho con las políticas enfocadas a la promoción del desarrollo agrícola. Este cambio está relacionado con el patrón de aprovechamiento de los recursos y sus efectos sobre el ambiente, la salud, la calidad de vida y la conservación misma de los recursos, y tiene implicaciones radicales sobre los mercados, el marco de política y la funcionalidad de la agricultura en el sistema global. En la raíz de este cambio de apreciación se encuentra la documentación de los daños asociados a una agricultura basada en el uso de agroquímicos, y la inquietud surgida en los años setenta de que los recursos podrían no ser suficientes para sostener a una población creciente en número e ingreso.

⁵² Esta forma de ver el avance en la productividad cuestionaba que se pudiera obtener un crecimiento significativo de la productividad a través de la reasignación de recursos dentro de los sistemas agrícolas tradicionales. Lo cual es equivalente a decir que manteniendo la misma función de producción, en lenguaje microeconómico. Para hacer posible alcanzar niveles de producción más altos se requerían de otras funciones de producción, mediante la adopción de tecnologías modernas.

La preocupación en torno a los recursos ha conducido a la adopción de enfoques de desarrollo sustentable y elevado el interés en la conservación de la biodiversidad y el hábitat natural de las especies, lo cual se ha expresado en la demanda de nuevos tipos de políticas públicas y en restricciones a la práctica de la agricultura (véase Panayotou, 1994).⁵³ Es propiamente en países desarrollados donde se han expresado tales demandas y restricciones con mayor fuerza, las cuales, sin embargo, poco a poco han ido filtrándose en el debate en países de menor desarrollo. Ellas expresan los intereses de una población educada, de ingreso alto, que no ve que haya un problema de insuficiencia de producción de alimentos.

En cuanto al efecto de productos químicos –no sólo en la agricultura-, en reacción se elevó la preocupación respecto al deterioro ambiental y la calidad de los alimentos, y los daños sobre la salud por aplicaciones y productos peligrosos, lo cual ha dado lugar a la exigencia de mayores controles gubernamentales –y también de nuevas políticas- y a la expansión del mercado para productos considerados más sanos, desde el punto de vista del ambiente y el consumo humano. Estos aspectos han implicado el aumento de la importancia del análisis de los bienes públicos y llevado a un creciente interés en la agricultura como base para la producción de tal tipo de bienes.

La crítica al patrón de aprovechamiento de los recursos agrícolas implicó de hecho, el cuestionamiento del marco de política enfocado a promover la modernización de la agricultura mediante las tecnologías convencionales. Esta crítica embonó bien con el enfoque de asignación de recursos a través del mercado, pues se consideraba que las

⁵³ Las restricciones pueden implicar: prohibición de eliminación de especies en peligro de extinción –que antes pueden haber sido consideradas plagas-, prohibición a la apertura de nuevas tierras al cultivo en zonas protegidas, protección de suelos frágiles, o bien exclusión de usos que impliquen la contaminación de mantos freáticos.

políticas de apoyos al cambio técnico, las cuales implicaban subsidios, inducían un uso dispendioso e irracional de los insumos (agua, tierra, maquinaria, fertilizantes y otros agroquímicos) y una mala asignación de recursos, reflejada en la acumulación de excedentes sin salida. Se consideró, además, que esta utilización dispendiosa de insumos se veía agravada a la vez por esquemas de sostén de precios.

En buena medida, el deterioro ambiental y de los recursos fue imputado a las tecnologías ahora convencionales –no sólo a los procesos de industrialización y de crecimiento urbano-, las cuales fueron promovidas mediante políticas públicas. En ese marco, y ante una inclinación a la sobreoferta de productos agrícolas en el mercado mundial, las políticas de fomento a la intensidad de aprovechamiento de los predios agrícolas, a través de la mayor utilización de insumos de altos rendimientos –o los precios-, perdieron el amplio consenso que alguna vez tuvieron. Con la agravante de que, desde el punto de vista social, tanto las políticas de precios como de subsidios se justificaban como soporte de las pequeñas explotaciones familiares; sin embargo, se cuestionó que estos instrumentos tenían un sesgo a favor de los productores de mayor dimensión económica. Por otra parte, en países desarrollados no parecía ser muy consistente subvencionar para producir más y, a la vez, pagar para retirar tierra de la producción o asumir después los costos de acumular excedentes.⁵⁴

⁵⁴ Una argumentación de este tipo se encuentra en el Informe Anual del Worldwatch Institute sobre medio ambiente y desarrollo, conducido por Lester Brown R. Ahí Manlin (1997: 245-277) señala que en Estados Unidos el número de productores disminuyó en dos tercios entre 1930 y 1990, a pesar de que los apoyos se justificaban como esenciales a la conservación de la agricultura familiar. Como consecuencia de esa concentración de la propiedad, el 84% de los pagos a la agricultura (8,500 millones de dólares) fueron a parar al 30% superior de las explotaciones agrícolas en 1991, clasificadas según sus ingresos brutos. También se anota que la mayoría de las subvenciones, tal como se aplican actualmente, suscitan una cuádruple acusación: fracasan por sí mismas, aumentan el gasto público, son causa de aumento de impuestos, los cuales afectan la inversión y el trabajo, y dañan el medio ambiente. Sin embargo, se observa que hay razones fundadas para conceder subvenciones, pues los mercados no son tan eficientes como dicen los libros de texto.

Ante el fortalecimiento de las corrientes ambientalistas y del desarrollo sustentable durante las últimas dos décadas, ese tipo de inquietudes se expresaría como una demanda de reducción o eliminación de los subsidios a los insumos agrícolas. El ataque a las subvenciones, bajo enfoques de política conservadores, en realidad no hubiera tenido tanto éxito de no haber existido un ambiente social favorable en los países desarrollados, derivado de su necesidad de restar estímulos a la producción y de responder a las exigencias de una población que demanda alimentos sanos y valora muy alto la calidad de vida, asociada al medio ambiente, y a la conservación de los recursos y de la comunidad rural.

La crítica contra las tecnologías ahora convencionales serviría para apuntalar la reconsideración de las políticas de financiamiento del desarrollo del Banco Mundial y el desplazamiento hacia un enfoque más centrado en el mercado, el cual se reflejaría más tarde en sus recomendaciones de reforma de las políticas agrícolas. El cuestionamiento de tales tecnologías embonó bien con la crítica del costo presupuestal de las políticas agrícolas y su falta de efectividad en generar una dinámica de crecimiento alto y sostenido en países de menor desarrollo, si bien en las primeras etapas de promoción los resultados habían sido bastante alentadores.

En muchos países en desarrollo, las políticas de modernización de la agricultura estaban dirigidas a promover una oferta de alimentos suficiente para hacer frente a los requerimientos de una población en rápido crecimiento, asumiendo un carácter compensatorio del sesgo antiagrícola de procesos de industrialización inducidos y protegidos por el Estado (Gómez-Oliver, 1994: 131). El interés en la producción de alimentos baratos implicó un uso amplio de subvenciones, para elevar la productividad agrícola mediante la reducción del costo de los insumos y la

capitalización de las unidades de producción. Adicionalmente, a fin de apuntalar los esfuerzos de elevación de la productividad, fueron creados múltiples mecanismos de intervención estatal en esferas como la investigación, la comercialización, el financiamiento, el almacenamiento y otros servicios.

Los anteriores esquemas de política tenían una orientación marcada hacia el aumento de la productividad y de la producción, la estabilidad del ingreso rural y de los productores, la búsqueda de equilibrios respecto a los otros sectores de actividad económica y el logro de cierta autosuficiencia. La relación entre política de precios y políticas de subsidios para propiciar la capitalización y el cambio técnico, era estrecha, si bien podría estar cargada en algún sentido. El éxito de la agricultura norteamericana y de la Unión Europea se explica en buena medida por esta combinación de políticas. Sin embargo, los efectos indeseados o no esperados del éxito terminarían llevando a una reconsideración de las políticas agrícolas en un entorno global.

1.2.3. Políticas agrícolas y países en desarrollo⁵⁵

En buena medida, los países de bajos niveles de desarrollo imitaron las políticas proteccionistas y de estímulo a la agricultura que aplicaban los países avanzados, aunque éstas no fueran exactamente iguales. Sin embargo, sus logros fueron bastante limitados. No hay una explicación acabada de por qué se obtuvieron resultados tan contradictorios entre países con distintos grados de desarrollo; no obstante, en esta línea vale la pena destacar los trabajos conducidos por Krueger, Schiff y Valdés (1991), para el Banco Mundial, los cuales ejercieron una gran influencia en la visión sobre las políticas y las reformas.

⁵⁵ En este apartado nos hemos apoyado en Trujillo y Schwentesius (2002).

En el estudio comandado por Krueger, Schiff y Valdés, en cinco tomos, con el título “The Political Economy of Agricultural Pricing policy”, se analizó una muestra de 18 países de América Latina, Asia, África y el Mediterráneo, tomando en cuenta el periodo 1960-1983. De acuerdo con sus resultados, se encontró que la mayor parte de los países imponían altas cargas sobre sus sectores agrícolas, que el impuesto indirecto, derivado de las políticas macroeconómicas (tipo de cambio sobrevaluado, gravámenes sobre importaciones y medidas de protección y apoyo a la industria) era aún más pesado que el impuesto directo sobre las exportaciones. Sus autores sostenían que la mayor parte de las medidas de carácter directo eran contrarias a la ventaja comparativa –los productos competitivos eran objeto de impuesto, mientras los no competitivos recibían protección, por ejemplo-, que los recursos proporcionados a la agricultura a través de subsidios a los créditos, infraestructura, investigación e innovación no eran iguales a los extraídos del sector, y que los recursos que fluían hacia la agricultura tenían un sesgo hacia los grandes productores o las empresas más modernas.

El citado trabajo tuvo un efecto trascendente a largo plazo, pues introdujo el reconocimiento del efecto negativo de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura, además de cuestionar el sesgo antiagrícola del modelo de crecimiento orientado hacia la sustitución de importaciones. Su tratamiento del problema agrícola llevaría a fortalecer las posturas favorables a la reforma de las políticas agrícolas y a la apertura de las economías, para adoptar enfoques de política más centrados en el mercado, en el retiro del Estado y en el sector externo. Por otra parte, al cuestionar radicalmente las intervenciones gubernamentales sobre los mercados agrícolas abrieron el espacio, en el tratamiento de los problemas de la agricultura, a una nueva visión de economía política, que valoraba las “fallas de gobierno” y la crítica de los “grupos de

interés”, “buscadores de rentas”, los cuales, se suponía, impedían la adopción de políticas más favorables al crecimiento; ésta sería una línea en la cual profundizaría el Banco Mundial. La idea central era adoptar políticas proagrícolas y procrecimiento, eliminando el sesgo en el patrón de desarrollo favorable a la industria y haciendo que las economías se ajustaran más a sus dotaciones relativas de factores.

El estudio de Krueger, Schiff y Valdés (1991), vendría a reforzar la línea encaminada a la promoción de la orientación del aparato productivo hacia las exportaciones en las economías en desarrollo. En un plano más relacionado con el proceso de industrialización que con la agricultura, el discurso a favor de asignar un rol más importante al comercio internacional había encontrado sustento en la existencia de diversos estudios que contrastaban el mejor desempeño -en términos de tasas de crecimiento y mejora del bienestar- de economías orientadas hacia fuera que países con economías más cerradas, si bien, como lo destacan Kasacoff y Ramos (1999) no hacían una valoración justa del tipo de participación de los gobiernos en esa evolución económica.

Esto representaba, de hecho, un cambio en el patrón de desarrollo, la adopción de un patrón liderado por las exportaciones, de cualquier tipo y no necesariamente industriales. Había una crítica implícita, en tal sentido, a la vieja teoría del desarrollo, excesivamente centrada en la acción estatal, y en donde la agricultura no era la parte dinámica, aunque la presencia de la agricultura fuera muy importante en términos de población rural, fuerza de trabajo y participación en el PIB. La adopción de un nuevo patrón de crecimiento más centrado en el mercado externo condujo a la materialización de cambios estructurales, los cuales debían tener el efecto colateral de romper con el

papel subordinado impuesto sobre la agricultura. Esos cambios estructurales se expresarían en las reformas de las políticas agrícolas un poco más tardíamente.

En esa perspectiva, la agricultura de países en desarrollo era presentada como una eventual ganadora de los procesos de liberalización comercial y de adopción de una estrategia de orientación hacia fuera. Sin embargo, con algunas excepciones, como sería el caso de Chile, en general no ocurrió así. ¿Por qué los pronósticos estuvieron tan errados?

El análisis a este respecto está por hacerse, sin embargo, se pueden destacar algunos puntos. En primer lugar, se supuso que la reducción de los niveles de protección estaría acompañada de una devaluación real, con lo cual las actividades productoras de bienes comerciables, como la agricultura, que aparentemente gozaban de menor protección, se verían favorecidas en términos netos. No obstante, la expectativa de tipo de cambio favorable en general no se cumplió y, por tanto, tampoco con relación a las tasas de interés; por el contrario, la situación se agravó (Ocampo, 2001: 4). Así pues, el tipo de cambio pudo no haber anulado los efectos negativos de una menor protección arancelaria en muchos países, como ocurrió en México.⁵⁶ En realidad, durante el ya largo periodo de reforma, la agricultura tendió a padecer, predominantemente, la perversa combinación de políticas comerciales y cambiarias adversas.

En segundo lugar, se supuso que el sector se beneficiaría de un sector privado mucho más activo, no obstante, se generaron vacíos que el sector privado no pudo cubrir

⁵⁶ Quiroz (2001: 103-141) imputa la inclinación a la apreciación de la moneda (descenso del tipo de cambio real) a que se ignoró la influencia de los movimientos de capital en los modelos estáticos que justificaban la apertura. Entrando en mayor detalle, explica este proceso mediante dos hipótesis: la monetaria y la referente a las expectativas de crecimiento inducidas por la propia reforma. En el primer caso, las políticas de estabilización de precios pueden llegar a inducir una revaloración de la moneda y, en el segundo, las expectativas optimistas afectan fuertemente el gasto (aumento), la entrada de capital y, finalmente, el tipo de cambio real (descenso).

plenamente al disminuir el grado de intervención pública en la agricultura. Gran número de productores quedó fuera del acceso al crédito, seguro, asistencia técnica, investigación y otros activos. Se menospreció la existencia de mercados incompletos o de otras fallas de mercado, y se supuso que los mercados aparecerían y se desarrollarían de manera natural. En la búsqueda de fortalecer los derechos de propiedad, se descuidó o dañó la organización colectiva (el capital social). Las reformas se caracterizaron por su fuerte sesgo anticampesino –la expectativa era que dejara de serlo, como parte de la dinámica de transformación estructural- y pronunciaron el sesgo en las transferencias públicas en favor de productores grandes, integrados o de los agronegocios.

En tercer lugar, hubo una mala apreciación respecto a las medidas de política para compensar el sesgo antiseccional implícito en el modelo de industrialización anterior. Estos distintos instrumentos se habían venido levantando a lo largo del tiempo en la idea de producir modernización de la agricultura, mejorar el ingreso rural o resolver problemas específicos en el campo. Debido a ese conjunto de medidas, en realidad el sesgo antiagrícola neto del modelo anterior no era tan pronunciado, por lo menos no en América Latina (véase Spoor, 2001). Cabe señalar, por otra parte, que la evolución de la agricultura con posterioridad a las reformas no ha podido superar, en general, el desempeño sectorial durante el periodo de vigencia del modelo de industrialización sustitutivo de importaciones.

En fin, la dinámica de las reformas ha probado que no bastan las soluciones de mercado, que éste requiere del desarrollo de instituciones apropiadas, pero que ellas no surgen automáticamente inducidas por la demanda a corto plazo, y que las restricciones que se enfrentan sólo pueden superarse en el largo plazo. La constitución de las

instituciones adecuadas, por otra parte, descansa en buena medida en la intervención de los gobiernos.

1.2.4. La naturaleza del debate actual: ¿Hacia una nueva visión respecto a la agricultura?

En un principio, las reformas representaban más definidamente un proceso de ajuste, era indispensable dar salida a presiones que se venían acumulando en el comercio agrícola y que por tanto afectaban sobre todo a las potencias exportadoras. Si bien, según se ha abordado, las reformas fueron justificadas en cierta medida en la idea de que los países pobres podrían por esa vía recuperar algo de la competitividad perdida. El problema de insuficiencia en la oferta doméstica o garantizar la seguridad alimentaria no eran parte de la agenda, pero sí lo era la inclinación a crisis agrícolas, derivadas de un crecimiento lento de la demanda respecto al aumento de la capacidad de oferta. La inclinación hacia el desequilibrio se expresaba en bajos precios, los cuales, en un círculo vicioso, aumentaban la exigencia de más altos presupuestos públicos, a fin de proteger el ingreso de los productores, particularmente en economías desarrolladas.

En ese escenario, el papel agresivo hacia el diseño de políticas más orientadas hacia el mercado, con menor intervención de los gobiernos, fue desempeñado sustancialmente por Estados Unidos. La postura de resistencia a estas presiones ha sido liderada principalmente por la Unión Europea, ya que esta agrupación está en desventaja competitiva y no imputa al mercado el virtuosismo contemplado por los teóricos del libre comercio.

El incremento en la capacidad de oferta en las economías desarrolladas, en un entorno de lento desplazamiento de la demanda interna de alimentos, derivó en la alteración de las ventajas competitivas entre países. El análisis de ventajas comparativas

pone el acento en las dotaciones naturales de recursos, sin embargo, en realidad éstas son cada vez menos importantes en la capacidad competitiva o en la explicación de los patrones de comercio. La alteración de las ventajas competitivas se asocia estrechamente con los logros científicos y técnicos, así como con el desarrollo de los mercados, la construcción de un marco institucional y de política apropiado, a lo largo del tiempo, y la modificación de la relación entre capacidad de producción y crecimiento demográfico y del ingreso.

En ese marco, como potencia agrícola, al impulsar las reformas y la apertura de los mercados agrícolas internacionales, Estados Unidos no sólo ha estado interesado en la realización de sus ventajas comparativas tradicionales o en los encadenamientos de su agricultura, los cuales han dado lugar a una industria muy amplia e importante que trasciende a la actividad primaria básica, sino en que el comercio pudiera hacer viable sus logros en el desarrollo de la biotecnología y otros campos de la ciencia aplicada, lo cual tiene implicaciones de largo plazo para su posición competitiva futura. Los desarrollos en esta área son de esperar que impliquen ajustes en la posición competitiva de los países, lo cual puede afectar sobre todo a los países en desarrollo.

Las reformas, así como las negociaciones comerciales, están dirigidas a reducir el papel de las políticas en el incremento de la producción, pero a la vez a alentar la realización de las ventajas que se derivan del avance científico y tecnológico. Estos avances pueden implicar la modificación de la forma de funcionamiento de los mercados y de las estructuras de organización. Desde el ángulo del paradigma estadounidense, ello se reflejaría como una profundización en el proceso de industrialización de la agricultura, en el cual la pequeña explotación familiar no tiene futuro alguno. En este paradigma, la producción agrícola asume cada vez más el rasgo de manufactura.

Por otra parte, tanto para Estados Unidos como la Unión Europea, potencias que aún definen el ritmo y rumbo de la negociación en materia de comercio agrícola (véase George, 2002), los niveles de protección y la participación de los gobiernos en la agricultura, con sus presupuestos, siguen siendo muy altos. El retiro de medidas de apoyo a precios y de incidencia en la producción, sin que hayan desaparecido del todo, como resultado de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, ha sido compensado con un conjunto de políticas y programas que tienden a mantener el ingreso rural estable y aun mejorar la competitividad. Esta defensa de la agricultura propia se inscribe dentro de planteamientos que pueden llegar a ser muy elaborados, como sería el caso europeo, donde a la agricultura se le asigna un carácter “multifuncional” en su contribución al desarrollo, o no tanto, como en el caso de Estados Unidos y sus “redes de protección del ingreso”.

En ambos casos, las medidas que se han derivado del propósito de mantener un ingreso rural estable o de dar respuesta a nuevas demandas sociales pueden ser vistas como pretextos para eludir el compromiso de descenso de los niveles de apoyo a la agricultura; o como el producto de la acción de grupos de presión, los cuales todavía pretenden mantener derechos adquiridos durante tantos años de transferencias públicas, o como el resultado del peso del “establecimiento agrícola”, el cual no quiere que desaparezcan las condiciones que justifican su continuidad. Cualquiera que sea la argumentación, las medidas son también la expresión de nuevas preferencias sociales, y reflejan el cada vez menor peso de bienes de origen agrícola considerados homogéneos, en torno a los cuales se han hecho realmente las negociaciones sobre comercio.

En particular, en un marco de política no muy comprometido con el comercio libre, la Unión Europea ha buscado disminuir el peso de la Política Agrícola en su

proceso de integración, en tanto da respuesta a las presiones norteamericanas y a nuevas demandas de la población respecto a satisfactores relacionados con la agricultura. En ese conglomerado de países, ciñéndose a un enfoque de resistencia y de conservación de instrumentos de apoyo a las unidades de producción agrícola, se ha identificado una vía de mejora en la calidad de vida a través de la agricultura que guarda relación con la conservación de su entorno rural y de los recursos, y con la prestación de servicios medioambientales en lo que se ha denominado “modelo europeo” de desarrollo agrícola.

En ese tenor, la noción de multifuncionalidad de la agricultura –que en las negociaciones multilaterales se incluye dentro de los aspectos no comerciales- expresa un cambio de visión respecto a los papeles de la agricultura en sociedades desarrolladas. Este cambio de visión está presente en los esquemas de política de la Unión Europea, principalmente; sin embargo, también ha venido ganando influencia en la definición de políticas en Estados Unidos. Por consiguiente, hay un desplazamiento del acento en la producción de alimentos de consumo directo o de materias primas para la industria hacia la consideración de la provisión de bienes y servicios públicos, los cuales crean un ámbito de justificación para la continuidad de la intervención de los gobiernos. Es decir, en tanto se retira la intervención estatal sobre los mercados, aumenta en aquellos aspectos en los cuales se considera que el mecanismo de los precios no opera adecuadamente, o el mercado no puede ser un proveedor eficiente.

Más allá de la ambigüedad del concepto y de sus distintas interpretaciones, la fuerza del discurso en torno a la multifuncionalidad descansa en la existencia de nuevas demandas sociales, las cuales se derivan de cambios en las preferencias de los consumidores, sustentándose a la vez en la noción de fallas de mercado. El concepto de multifuncionalidad de la agricultura se relaciona sustancialmente con la existencia de

bienes públicos y de externalidades. Se considera que los productores proveen de satisfactores juzgados valiosos por la sociedad, los cuales no son adecuadamente retribuidos por el mercado, y que, a la vez, su actividad genera externalidades positivas (aire puro, paisaje, control de inundaciones o de avalanchas, por ejemplo), que tampoco son bien recompensadas. Ambas fallas conducen a una inadecuada provisión. En tal sentido, es justificable hacer transferencias a los productores a fin de estimular la producción de bienes públicos o para premiar su esfuerzo, no reconocido plenamente a través del mecanismo de precios, a fin de elevar la calidad de vida de la sociedad y el bienestar de los consumidores.

Paralelamente, en el terreno del consumo, en países de altos ingresos, como los miembros de la Unión Europea, se ha incrementado la preocupación por la forma en que los bienes son producidos, es decir, se ha puesto atención al proceso de producción, lo cual se ha revelado como la mayor disposición a diferenciar precios de productos que aparentemente cubren la misma necesidad. Importa cómo los animales son tratados o si se han usado hormonas, transgénicos o agroquímicos, por ejemplo. Esa consideración, respecto al proceso ha llevado a la exigencia de creación de mecanismos de regulación pública. En los mercados agrícolas, esas pautas de comportamiento se han visto reflejadas en el incremento de la demanda de productos frescos, hortalizas y frutas, así como en el desarrollo de un mercado para productos orgánicos cada vez más importante, en el estancamiento del consumo de cereales, en una mayor exigencia respecto a los atributos de los productos pecuarios y en el aumento de la presión sobre los gobiernos para el establecimiento de normas y barreras comerciales.

En consecuencia, no sólo se ha modificado la percepción social respecto a la importancia del campo para la calidad de vida, sino que se ha incrementado la presión

sobre los gobiernos para que apliquen medidas relacionadas con el medio ambiente y el consumo de bienes y servicios originados en la agricultura, las cuales pueden ser de carácter extraterritorial y aun obstaculizar el comercio.

En conclusión, puede afirmarse que los procesos sociales relacionados con el diseño de políticas agrícolas están implicando la confrontación de dos paradigmas, el estadounidense y el europeo, si bien las tendencias respecto a industrialización de la agricultura y su nueva valoración social no se circunscriben a un determinado espacio territorial. En el primer caso, la preocupación gira en torno al comercio y cómo a través de éste se hace factible optimizar las ventajas competitivas alcanzadas y los beneficios futuros de la ciencia, liberando al mercado para que éste realice los ajustes pertinentes en la estructura de producción nacional, a fin de que los consumidores dispongan de productos a más bajos precios. Este proceso implica la profundización de los procesos ya antiguos de concentración industrial y la reducción del número de productores, haciendo uso de economías de escala. Aquí, el resultado depende sustancialmente de las fuerzas económicas, es decir, principalmente de cómo se exprese la capacidad adquisitiva de los consumidores y como reaccionen a ello los oferentes.

En el segundo paradigma, el acento no está exclusivamente en la búsqueda de unidades de producción eficientes para competir en mercados abiertos con bajos precios; está, sobre todo, en cómo las políticas pueden dar respuesta a las exigencias sociales, las cuales se derivan de una población educada, que no sólo vota en el mercado usando su poder adquisitivo, sino que además está motivada política y socialmente respecto a la definición del perfil de bienes y de sociedad rural que quiere. En ese escenario, el mercado puede no ser el mejor mecanismo para revelar las preferencias sociales, en la medida en que para un conjunto de bienes éstos son incompletos o de mal

funcionamiento. En un escenario de este tipo, las pequeñas explotaciones familiares tienen un lugar, ya sea como conservadores de los espacios y tradiciones rurales o como proveedores de bienes diferenciados de precios altos o de servicios ambientales; en tal sentido, este enfoque se ajusta más a una estructura de predios pequeños.

Un aspecto importante de las reformas de las políticas agrícolas es que no sólo representan un ajuste respecto a cierta problemática, la cual puede ser incluso la resultante del efecto de las políticas mismas, sino también un ajuste hacia adelante en términos de evoluciones posibles; responden en gran medida a una visualización de cómo se percibe la transformación del campo, es decir, se tiene una imagen objetivo en construcción, de ahí que las exigencias de grupos sociales organizados, y no sólo de consumidores anónimos, hayan adquirido importancia. Aunque los reformadores neoliberales vieron con preocupación la acción de grupos de interés, los cuales supuestamente conspiraban contra el interés general y el consumidor individual, no puede eludirse su papel positivo en comandar mandatos sociales, ya que no todo es mercado. Los grupos de interés pueden ser un problema, pero también expresan ciertas preferencias sociales.

1.2.5. Perfiles de las políticas agrícolas actuales⁵⁷

Las reformas, para facilitar el desplazamiento hacia una mayor orientación al mercado, han exigido que los gobiernos renuncien, particularmente en países no desarrollados, a la utilización de las viejas políticas agrícolas. Sin embargo, ello no ha impedido que se diseñen nuevos instrumentos y programas para compensar a los perdedores -ante la necesidad de hacer viables políticamente los nuevos cambios-, o dentro del esquema de reformas de la segunda generación.

⁵⁷ Para este punto nos hemos apoyado en Trujillo y Schwentesius (2003).

En su versión más cruda y extrema, el enfoque orientado hacia el mercado implica un reajuste severo en las políticas agrícolas, como instrumento de intervención del Estado. Sus planteamientos pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos.

Respecto al cambio técnico, hay una ruptura con la idea de que los gobiernos deben promover el cambio técnico a través de medidas o instrumentos de política que impliquen afectar los costos de producción, pues ello induciría un uso dispendioso de recursos, como el agua, los fertilizantes o el crédito, y sesgarse contra la mano de obra, como ha ocurrido en muchos países que alentaron la mecanización. Una decisión de este tipo se justifica adicionalmente en el hecho de que tiende a reducir el efecto dañino sobre el ambiente de un uso irracional de los insumos agrícolas. Se considera, en el sentido de Hayami y Ruttan (1989), que mercados flexibles pueden inducir la trayectoria de cambio técnico más eficiente si no hay distorsiones en las señales de mercado.

Se rechaza la utilización de políticas que interfieran en el nivel de rentabilidad, a través de subsidios a costos o precios, pues éstas distorsionan el patrón de asignación de los recursos -reflejado en los patrones de cultivos, sectorial e intersectorial- al alterar las señales de mercado y debido a la carga que representan para consumidores y contribuyentes. Además, al estimular mayor producción de productos en los cuales el país tiene algún peso, podrían distorsionarse los precios en el mercado internacional e impedir que las ventajas comparativas se revelen claramente. Se supone que se debe permitir que el mercado realice los ajustes correctos en precios, producción y cultivos, el número o tipo de productores y empresas, y en la especialización de las regiones.

Se considera que no debe haber transferencias de ingresos públicos de ningún tipo a los productores, estén o no vinculadas a precios, pues también tienen alguna incidencia en la producción. Los apoyos directos al ingreso del productor –o pagos- se

asumen como una mal menor a corto plazo, una manera de comprar la adhesión a las reformas orientadas al mercado.

Hay oposición a medidas que restringen la movilidad de la mano de obra hacia otras actividades o la transferencia de tierras, ya sea a través de las políticas agrícolas, programas específicos o la legislación, pues implican una pérdida de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. Los derechos de propiedad deben estar perfectamente especificados y garantizados, para dar confianza a los agentes económicos.

No se consideran aceptables políticas que distorsionen el comercio a través de subsidios a la exportación o cualquier barrera que implique una restricción a éstas o las importaciones. Los precios externos asumen un rol sustancial porque constituyen las señales respecto a la mejor asignación de los recursos nacionales y, por tanto, definen el patrón de aprovechamiento de las ventajas comparativas. A través de un comercio más libre se auspicia un patrón de especialización que refleja más adecuadamente el costo de oportunidad de los recursos. Por otra parte, se confía en que la volatilidad de precios a través de un comercio libre disminuya, al desaparecer las distorsiones introducidas por las políticas. Insumos importados más baratos se cree pueden aumentar la competitividad de los productores, y alimentos de más bajo precio elevar el bienestar de los consumidores.

Se rechaza la participación de empresas públicas en la comercialización, especialmente en lo que se refiere a transacciones con el exterior, o la concesión de licencias de importación, dadas las condiciones de desventaja en la que están los particulares frente a los monopolios públicos, las posibles cargas que representan a los contribuyentes y porque pueden dar lugar a la búsqueda de rentas públicas. No hay una posición definida respecto al poder de mercado que tienen los grandes monopolios

comercializadores, el conflicto está entre garantizar condiciones competitivas o dejar que el mercado realice por sí mismo los ajustes.

Existe duda en cuanto a la inversión pública en infraestructura y en investigación agrícola. Aunque sus efectos no implican un efecto de corto plazo, sí alteran las decisiones de productores y empresas a largo plazo. Se considera que éstas no son tan distorsionantes, y que efectivamente son las de más alta incidencia en el aumento de la productividad y en el desarrollo agrícola, pero que es más conveniente garantizar los derechos de propiedad intelectual e inducir la inversión de empresas privadas.

Se puede considerar que el enfoque librecambista implícito en los puntos anteriores ha salido vencedor, ya que constituye la base de referencia sobre la cual se realizan las negociaciones comerciales o se diseñan las políticas públicas; sin embargo, las políticas finalmente elegidas no se han ajustado exactamente a todos esos puntos. Los estados-nación persisten y no pueden dejar en manos del mercado su desarrollo; el comercio internacional no es completamente libre y difícilmente puede serlo, considerando la inclinación al uso de barreras no comerciales y los intereses de los consumidores y las preocupaciones ambientales; la movilidad de los recursos no es completa, especialmente en lo que se refiere a mano de obra; preocupan los problemas de pobreza y de distribución del ingreso, los cuales no puede resolver el mercado, entre otros factores, de manera que las definiciones de política real siguen considerando una amplia intervención pública, cuya restricción mayor se deriva de la capacidad presupuestal de cada país.

El arsenal de políticas puede ser muy simple en países pequeños y pobres o puede ser bastante sofisticado y con una gama variada de opciones, como en Estados Unidos y la Unión Europea. La agricultura puede ser vista como una actividad

económica no sustantiva o como merecedora de un carácter estratégico o de un trato especial, debido a la valoración social que se le concede. Aunque las negociaciones multilaterales han girado en torno a la idea de dar el mismo trato a los bienes agrícolas que a los manufactureros,⁵⁸ en términos de comercio, la dificultad de avance sugiere que la agricultura no puede ser tratada como un sector más.

Pesan las características propias de la agricultura y la importancia que a ésta se le asigna en la sociedad, las cuales incitan al involucramiento de consumidores, ambientalistas y otros grupos interesados en los asuntos públicos. Las preocupaciones sociales sobre la cuestión agrícola son muy fuertes, y están asociadas al desarrollo rural, la calidad de los alimentos, el cuidado de los recursos, la calidad ambiental, la conservación de la vida silvestre y de la riqueza genética, y la continuidad de las raíces culturales. Paradójicamente, es en los países de mayor desarrollo donde se expresan actualmente con mayor nitidez estas visiones.

En ese entorno, la liberación ha llevado a una mayor regulación en áreas tales como las condiciones sociales y ambientales de producción y la calidad de los productos, y al diseño de instituciones que permitan resolver los problemas que el mercado origina y que no puede resolver por sí mismo. Sin regulación, los procesos de integración y liberación económica comercial podrían fracasar por pérdida de credibilidad, de manera que los gobiernos se han visto presionados a buscar nuevos instrumentos de política, en respuesta a nuevas exigencias sociales (García, 2000a).

Las negociaciones de la Ronda de Uruguay no sólo arribaron a acuerdos en torno al comercio, sino que además afectaron las medidas de apoyo interno. Estas últimas

⁵⁸ El nivel tarifario promedio es de cerca del 40% para productos agrícolas y para las no agrícolas, por debajo del 5% en los países desarrollados, y quizá en el 15% en los países en desarrollo (Josling, 2000).

fueron clasificadas en tres “cajas”: la verde (que comprende políticas no limitadas, debido a sus mínimos efectos distorsionantes del comercio), la ámbar (medidas que fueron consideradas distorsionantes, sujetas a programación para fines de reducción o posible eliminación) y la azul (no desvinculadas completamente, pero permitidas: pagos compensatorios de la Unión Europea). El criterio de clasificación fue el carácter desconectado o no de las decisiones de los productores respecto a precios y producción,⁵⁹ en tal sentido, toda medida que implique que los productores incrementen su producción a corto plazo se define como distorsionante del comercio y, por tanto, no desvinculada.

Los acuerdos derivados de la Ronda de Uruguay, que dieron lugar a la OMC, no solo impusieron restricciones sobre las políticas comerciales de los países firmantes, sino también sobre el diseño de las políticas internas, siendo la más importante su carácter desvinculado. Es decir, no deben definirse políticas que impliquen subsidios para estimular la producción interna. Las subvenciones, si no pueden evitarse, deben encaminarse a apoyar el ingreso de los productores.⁶⁰ Ésta es la característica básica que está definiendo las nuevas políticas agrícolas, a manera de disminuir la injerencia de los gobiernos en la determinación de precios que distorsionen la asignación de recursos, y a fin de no inducir excesos de producción que se reflejen en los mercados internacionales. Para los países no desarrollados, con insuficiencia de producción de alimentos, éste es

⁵⁹ En realidad, es difícil encontrar políticas cuyos efectos sean completamente nulos, especialmente a largo plazo. Por ejemplo, el efecto riqueza, derivado de transferencias directas de ingreso, mejora el acceso al crédito y a las posibilidades de inversión, lo cual tiende a incidir sobre la producción. Para un análisis del grado de desconexión de distintos instrumentos de política véase Westcott y Young (2000).

⁶⁰ La desconexión de los apoyos a los productores respecto a precios y producción había sido un elemento clave en el proceso periódico de reforma de las políticas agrícolas de Estados Unidos durante varias décadas, que se asumió plenamente en la legislación hasta 1996. Para mayor profundidad sobre estos aspectos véase Orden *et al.* (1999), Ingersent y Rayner (1999) y Knutson *et al.* (1998).

un aspecto problemático, dado que la estandarización de las reglas de comercio no contempla adecuadamente las asimetrías existentes entre países.

La idea de transferencias desvinculadas se ha asociado a los criterios de horizontalidad y temporalidad (Álvarez, 1999), es decir, de igualdad de acceso a todos para no dejar oportunidad a la discrecionalidad gubernamental, que pudiera dar lugar a la búsqueda de rentas, en tanto se evita generar la idea de derechos permanentes. Sin embargo, en países de bajos niveles de desarrollo, los instrumentos horizontales pueden terminar siendo altamente discriminatorios contra individuos o grupos con mayores dificultades de acceso, y perder efectividad, dada la especificidad que tiene la agricultura. Existe ahora una mayor inclinación a adoptar políticas que se definen como diferenciadas y focalizadas, para atender necesidades y a grupos definidos, aun ante el riesgo de discriminación no deseada, alta discrecionalidad o prácticas clientelares (Echeberri y Ribero, 1999), o de ser selectivas de los ganadores. Este cambio ha sido posible a medida que ha cundido la duda en torno al virtuosismo del mercado y se ha dado una revalorización del papel del Estado.

Adicionalmente, un aspecto sustancial de los criterios actuales para el diseño de políticas se refiere a la utilización del mercado. Se procura que el involucramiento gubernamental en el mercado sea mínimo, no incidir sobre precios sino sobre ingresos, que se mejore el acceso a activos, reduciendo costos de transacción, pero sin ser provistos directamente por el sector público, y maximizar la participación del sector privado, por ejemplo en el caso de la asistencia agrícola (De Janvry *et al.*, 1997; De Janvry y Sadoulet, 2000). Lo que es más importante, las políticas agrícolas deben encarar fallas de mercado, más específicamente, deben estar muy enfocadas y

etiquetadas a la falla que pretenden atacar y no aplicarse indiscriminadamente a mercados completos o conjuntos de mercados (Ellis, 1996).

1.3. Comentarios Adicionales

En la reforma de las políticas agrícolas han concurrido distintos enfoques teóricos, haciendo la crítica a las políticas como a las reformas mismas. Inicialmente la crítica se apoya fuertemente en la escuela de la elección pública, extendiendo de ese modo la visión crítica estadounidense respecto a sus propias políticas hacia otras naciones. Sin hacer una valoración de la pertinencia de esa crítica, es evidente que su poder explicativo, dentro de otros contextos nacionales, tenía un menor alcance, especialmente bajo sistemas políticos de democracia poco desarrollada. Lo anterior explica, ciertamente, el conocimiento poco extendido de esta corriente analítica en México. En menor grado, algo similar puede observarse respecto a la Política Agrícola Común de la Unión Europea, donde el análisis de las políticas ha sido en general tratado bajo las teorías de la integración (véase Grant, 1997; Peterson y Bomberg, 1999; Rosemond, 2000; Pelkmans, 2001).

Desde el ángulo de la economía del bienestar, los enfoques teóricos que permearon en un principio las reformas se incluyen dentro del ámbito de la economía política de base neoclásica y también, más específicamente, dentro del campo de la nueva economía institucional, la cual está lejos de constituir un cuerpo homogéneo y compacto. La crítica reciente a las reformas, que más ha trascendido hacia la reformulación de las políticas, corresponde precisamente a enfoques de economía institucional que rechazan la noción de optimización racional característica de los modelos neoclásicos de competencia perfecta. En realidad, en buena medida lo que se tiene es una confrontación de enfoques dentro del ámbito de la economía institucional.

El análisis institucional tiene la virtud de tender puentes entre distintas expresiones teóricas referidas a la economía y otras disciplinas, lo cual ha dado lugar a tratamientos eclécticos, según el problema empírico.

No es sorprendente, por tanto, que en los nuevos enfoques estructuralistas haya un acercamiento a la economía institucional, en la medida en que los enfoques más recientes suponen que la estructura de incentivos de una sociedad está definida por la naturaleza de sus instituciones, y estos arreglos son de naturaleza específica. Los arreglos institucionales constituyen restricciones específicas que implican que las economías no responden de igual manera a distintos estímulos. Hay un reconocimiento más explícito de que no hay una sola economía de mercado, y que tampoco hay un patrón único de desarrollo. Hay diferentes capitalismo, derivados de estructuras de incentivos diversas y de agentes que responden de manera diferente. Los mercados son moldeados de acuerdo con la estructura institucional.

2. METODOLOGÍA

Cada una de las reformas fue abordada bajo su propio contexto nacional o regional, con la intención de precisar su evolución y presiones hacia el cambio y las problemáticas a las cuales daban respuestas. Se optó por no basarse exclusivamente en algunos parámetros de comparación para no perder comprensión, al dejar fuera valoraciones cualitativas significativas, particulares al caso. No solamente se tenía interés en las similitudes sino también en las especificidades. En todos los casos se puso atención a las estructuras y sus tendencias de cambio. Las dinámicas de cambio fueron vistas relacionando los contextos propios con el escenario internacional. Adicionalmente, el análisis comparativo se apoyó en la metodología de la OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)⁶¹ y su base de datos, ambos contruidos para el monitoreo de la evolución de las reformas de las políticas agrícolas de los países miembros. Cada caso fue tratado de manera particular, en un capítulo especial, sin embargo, la base de datos y la metodología de la OECD son utilizadas para hacer el análisis de la evolución comparativa de las reformas, en un capítulo específico,

⁶¹ La OECD modificó su esquema inicial en el tratamiento de las políticas agrícolas ya que inicialmente operaba con dos conceptos básicos referidos al subsidio equivalente al productor (PSE: Producer Subsidy Equivalent) y al equivalente de subsidio al consumidor (CSE: Producer Subsidy Equivalent), los cuales se definían como el valor monetario que se requería para compensar a los productores o consumidores por las pérdidas de ingreso resultantes de la remoción de una medida de política dada. En virtud de que a la OECD no le interesaban las pérdidas de ingreso sino las transferencias hacia los productores y las transferencias globales en apoyo a la agricultura (OECD, 2001b). Por tal motivo se reemplazó la noción de equivalente por la de estimación del apoyo. Para una mayor profundización en los equivalentes véase OECD (1996) y FAO (1995).

considerando las transferencias a que dan lugar los instrumentos de política. Era de interés destacar la forma en que funcionaban las transferencias, vistas en su conjunto.

La base de datos respecto al seguimiento de las políticas agrícolas comprende desde 1986 hasta el año 2003, de manera que abarca prácticamente el periodo de reformas, si bien algunos países como Nueva Zelanda –dentro de la OECD– emprendieron esfuerzos de cambio más tempranos. Para el caso de México el periodo es bastante pertinente, porque este país inició su proceso de reforma con la entrada de México al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en 1986, aunque su profundización ocurrió a partir de 1989 –en la administración de Carlos Salinas de Gortari–. México fue aceptado como miembro de la OECD a partir de 1994, pero la base de datos contempla la evolución de sus políticas agrícolas desde 1986.

2.1. Categorías e indicadores

Conforme a la metodología de la OECD, el análisis de las políticas y su seguimiento comparativo se efectúa a través de 8 categorías o indicadores principales: la estimación del apoyo total (TSE: Total Support Estimate), la estimación del apoyo al productor (PSE: Producer Support Estimate), la estimación de los apoyos en servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE: General Services Support Estimate), el coeficiente de protección nominal al productor (NPCp: Producer Nominal Protection Coefficient), el coeficiente de asistencia nominal al productor (NACp: Producer Nominal Assistance Coefficient), la estimación del apoyo al consumidor (CSE: consumer Support Estimate), el coeficiente de protección nominal al consumidor (NPCc: Consumer Nominal Protection Coefficient) y el coeficiente de asistencia nominal al consumidor (NACc: Consumer Nominal Assistance Coefficient). Además, tanto de la

PSE, como de la CSE y la TSE se derivan otros tres indicadores específicos expresados en términos porcentuales: los %PSE, %CSE y %TSE.

Los conceptos arriba enunciados se refieren en realidad a las tres partes que se ven involucradas en las políticas, ya sea como beneficiarios o perjudicados: los consumidores, los productores y los contribuyentes. Ellos expresan el sentido de que las acciones de gobierno en realidad sólo provocan transferencias de unos hacia los otros. Con las reformas de las políticas agrícolas se ha buscado que disminuya la carga sobre los consumidores y contribuyentes, derivadas de las políticas de intervención gubernamental a favor de la agricultura. Cada una de las categorías o indicadores anteriores es definido de la siguiente manera:⁶²

Estimación del Apoyo Total (TSE). Mide el valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes y consumidores, derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura, neta de ingresos presupuestarios asociados y sin consideración de sus objetivos e impactos sobre la producción y el ingreso o el consumo de productos agrícolas. La TSE es la suma de las transferencias brutas explícitas o implícitas de los consumidores a los productores, neta de contribuciones financieras del productor (las cuales se contabilizan dentro del MPS y la CSE); de las transferencias brutas de los contribuyentes a los productores de productos agrícolas (incluidas en la PSE); de las transferencias brutas de los contribuyentes en servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE); y de las transferencias brutas de los contribuyentes a los consumidores de productos agrícolas (incluidas en la CSE). La TSE estima el costo global del apoyo a la agricultura financiado por los consumidores

⁶² Para mayor profundidad en los indicadores véase OECD (1999, 2000, 2001a, 2001b).

(transferencias de los consumidores) y contribuyentes *(transferencias de los contribuyentes)*, neta de ingresos por importación *(ingresos o ganancias presupuestarias)*.

La Estimación del Apoyo al Productor (PSE). Este indicador mide el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes en apoyo a los productores, cuantificado a precios de predio, sin consideración de su naturaleza, objetivos o impactos sobre la producción agrícola o el ingreso. La PSE mide el apoyo derivado de las medidas de política respecto a una situación hipotética de no existencia de tales políticas, en donde los productores son objeto tan sólo de políticas generales (impositivas, ambientales, económicas y sociales). No da una estimación del impacto sobre la producción o el ingreso, si bien, mediante los apoyos, puede que se incrementen el ingreso o las ganancias (o se reduzca el nivel de gasto) y aún la producción. La PSE se desglosa en 8 componentes, que son los que permiten dar un seguimiento a la composición de las políticas y el desplazamiento hacia medidas más orientadas hacia el mercado, según los acuerdos de la Ronda de Uruguay y de la OCDE: sostén de precios de mercado (MPS: market price support), pagos basados en la producción, pagos basados en el área plantada o el número de animales, pagos basados en derechos históricos, pagos basados en el uso de insumos, pagos basados en restricciones al uso de insumos, pagos basados en el ingreso agrícola global y otros pagos. Las categorías anteriores de la PSE se diferencian sobre la base del criterio de implementación, es decir, según las condiciones de elegibilidad para el pago o las condiciones bajo las cuales las transferencias son proporcionadas a los productores. Cabe observar que esta clasificación se hizo más necesaria al

avanzar la reforma, pues contra lo previsto se elevó el número y la complejidad de las medidas de política utilizadas.

Estimación del Apoyo en Servicios Generales (GSSE). Este indicador mide el valor monetario anual de las transferencias brutas en servicios generales proporcionados a la agricultura en su conjunto por los gobiernos, derivados de medidas de política que buscan apoyarla, sin consideración de su naturaleza, objetivos e impactos sobre la producción, el ingreso o el consumo de productos agrícolas. A diferencia con la PSE y la CSE, estas transferencias no son recibidas por consumidores y productores en lo individual, y tampoco afectan los ingresos (ganancias) o los gastos de consumo aunque pueden afectar la producción y el consumo de productos agrícolas. Este concepto incluye transferencias de los contribuyentes para: mejorar la producción agrícola (*investigación y desarrollo*); capacitación agrícola y educación (*escuelas de agricultura*); control de la calidad y seguridad en el consumo de alimentos, de insumos agrícolas y del ambiente (*servicios de inspección*); mejoría de la infraestructura colectiva fuera del predio, incluida la industria aguas abajo y aguas arriba (*infraestructura*); asistencia a la comercialización y a la promoción (*comercialización y promoción*); cobertura de los costos de depreciación y deposición de almacenamiento público de productos agrícolas (*reservas públicas*); y otros servicios generales que no pueden ser desglosados en las anteriores categorías debido, por ejemplo, a la escasez de información (*otros gastos*).

Estimación del Apoyo al Consumidor (CSE). Este indicador mide el valor monetario anual de las transferencias brutas hacia los consumidores de productos agrícolas, medido a precios de predio (primer consumidor), derivado de medidas de política

que apoyan a la agricultura, sin consideración de su naturaleza, objetivos o impactos sobre el consumo de productos agrícolas. Si la CSE es negativa, las transferencias de los consumidores miden el impuesto implícito sobre el consumo asociado con políticas agrícolas. Aunque los gastos de consumo se incrementaran (redujeran) en la cantidad de impuesto implícito (pagos), este indicador no es en sí mismo una estimación del impacto de los gastos de consumo. La CSE incluye transferencias explícitas e implícitas a los productores agrícolas, las cuales se asocian a: soporte de precios de mercado en bienes producidos internamente (*transferencias de los consumidores a los productores*); transferencias al presupuesto o a los importadores, sobre la base de la parte del consumo que es de bienes importados (*otras transferencias de los consumidores*), netas de cualquier pago que compense a los consumidores por su contribución al sostén de precios de mercado de un producto específico (*transferencias de los contribuyentes a los consumidores*); y la contribución del productor (como consumidores de productos agrícolas producidos internamente) al sostén de precios de mercado en cultivos usados en la alimentación animal (*costos excedentes de alimentación animal*).

Coefficiente de Protección Nominal del Productor (NPCp). Indica la tasa nominal de protección de los productores, al medir la razón entre el precio promedio recibido por los productores (en predio), incluidos los pagos por tonelada producida, y el precio en frontera (también medido a predio en predio).

Coefficiente de Asistencia Nominal al Productor (NACp). Es un indicador de la tasa nominal de asistencia a los productores, al medir la razón entre el valor de los

ingresos agrícolas brutos, incluido el apoyo, y los ingresos agrícolas brutos valorados a los precios mundiales sin el apoyo.

Coeficiente de Protección Nominal del Consumidor (NPCc). Es un indicador de la tasa nominal de protección de los consumidores, al medir la razón entre el precio promedio pagado por los consumidores (en predio) y el precio en frontera (también medido en predio).

Coeficiente de Asistencia Nominal del Consumidor (NACc). Indica la tasa nominal de asistencia a los consumidores, al medir la razón entre el valor de los gastos de consumo en productos agrícolas producidos internamente, incluido el apoyo a los productores, y ese gasto valorado a los precios mundiales sin apoyo a los consumidores.

%TSE. El TSE expresado como porcentaje del PIB proporciona un indicador de la carga global que los apoyos a la agricultura le representan a la economía en su conjunto: entre más alto sea el porcentaje TSE mayor será la parte de la riqueza nacional usada en la agricultura.

%PSE. La estimación de los apoyos al productor (PSE) puede ser presentada como un porcentaje de los ingresos agrícolas brutos, de manera que el %PSE mide la cantidad de apoyo a los productores respecto a la estructura sectorial de un país dado. Es el indicador más usado por la OECD en la comparación entre países.

%CSE. Mide el impuesto implícito (o subsidio, si la CSE es positiva) sobre los consumidores, debido al costo de las políticas agrícolas como proporción del gasto (precios en predio)

2.2. Aspectos críticos en la metodología

En la metodología de la OECD, las políticas aplicadas por los gobiernos son clasificadas según su criterio de implementación, a fin de hacer su seguimiento y ver los cambios en la composición de las políticas. Este desglose permite observar cómo han ido cambiando las formas de intervención en la agricultura, hacia enfoques menos distorsionantes, tendientes a reducir las transferencias de los consumidores hacia los productores y hacer más transparentes las transferencias de los contribuyentes hacia los productores y consumidores. Estos aspectos son importantes para el seguimiento que la OECD realiza, en términos de desplazarse hacia enfoques considerados más compatibles con una mayor orientación hacia el mercado; es decir, hacia agriculturas nacionales donde los productores respondan a las señales del mercado y no a las señales que provienen de los gobiernos, en la lógica de elevar la eficiencia de asignación de los recursos y hacer que se expresen mejor las ventajas comparativas.

Implícitamente, la metodología de la OECD no concede efectos virtuosos a las políticas de intervención pública en la agricultura pues se centra en sus efectos negativos: desequilibrios prevalecientes en los mercados agrícolas mundiales, debido a políticas que impiden la transmisión de las señales de mercado, haciendo que la oferta prevalezca sobre la demanda efectiva y haya persistencia de precios a la baja; alto costo presupuestal de las políticas, llegando a ser una gran carga para la economía en su conjunto; y distorsión de la competencia en el comercio internacional, lo cual actúa en contra del principio de ventaja comparativa, con efectos dañinos sobre la situación de muchos países en desarrollo (OECD, 2000: 138). Este enfoque, corresponde a una visión estática y convencional que hace omisión de las ventajas dinámicas en el comercio, de la

mayor diferenciación de productos y del hecho relevante de que el comercio tiende a basarse cada vez menos en el esquema tradicional de ventajas comparativas.

La metodología de la OECD tiene el defecto de no considerar la naturaleza de las políticas, sus objetivos y sus alcances o sus efectos al estimular la producción doméstica, ya que al estar centrada en la lógica de reducción de los apoyos y de sus efectos distorsionantes se juzga a las políticas con relación a estos propósitos exclusivamente. En tal sentido, para los efectos de nuestro trabajo de tesis, que está motivada por la búsqueda de políticas adecuadas al país, ello constituye una limitación. Sus categorías e indicadores han sido utilizados aquí para ver las tendencias y la forma de funcionamiento de las políticas agrícolas, de manera comparativa y agregada, no propiamente para ver el grado de cumplimiento de los gobiernos o de distorsión introducido en el comercio. No obstante que se utilizan los indicadores de la OECD, cabe observar que éstos presentan problemas.

Debido al seguimiento sistemático y oportuno de las políticas de los países miembros y la publicación periódica de su monitorio, el uso de los indicadores de la OECD se ha popularizado, pero, al mismo tiempo, sus defectos se han vuelto cada vez más visibles. A falta de más oportunos y mejores datos, éstos tienden a pasarse por alto, sin embargo. Por definición, fueron diseñados para estimar las transferencias, pero no son buenos indicadores del grado de distorsión en el comercio. Las críticas más frecuentes se resumen en los siguientes aspectos.⁶³

En principio, la estimación de las transferencias hacia los productores se realiza extrapolando, a partir de una lista de productos. Como los productos excluidos son los menos afectados por políticas que abren una brecha entre el precio interno y el externo,

⁶³ El desglose de puntos se basa parcialmente en Haniotis (2003) y Wise (2004).

ello conduce a una sobreestimación del apoyo concedido a los productores. Esta es una primera crítica que se hace a las estimaciones de la OECD. En el periodo 2001-2003, el listado representó el 65.2% del valor total de la producción agrícola en Estados Unidos, el 70.5% la Unión Europea (15) y el 67% en México. Se supone que entre mayor sea este porcentaje mayor es la confiabilidad en las estimaciones.

La estimación del apoyo al productor (PSE) se integra, de manera agregada, con los apoyos que se calculan a partir de la diferencia entre los precios domésticos y los precios internacionales –derivados de políticas de protección o de medidas de sostén de precios-, concepto denominado MPS, y un conjunto de distintas categorías de pagos no relacionados con el sostén de precios, los cuales implican propiamente subvenciones de los gobiernos a favor de los productores. En Estados Unidos, el sostén de precios de mercado (MPS) representó el 38% de la PSE, en promedio, en el periodo 2001-2003. Los porcentajes correspondientes a la Unión Europea y México fueron de 57% y 67%, respectivamente. Por tanto, México parece estar recurriendo en mayor medida a medidas que distorsionan precios que las contrapartes estadounidense y europea. El porcentaje de México es expresión de su carácter de país importador, pero también refleja la existencia de un problema de sobreestimación, debido a los defectos de los indicadores de la OECD.

Para el cálculo de la estimación del sostén de precios de mercado (MPS), se toma como referencia un precio mundial, el cual puede no ser el adecuado, si expresa el efecto depresivo de las políticas domésticas del país exportador sobre los precios. La medición es muy sensible a cuál sea el precio de referencia. Esta es una segunda crítica relevante que suele hacerse a la estimación de la OECD. Es difícil determinar cuál es el precio mundial correcto. Esta institución suele elegir el precio más competitivo, el más

bajo entre los distintos países exportadores, pero ello tiende a elevar sistemáticamente la estimación, pues tal precio puede no reflejar necesariamente el precio representativo mundial. Un indicador así, no puede ser válido para medir la magnitud de la distorsión causada por las políticas, y da estimaciones incorrectas del grado de apoyo a través de medidas de sostén de precios.

Las políticas públicas en países exportadores pueden llevar a inducir precios muy bajos, lo cual hace que el producto importado parezca ser más competitivo, pero ello puede ser producto de un “dumping”, es decir, de vender a precios por debajo de los costos. Esto es particularmente importante en el caso de México, pues el precio que importa es el de Estados Unidos. Según el análisis de IATP (2004) Estados Unidos ha vendido sistemáticamente a precios de “dumping” en productos como el trigo, la soya, el maíz, el algodón y el arroz. Por tanto, por esta vía ha habido una sobrestimación del apoyo al productor. Además, una variación producto de una baja en el precio externo hace ver como si un país estuviera adoptando políticas más agresivas de sostén de precios, cuando bien pudo no haber ocurrido cambio alguno. Por el contrario, el apoyo pudo haber descendido incluso.

Es decir, se interpreta como una transferencia mayor hacia los productores algo que no se deriva de un cambio en la política comercial o en las políticas de orden interno. Así, países como México, pueden aparecer con niveles de transferencia de los consumidores hacia los productores comparativamente más altas. Esto es engañoso. En México ha sucedido por ejemplo que se incremente la MPS para el caso del maíz en un contexto en el cual la protección comercial ha disminuido. El grueso de la PSE proviene de la MPS, así al usar el referente del precio internacional se puede en realidad estar cometiendo un error al monitorear las políticas. En este sentido, es importante tener

claro que la PSE es una estimación, no una medida precisa del apoyo. El supuesto clave de que la diferencia de precios se debe al efecto de las políticas domésticas es cuestionable.

Junto al “dumping” hay otro problema adicional. Las estimaciones asumen mercados en los cuales prevalece la competencia perfecta (países pequeños sin poder para afectar los precios). Sin embargo, en la práctica, un número limitado de países controla la mayor parte del mercado de cierto producto y alguno de ellos ejerce un liderazgo en la formación del precio. Además, son pocas grandes comercializadoras las que controlan el mercado. Lo anterior tiene una implicación importante: la diferencia entre el precio doméstico y el precio internacional puede estar siendo capturada en parte por intermediarios o procesadores. Por consiguiente, el productor puede no estar siendo el beneficiario absoluto de lo que se estima como apoyo dirigido a él. Por otra parte, el consumidor puede no estar recibiendo realmente la baja de precio al productor. Conforme a estos elementos hay un problema de sobreestimación. Desde luego, el problema de sobrestimación no preocupa mucho a la OECD, pues ello permite abogar por la eliminación de medidas calificadas de distorsionantes del comercio.

Un defecto más que tiene la metodología de la OECD se refiere a los tipos de cambio. Los tipos de cambio tienden a subvaluar el poder de compra en países de más bajo ingreso, debido a que servicios no caros no son comerciados internacionalmente. La fuente de error puede ser doble, ya sea al convertir el precio internacional a precio doméstico o bien al trasladar las estimaciones en moneda nacional a dólares, para hacer

comparaciones internacionales.⁶⁴ Además, en economías en desarrollo, hay todavía un problema mayor respecto a los tipos de cambio, pues se asumen tal cual; es decir, no se toma en cuenta los fenómenos de sobrevaluación o subvaluación. Cuando ocurre cualquiera de estas circunstancias, difícilmente las estimaciones pueden ser correctas, porque los precios no son los correctos. Esto es particularmente cierto en el caso de México. Ni la liberalización de la cuenta de capital ni las reformas han dado lugar a la ruptura de la tendencia a mantener tipos de cambio sobrevaluados, más bien este aspecto ha sido un componente importante del manejo macroeconómico, dado que los tipos sobrevaluados han sido usados para disciplinar precios. Como la sobrevaluación favorece a los consumidores y perjudica a la competitividad de los productores, ello ha implicado que los precios externos aparezcan artificialmente bajos. En este contexto, el nivel de transferencias de los consumidores a los contribuyentes aparece más elevado de lo que en realidad es. Por tanto, las estimaciones de la PSE y la TSE registran valores distorsionados. El caso de México es bastante ilustrativo en este punto, según se puede observar en el capítulo 6.

Todavía más, para la estimación de los apoyos al productor no se toman en cuenta las estructuras de productores ni sus características. El apoyo es expresado como un porcentaje del ingreso agrícola sin considerar su distribución. Así, en países cuyas estructuras de productores son numerosas, como la mexicana, las transferencias que recibe cada productor, en promedio, son comparativamente muy bajas, lo cual se oculta en los datos agregados. En tal sentido, se sobreestima el apoyo a los productores. Los cálculos hechos por hectárea o productor divulgados por la OCDE dan cuenta de esta

⁶⁴ Un procedimiento alternativo que ha sido propuesto es el de usar la paridad de poder de compra del apoyo, ya que ésta puede ser una medida más precisa del costo de oportunidad de los recursos (véase Wise, 2004).

situación. Además, como la clasificación de las medidas de política de cada país responde a un patrón estandarizado, no hay una valoración real del grado de distorsión de cada uno de los instrumentos, dado los contextos nacionales. Los productores de cada uno de los países no reaccionan igual a los estímulos de mercado o de política pública, porque son muy pequeños o de tipo campesinos, porque tienen un acceso muy restringido a fuentes de financiamiento, por su baja capacidad de atracción de inversión o de mejora de la productividad o por las fallas de los mercados. Así pues, medidas de política que se consideran altamente distorsionantes, por inducir una alta respuesta de la producción, pueden no serlo en todo contexto. Este es el caso de muchas de las regiones de México. En estas condiciones, los indicadores de la OECD difícilmente pueden ser un buen indicador de distorsión de precios.

3. LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS

La agricultura estadounidense ha experimentado transformaciones estructurales profundas. Su participación en la economía y en el empleo ha descendido notablemente. La escala de operación de las explotaciones agrícolas ha aumentado, en tanto que ha disminuido el número de productores. Hoy la producción es sostenida por un núcleo reducido de unidades productivas, las cuales tienden a estar cada vez más integradas verticalmente. El ingreso promedio de los productores es ahora más alto que el ingreso medio de los hogares en otras actividades económicas. Este hecho, así como la concentración de la actividad, hace cada vez menos justificable la persistencia de subvenciones en su favor. Además, la productividad se ha elevado de manera sostenida, al grado de no ser necesario poner en producción toda la superficie agrícola disponible y por haberse convertido Estados Unidos en un exportador neto de alimentos.

Los primeros años setenta marcaron una ruta de mayor orientación hacia el comercio internacional, conduciendo a que se abrigaran, en diferentes momentos, expectativas de crecimiento ilimitado por esa vía. La atención puesta en el comercio condujo a un cambio de percepción respecto al proteccionismo y la naturaleza de los esquemas de política, creando el ambiente favorable para la reforma de las políticas internas y la negociación de compromisos para la reducción de las barreras al comercio. Paulatinamente, en el debate en torno a las políticas agrícolas, el enfoque que abogaba

por el descenso de los niveles de apoyo y la necesidad de hacer descansar la dinámica de la agricultura en las señales de mercado se volvió dominante. La expresión más elaborada de esa visión se vería reflejada en la ley agrícola de 1996, si bien perdería fuerza en la emisión de la legislación del año 2002.

Las políticas agrícolas estadounidenses tienen su raíz, sustancialmente, en el marco de política definido durante el periodo del “New Deal”, el cual fue diseñado para hacer frente a una situación de depresión económica. No obstante, el esquema de política vigente se deriva de un proceso de periódicas reformas a lo largo del tiempo, para introducir, por mandato de Ley, ajustes según el desempeño de la agricultura y las nuevas circunstancias. No siempre, sin embargo, esos cambios han dado lugar a los resultados que se perseguían. Este sería el caso de las reformas de las políticas agrícolas llevadas a cabo durante los años noventa, las cuales, sorprendentemente, condujeron al incremento récord en los niveles de apoyo a la agricultura.

Las políticas agrícolas surgieron y se desarrollaron en un ambiente proteccionista, pero ahora operan en un contexto de economía mucho más abierta, que se acompaña del uso más frecuente de barreras no arancelarias. El arancel promedio encarado por la agricultura es de alrededor de 12% (USDA, 2001c: 40), de manera que el comercio agrícola está bastante abierto, en comparación con otros países del mundo. Hasta cierto punto, es natural que así sea, ya que debido a su peso y papel (proveedor y reexportador) sus precios en numerosos productos no pueden separarse mucho de los precios internacionales. Este elemento también explica por qué se ha buscado el diseño de instrumentos que apoyen el ingreso y no los precios y que, adicionalmente, éstos estén desvinculados de las decisiones de producción.

La eliminación de las políticas de sostén de precios se considera mejora la competitividad de la agricultura estadounidense, pues el precio interno no se mantiene artificialmente alto respecto al precio internacional. En tal sentido, el carácter de productor de bajos costos se manifiesta mucho más claramente, al competir con precios más bajos. De ahí que se prefiera compensar a los productores por sus pérdidas de ingreso, a través de pagos directos. Además, ello da margen para presionar por el descenso de las barreras comerciales en otros países; a cuales podrían absorber eventualmente la presión derivada del exceso de capacidad productiva.

En la actualidad, el grueso de las transferencias públicas hacia la agricultura se ubican dentro de lo que se conoce como la caja verde, según el sistema de cajas introducido a la conclusión de la Ronda de Uruguay. Aunque Estados Unidos no tuvo mayor dificultad para cumplir con las disciplinas de la OMC, adoptó una estrategia de diseñar instrumentos de apoyo que encajaran dentro de la caja verde, a fin de que sus medidas de apoyo no estuvieran sujetas a negociación para efectos de su posible reducción. Sin embargo, en los últimos años noventa, con la finalidad de hacer frente a una situación de caída de precios, el incremento de los apoyos condujo a la elevación de los niveles de soporte mediante medidas clasificadas como distorsionantes, hasta casi agotar los techos comprometidos ante la OMC. En la medida en que no fue factible separar completamente las medidas de política de la evolución de los precios, en la práctica se adoptó el criterio de hacer el máximo uso de los márgenes permitidos por la OMC.

Los esquemas de política agrícola de Estados Unidos tradicionalmente han sido un referente para el resto del mundo, al grado de constituir un paradigma. Como expresión de ese hecho y de las presiones en materia de liberación del comercio agrícola,

la visión estadounidense respecto a la reforma de las políticas agrícolas ha sido enormemente influyente en el debate actual. Además, ya que la conclusión de la Ronda de Uruguay fue el resultado de la negociación entre Estados Unidos y la Unión Europea, sustancialmente con la segunda, haciendo cambios de política aceptables al primero, los acuerdos sobre comercio agrícola se ajustaron ciertamente a las motivaciones y visiones estadounidenses.

El esquema de política agrícola estadounidense es paradigmático en múltiples direcciones. Ha implicado, por ordenamiento de Ley, la obligatoriedad de hacer reformas periódicas de la legislación en materia de agricultura, a fin de valorar su desempeño y ajustarla a las nuevas circunstancias. Este hecho ha llevado a la realización de asignaciones presupuestarias multianuales y a una cierta planeación. Por otra parte, los debates alrededor de cada una de las nuevas legislaciones ha dado pie al desarrollo de grupos de cabildeo, como expresión de intereses diversos, y a que se desarrollen propuestas de política y se discutan, no sólo en la arena política sino sobre todo en el espacio académico. Como resultado de ese ejercicio, la caja de herramientas de política agrícola, probadas o no, es bastante grande. En esa perspectiva, en el contexto estadounidense, el desplazamiento hacia pagos directos y medidas desconectadas puede ser entendido ciertamente como una evolución.

La vinculación entre políticas agrícolas y medidas de conservación de los recursos ha sido estrecha desde el periodo del “New Deal”, es decir, mucho antes que el término sustentabilidad ganara alguna legitimidad. Los programas de conservación surgieron para dar respuesta a una situación de alta degradación de los suelos, pero también para regular el exceso de producción. Por tanto, históricamente han funcionado como un instrumento para disminuir la presión sobre la oferta, no sólo como un

mecanismo para mantener la capacidad productiva de las tierras de uso agrícola; sin embargo, estuvieron a punto de ser eliminados, aunque su importancia se ha incrementado. Hoy, el conjunto de programas relacionados con el ambiente y los recursos va más allá del término conservación (de suelos y agua), pero este aspecto continúa dominando en el enfoque estadounidense, y ello se ve reflejado en los presupuestos.

Las políticas agrícolas de Estados Unidos han respondido desde sus inicios a la idea de corregir el desequilibrio entre oferta y demanda causado por el exceso de capacidad productiva, asociado al efecto de las políticas públicas en apoyo al progreso técnico. El exceso de capacidad productiva terminaba creando presiones para la transferencia de recursos productivos de la agricultura hacia otras actividades económicas. En ese marco, las políticas agrícolas han sido una vía compensatoria para la disminución de la brecha de ingreso entre los productores y los hogares no agrícolas. Históricamente, los apoyos se han centrado en las unidades productivas, y no en el sector rural en sí, el cual no ha sido un componente importante en las políticas públicas en favor del campo. Por otra parte, aunque las políticas de desarrollo rural son objeto de atención creciente, están lejos de tener la relevancia de las políticas alimentarias y agrícolas. El desarrollo rural se ha hecho descansar sobre las políticas agrícolas y otras de orden más general y, sobre todo, en el desempeño global de la economía.

La relación entre política agrícola y alimentaria es otro aspecto destacable. En realidad, los desembolsos en programas de alimentos son más altos que los gastos en programas agrícolas, propiamente, pero éstos, al igual que los programas de fomento a las exportaciones, han sido utilizados para disminuir la presión sobre la oferta, al inducir la ampliación de la demanda. Estructuralmente, al incidir en el aumento del consumo se

aumenta la demanda, pero los programas alimentarios también han sido usados coyunturalmente para dar salida a excesos temporales de producción, aunque estas medidas hayan sido objeto de crítica. Ello ha sido facilitado por el hecho de que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos ejerce la coordinación y centralidad de las políticas alimentarias y agrícolas –e incluso las de desarrollo rural-. Éste es sin duda un cuerpo de soporte institucional bastante sólido, el cual forma parte de las ventajas con las que cuenta la agricultura estadounidense para competir.

El debate de las políticas agrícolas constituye también un referente. En el diseño de las políticas se ha expresado la confrontación entre las propuestas fundamentadas en la técnica económica, según las concepciones analíticas dominantes, y la lógica política en la toma de decisiones. La persistencia de políticas contrarias al mercado en la agricultura ha tendido a ser explicada por la capacidad de cabildeo del lobby agrícola, más que por la especificidad de la agricultura, la existencia de fallas de mercado, la percepción social respecto al papel que se le concede a la agricultura en la sociedad o por ser la expresión de ciertas preferencias sociales; si bien todos estos elementos han estado presentes en el debate. La elección de políticas más eficientes –o la desaparición misma de las políticas agrícolas- se razona como impedida por la acción de grupos de interés que pretenden beneficiarse de rentas públicas. Durante los años ochenta y parte de los noventa este enfoque ganó una enorme influencia, lo cual se vio reflejado en las características de las políticas actualmente existentes.

Evidentemente, la acción de los diferentes grupos de interés ha sido un componente importante en el debate de políticas agrícolas, aunque es dudoso que la persistencia de ciertas políticas se explique por la influencia del lobby agrícola en sí, o incluso por la acción de otros grupos de cabildeo. En los años recientes, la crítica de las

políticas agrícolas desde una perspectiva de mayor orientación al mercado ha coincidido con la emergencia de nuevas visiones respecto a la agricultura, que expresan sustancialmente grupos conservacionistas, ambientalistas, deportistas y de consumidores. Las alternativas que se desprenden sobre la base de esas perspectivas pueden ser bastante diferentes y poner a la agricultura en una trayectoria distinta a la buscada por los proponentes de opciones de mercado.

Debido a lo anterior, actualmente hay en un ambiente de confrontación entre un enfoque convencional que ve la salida de la agricultura en la integración y coordinación vertical –industrialización de la agricultura-, en los recursos de la biotecnología y en la disputa de los mercados externos a través de corporaciones, contra un enfoque más centrado en el ambiente y el tipo de prácticas usadas en el aprovechamiento de la agricultura, que ve con preocupación la desaparición de las fincas pequeñas, el creciente poder de mercado en unas cuantas empresas y la pérdida de diversidad de la agricultura. Sin embargo, este último enfoque está lejos de jugar aún un rol dominante.

3.1. Sector externo e importancia de la agricultura

A pesar del papel que desempeña en la economía global y su cada vez mayor integración a la economía internacional, el crecimiento de Estado Unidos ha sido impulsado sustancialmente por su mercado interno. Lo anterior se explica por la magnitud de esta economía, ya que representa casi una cuarta parte de la economía mundial, y por la predominancia que revisten los servicios dentro de su estructura económica, los cuales son en su mayor parte no comerciables. Los servicios equivalen a alrededor de tres cuartas partes del PIB estadounidense.

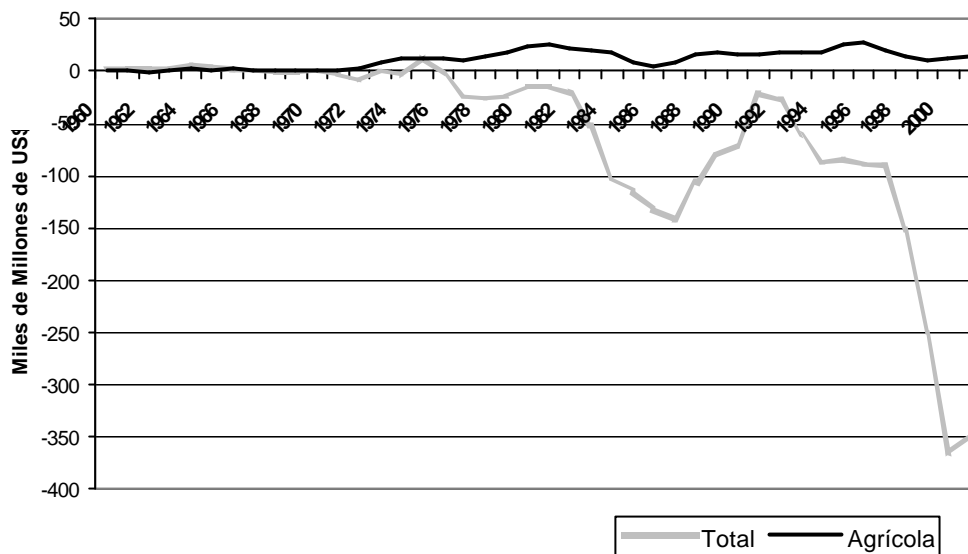
La importancia del sector externo en la economía norteamericana ha aumentado sostenidamente en las últimas décadas, como expresión de las tendencias globales y de

las políticas dirigidas a aumentar la presencia de Estados Unidos en el mercado mundial. En promedio, en los últimos años, la participación del comercio – exportaciones más importaciones - como porcentaje del PIB ha sido del 25%. Sin embargo, las importaciones han crecido mucho más rápido que las exportaciones, de manera que la economía estadounidense ha registrado consistentemente saldos comerciales negativos desde principios de los años setenta. En ese contexto, la agricultura ha representado uno de los rubros en los cuales la balanza comercial de ese país ha sido favorable. Sin embargo, la participación de la agricultura en las exportaciones totales ha descendido paulatinamente. En el año 2002 las exportaciones de origen agrícola representaron el 8% del total, cuando en 1990 equivalían al 11% (<http://www.ers.usda.gov/data/fatus/DATA/Cynonag.xls>).¹ Por otra parte, las exportaciones agrícolas no han sido suficientes para compensar la inclinación de Estados Unidos a experimentar grandes déficits comerciales.

La relevancia del comercio es aún mayor para el caso de la producción de bienes agrícolas y alimentos que para el conjunto de bienes y servicios generados (Pederson y Khitarishvili, 2001). En el periodo 1999-2001, la suma de importaciones y exportaciones agrícolas representó el 67% del PIB de la agricultura. De hecho, en promedio, las exportaciones por sí mismas significaron el 38.2%. Este porcentaje más que triplica la participación de las exportaciones totales en el total del PIB estadounidense, del 10.7% en ese lapso.²

¹ A finales de los años setenta, las exportaciones agrícolas representaban casi 40% del producto agrícola y 20% del total de las exportaciones de Estados Unidos (Rausser, citado por Ingersent y Rayner, 1999: 297).

² Los cálculos se basan en el Economic Report of the President (2003).

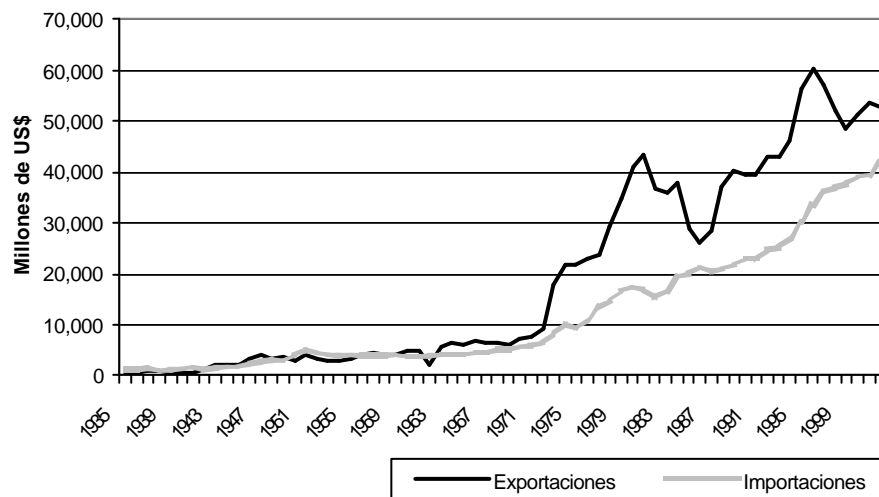


Fuente: Economic Report of the President 2003; <http://www.ers.usda.gov/data/fatus/DATA/Cynonag.xls>
 Figura 1. Comportamiento del saldo comercial de Estados Unidos, 1960-2001

Estados Unidos tiene una larga tradición como exportador e importador de productos agrícolas. Sin embargo, expresando un cambio estructural de largo plazo, desde principios de los años 70, ese país adquirió el carácter de sistemático exportador neto de bienes de origen agrícola. Por consiguiente, se elevó la sensibilidad de su agricultura a la evolución del mercado mundial. Los mercados externos se volvieron, por tanto, un componente crítico del desempeño de la agricultura y para el sostén del ingreso de los productores. Expresado de otra manera, la salud de la agricultura estadounidense y de su sector de alimentos se volvió altamente dependiente de las oportunidades de mercado existentes en otros países; especialmente naciones en desarrollo (véase USDA, 2001). Las expectativas en torno al sector externo parecían promisorias en los años 70 y la segunda mitad de los años 90, sin embargo, se oscurecieron en el periodo posterior a la reforma agrícola de 1996 (véase figura 1). Estas expectativas no cumplidas explican

en cierta medida el debilitamiento de la postura multilateralista de Estados Unidos y los perfiles de la legislación agrícola aprobada en 2002.

Como asunto de interés público en los años 70 se indujo que los productores agrícolas se orientaran a los mercados mundiales, haciendo que la demanda externa adquiriera un rol relevante en los ingresos agrícolas. Con ello se pretendía usar la demanda externa como medio de reducir la necesidad de subsidios y controles gubernamentales, apuntalar el valor real de dólar y mejorar la deteriorada posición política y diplomática de Estados Unidos en el concierto de naciones. En ese tiempo las exportaciones agrícolas tenían el potencial para hacer frente a problemas mundiales importantes, incluyendo la reducción del hambre y la desnutrición, y de demostrar la inconveniencia del comunismo. La oferta mundial de alimentos se estrechaba a finales de los 60, en tanto que la economía americana necesitaba de nuevas fuentes de ganancias de exportación para compensar el alza del petróleo importado (Knutson *et al.*, 1998: 114).



Fuente: <http://www.ers.usda.gov/data/fatus/DATA/Cynonag.xls>

Figura 2. Comportamiento del comercio agrícola de Estados Unidos, 1935-2002

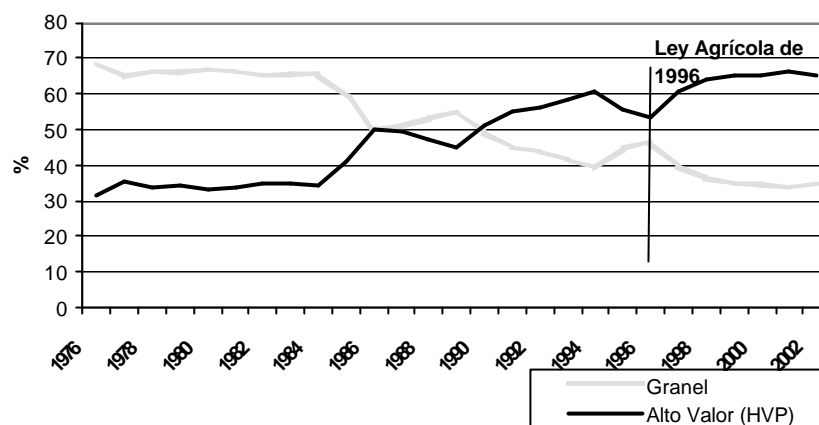
La agricultura de Estados Unidos encontró a partir de los años 70 una posible salida a su excesiva capacidad de producción a través de las exportaciones, de ahí que los productores se hayan vuelto paulatinamente partidarios de aplicar la presión y la negociación para abrir mercados externos, aunque no siempre hayan estado dispuestos a la reducción de los apoyos internos o a la apertura de sus propios mercados (véase Loop, 2001).

Los Estados Unidos importan una buena proporción de su consumo interno de alimentos, pero a la vez exportan una parte muy significativa de su producción interna. Su demanda de importaciones ha sido creciente y estable, pero sus exportaciones muestran mayor fluctuación. Alrededor del 22% de su producción fue colocada en el mercado mundial en el periodo 2000-2002 (ERS/USDA, 2003: 46); de manera que, debido a los volúmenes que exporta, respecto a la dimensión del mercado, esta economía tiene capacidad de determinación de precios en una gama amplia de productos.³ Este elemento explica por qué sus precios internos no pueden separarse mucho de los precios internacionales, dado el marco arancelario vigente.⁴ El exceso de producción respecto a la demanda interna puede no sólo deprimir los precios domésticos sino además causar el mismo efecto en el mercado mundial, de manera que ello tiene que ser considerado en el

³ De acuerdo con los datos del Servicio de Investigación Económica, del Departamento de Agricultura, presentados por Jerardo (2002), el 24% de la producción de cosechas se fue al mercado externo en el año 2001, mientras en productos de la ganadería ese porcentaje fue del 6.5%. Más específicamente, en ese mismo año, el 47% de la producción de granos para alimentos fue exportado. Según la clasificación usual en Estados Unidos, los porcentajes correspondientes a granos bastos (coarse grains: maíz, cebada, sorgo, avena y centeno), oleaginosas y algodón y tabaco fueron, respectivamente, del 21%, el 28% y el 51%. La participación de Estados Unidos en las exportaciones mundiales fue menor en 1991-2001, en promedio, que la correspondiente al periodo 1980-1984 (21% en comparación a 27%). Cabe observar que estos datos pueden ser diferentes a lo presentados en otras fuentes, pues varían según lo que se incluya como exportaciones agrícolas.

⁴ Los precios de productos agrícolas tendieron a alinearse más a los precios mundiales a partir de 1973, al adoptarse tipos de cambio flotantes. Ello fue facilitado por la adopción del esquema de pagos de deficiencia (directos) y precios objetivo, en un entorno de creciente demanda de exportaciones americanas. A partir de ese momento aumentó la interacción entre política macroeconómica y política agrícola.

diseño de sus políticas internas. La afirmación anterior no excluye el eventual uso de prácticas de "dumping", asociadas a vender a precios por debajo de los costos.



Fuente: <http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/DATA/Xcybulkhvp.xls>

Figura 3. Composición de las Exportaciones Agrícolas de Estados Unidos, según Valor Agregado.

La posición exportadora neta de Estados Unidos está asociada a su exceso de capacidad de producción respecto a su demanda interna; la cual se debe no sólo a su disponibilidad de recursos naturales sino sobre todo al incremento de la productividad y a su capacidad de realizar nuevas inversiones, en respuesta al comportamiento del mercado. Debido a estas consideraciones constituye un error tratar a los Estados Unidos como un país más en los mercados agrícolas mundiales o en las negociaciones sobre comercio. Además, el comercio mundial, especialmente en granos es generalmente oligopólico, y son empresas norteamericanas las que sobresalen.

La participación de Estados Unidos en las exportaciones agrícolas, siendo alta, ha venido descendiendo. Precisamente una de las metas de mediano plazo visualizadas por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos ha sido recuperar participación de mercado, la cual equivale a alrededor de una quinta parte de las exportaciones mundiales. En los años 80 la pérdida de mercados externos estuvo asociada al efecto de

la Política Agrícola Común de la Unión Europea, a la sobrevaluación del dólar respecto a otras monedas, a cambios geopolíticos, y a la especialización en “commodities”, producción a granel, en tanto las tendencias favorecían a productos diferenciados orientados hacia el consumidor final de alto valor agregado. Mientras Estados Unidos era importador de estos últimos sus exportaciones tendían a concentrarse en productos de bajo nivel de diferenciación.⁵

En sus exportaciones tradicionales de granos para consumo animal, para la alimentación humana y fibras Estados Unidos se benefició de la pérdida de autosuficiencia en naciones en desarrollo (Vollrath, 1989; Alexandratos, 1996) - originada por la presión del crecimiento de su población, sus procesos de transformación estructural y el lento crecimiento de su productividad agrícola- y, además, de la demanda de alimentos derivada de un pobre desempeño de la agricultura de los países antes socialistas. Sin embargo, crisis económicas en algunas naciones –especialmente economías socialistas y del sudeste asiático-, el lento crecimiento económico y del ingreso en otros y un mejor desempeño de otros países con capacidad de producción y exportación de productos agrícolas han debilitado las expectativas que se habían fundado en los mercados internacionales.

A medida que Estados Unidos elevó la orientación de su sector agrícola hacia las exportaciones incrementó también su sensibilidad al comportamiento de los mercados internacionales y, de manera inversa, la dinámica de los precios internacionales se volvió más sensible a las variaciones de la oferta y de las políticas en ese país.

⁵ A diferencia con sus exportaciones, según la clasificación del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura, las importaciones estadounidenses tradicionalmente han estado constituidas por productos de alto valor agregado, en un porcentaje de alrededor del 96% del total (<http://www.ers.usda.gov/Data/FATUS/DATA/Mcybulkhp.xls>).

Adicionalmente, la dependencia de numerosos países respecto a la producción de alimentos de dicha nación se incrementó; especialmente porque mayor número de naciones en desarrollo perdió su capacidad de autosuficiencia en productos básicos a la dieta de consumo de su población.

Estados Unidos es la economía más grande del mundo. Su mercado es por tanto muy importante para otros países, sobre los cuales ejerce un efecto de arrastre. En tal sentido, a pesar de la muy baja elasticidad ingreso de la demanda en los mercados domésticos, su desempeño económico es también crucial para el comportamiento de su propia agricultura y las exportaciones a partir de este sector, las cuales hacen frente a una demanda externa cuya ampliación depende en buena medida del estímulo que imprima la economía estadounidense sobre el comercio y la economía global (USDA, 2001). Debido a su mayor gasto proporcional en alimentos y los bajos niveles de ingreso de que parten, son naciones en desarrollo las que ofrecen mayor posibilidad de ampliación de la demanda para productos agrícolas estadounidenses, sin embargo, las posibilidades de compra de estos países están acotadas por el acceso al crédito internacional, su crecimiento económico y el incremento de sus exportaciones de otros productos. Para adquirir las divisas necesarias, estos países algo tienen que vender.

El acceso a los mercados globales es un componente de primer orden para la economía y la red de seguridad agrícola de Estados Unidos, ya que por cada mil millones de exportaciones agrícolas se sostienen 15,200 empleos y se genera más de 1.25 mil millones de dólares de actividad económica interna adicional (USDA, 2000). Además, dos terceras partes de esos empleos están en áreas urbanas y suburbanas debido a los encadenamientos de la agricultura (procesamiento, empaque, almacenaje y transporte). Entre los principales productos exportados se incluyen a los granos y

oleaginosas, productos de la ganadería, frutas y vegetales, nueces y algodón. Los Estados Unidos generalmente exportan un poco más del 40% de su trigo, arroz y nueces; un poco más de una quinta parte de su producción de maíz; entre el 30 y el 40% de su producción uvas de mesa, cerezas, soya, toronjas, algodón y pasas; y más del 60% de su producción de aceite de girasol, almendras y ciruelas secas. (USDA, 2001).⁶

La conversión de Estados Unidos en un exportador neto, primero; después la preocupación por la pérdida de mercados para sus granos y, consecuentemente, la creciente confrontación con la Unión Europea, por ese motivo, condujeron a un cambio en el enfoque estadounidense respecto al comercio agrícola. En esa perspectiva, Estados Unidos presionó para terminar con la situación de excepción de que gozaba la agricultura dentro de las discusiones del GATT. Así, la eventual conclusión de la Ronda de Uruguay fue condicionada a la materialización de acuerdos en torno a agricultura, servicios y derechos de propiedad (véase Schott, 2000; Gilpin, 2003). Estos tres aspectos tenían connotaciones de largo plazo en el desarrollo de la economía estadounidense, pues implicaban la búsqueda de un nuevo reposicionamiento estratégico en la economía internacional a través de una mayor liberalización del comercio agrícola. Estados Unidos juzgaba tener bastantes ventajas en la agricultura y que éstas podían desarrollarse aún más mediante la investigación y los derechos de propiedad.

La postura tradicional de Estados Unidos respecto al comercio internacional de productos agrícolas no era inclinada hacia la exigencia de mercados abiertos. El marco de política agrícola de Estado Unidos vigente durante un largo periodo fue levantado

⁶ La política agrícola de Estados Unidos se concentra en los cultivos principales y en el sector de lácteos, en tanto el sector de percederos está relativamente desprotegido, si bien en este sector existen ordenes de mercado como un instrumento importante. La concentración en ciertos cultivos explica a la vez la concentración de los apoyos en determinados estados.

sustancialmente sobre las políticas del New Deal, las cuales fueron diseñadas para hacer frente a una situación de depresión y desplome de precios internos.⁷ La protección era parte sustancial del esquema de sostén de precios en la agricultura. La demanda externa adquirió relevancia a medida que aumentaron las dificultades para administrar el exceso de capacidad productiva -derivada del progreso técnico, los cambios en la estructura de la producción y el marco de política-, en un escenario de incremento en las presiones fiscales y creciente influencia de las ideas orientadas a mercados libres. La conversión en potencia exportadora neta de productos de origen agrícola llevó al debilitamiento de los enfoques proteccionistas y fortaleció ideas contrarias a la intervención pública sobre los mercados. Los mercados externos fueron vistos como la alternativa para resolver las dificultades de la agricultura norteamericana. Esto no fue suficientemente percibido por el resto del mundo.

3.2. Cambios estructurales y agricultura

En el proceso de desarrollo económico, la agricultura estadounidense ha experimentado profundas transformaciones estructurales. La población rural ha descendido en términos relativos, al grado de representar en el año 2002 el 22.6% de la población de Estados Unidos, de acuerdo con FAOSTAT. Las transformaciones han sido más profundas en lo que se refiere a participación en la generación de riqueza y en el

⁷ Las presiones para adoptar un enfoque intervencionista se iniciaron desde los años 20, después de un periodo de altos precios, conocido como la “época dorada de la agricultura americana”. Específicamente los años 1910-14 son asumidos como el “periodo de paridad”, tiempo en el cual los precios agrícolas mejoraron respecto a los precios no agrícolas. En 1921, con la iniciativa de ley Fordney-McCumber las tarifas fueron elevadas a un arancel promedio de alrededor del 40%; el cual sería puesto a un nivel aún más alto mediante la legislación Smoot-Hawley, en 1930. En reacción otros países hicieron lo mismo, dando pie a una ola proteccionista. La depresión de 1929-33 creó el marco para una amplia intervención, en respuesta a una situación de deflación de precios y escasa demanda externa para los productos agrícolas. A pesar de sucesivas reformas a la legislación agrícola, la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 (AAA: Agricultural Adjustment Act), estableció el marco de política que imperó hasta 1990. Aunque el marco de política ha sido reformado, mucho de los viejos instrumentos de política se mantienen, tal es el caso, por ejemplo de la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC: Commodity Credit Corporation), fundada en 1933.

empleo. El sector de agricultura, silvicultura y pesca, representó el 1.4% del PIB en el año 2001; mientras que la participación del sector en el empleo total fue de menos del 2%. (Economic Report of the President, 2003). Más específicamente, la participación de las actividades agrícolas y la ganadería en el PIB equivale al 0.8%. Sin embargo, la importancia que se concede a la agricultura no guarda relación con su contribución particular, sino con los encadenamientos que establece con otras actividades, ya que el sector de alimentos y fibras representa más del 12% del PIB estadounidense y casi el 17% del empleo (ERS/USDA, 2003: 46).

En 1997 la superficie de cultivo de Estados Unidos se estimó en 184 millones de hectáreas. En ese año, 141.2 millones de hectáreas fueron sembradas de cosechas, 15.8 estaban en descanso (el 8.6% del total) y 27.1 correspondían a áreas de cultivo bajo pastos. (USDA, 2003). La superficie de cultivo ha sido bastante estable, sin embargo la participación del área en cosechas ha variado a lo largo del tiempo, dependiendo de la magnitud de la tierra puesta en descanso. Eventualmente, tanto la superficie en descanso como la ocupada en pastos podrían ser utilizadas para el aprovechamiento de cosechas, lo cual nos da una referencia del potencial de expansión de la producción agrícola. Para dar una idea de las implicaciones de estas cifras, téngase presente que en el año 2001 se sembraron en México casi 22 millones de hectáreas (INEGI, 2003: 341). En el año 2000 fueron cultivadas en Estados Unidos 139 millones de hectáreas, monto que implicó un incremento adicional de 5 millones respecto al monto del año 1995. Históricamente, la máxima superficie cultivada se registró en 1947 y 1981, con una cantidad de casi 157 millones de hectáreas (Versterby y Krupa, 2001: 42-43). Ese número define más claramente hasta donde puede ser ampliada el área de cultivo en respuesta a los precios o los estímulos de política.

Los 5 millones de hectáreas adicionales equivalen apenas a un 3.7% de la cantidad cultivada en 1995, aunque en términos del área de cultivo mexicana representan casi una cuarta parte. Dicho incremento fue en un primer momento el resultado de una mejoría en los precios, pero después tendría que ver sustancialmente con los cambios hechos a la legislación agrícola de 1996. Esta ley estableció pagos directos según la superficie y dio libertad de siembra a los productores incluidos en programas de productos agrícolas básicos, eliminando, a la vez, la obligación de dejar un porcentaje de la tierra en descanso; lo cual se vería reflejado en mayor incorporación de superficie a la producción y en una mayor presión, posteriormente, hacia el descenso de los precios.

Dada la capacidad de producción de Estados Unidos, un ligero incremento de su área de cultivo puede dar lugar a un deterioro de los precios internacionales, a consecuencia los altos volúmenes adicionales que pueden ser ofrecidos en el mercado. No sorprende, por tanto, que por largo tiempo el control de la oferta a través de poner en reservas tierra de cultivo, justificada bajo la idea de permitir la conservación del recurso suelo, haya sido uno de los instrumentos más socorridos en periodos de caída de precios. La estabilidad de precios –o su recuperación– no se hacía depender del comportamiento de los precios mundiales sino más bien del reestablecimiento del equilibrio entre oferta y demanda dentro de Estados Unidos mismo. Múltiples instrumentos de política fueron diseñados sobre la base de esta perspectiva, tanto del lado de la oferta como de la demanda, los cuales no han desaparecido del todo si bien han ocurrido algunos cambios.

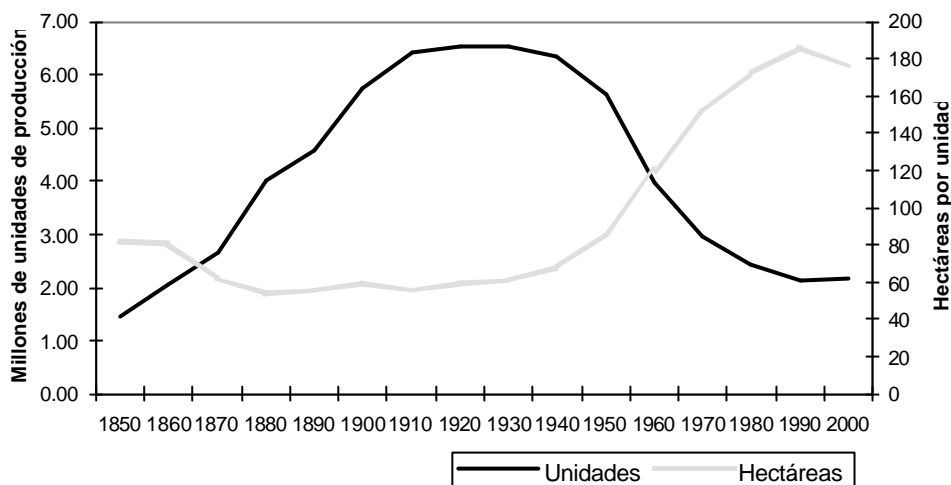
En el año 2002 se estimaba habían 2.2 millones de unidades de producción dedicadas a la agricultura. Su número fue creciente hasta 1935, año en el cual se cuantificaron 6.8 millones; pero, desde entonces, la cantidad ha descendido sistemáticamente. La disminución del número de unidades de producción agrícola ha

implicado en contraparte el incremento en la superficie promedio de las unidades supervivientes. El área promedio, habiendo sido de 54 hectáreas en 1880 –el valor más bajo registrado-, pasó a ser de 177 hectáreas en el año 2002.

La historia agrícola de Estados Unidos ha sido de sistemático descenso en el número de unidades de producción involucradas en la actividad agrícola. No obstante, los años noventa registran el cambio en esa tendencia secular. La inclinación al descenso en el número de unidades se ha debilitado, así como la orientación al incremento en el tamaño promedio. La alteración de la vieja dinámica se relaciona con la creciente dependencia de ingresos no agrícolas, el aumento en la complejidad económica de las actividades económicas rurales y mayores oportunidades de empleo, el mayor nivel educativo de los operadores agrícolas y la elección por la forma de vida rural –como residencia y/o como segunda ocupación-. En 1960, como punto de referencia, los ingresos no agrícolas representaban el 52.8% de los ingresos de los hogares de los operadores de las unidades productivas, porcentaje que aumentó a 74.1% en 1979 para subir al 94.8% en el año 2000 (Mishra *et al.*, 2002: 16). La dependencia de ingresos de fuera de la unidad productiva es diferente para cada uno de los estratos de productores, pero los afecta a todos, siendo mayor para las fincas familiares pequeñas.⁸ En consecuencia, la capacidad de resistencia de unidades no competitivas se ha elevado gracias a la disponibilidad de otras fuentes de ingreso. A este proceso ha contribuido también la capitalización de los pagos directos gubernamentales en el valor de la tierra,

⁸ En el trabajo de Mishra *et al.* (2002: 11) se señala que la dependencia respecto a los ingresos agrícolas se incrementa con el tamaño de la unidad, yendo de 50%, en el rango de productores pequeños de ventas mayores, a 60%, en el estrato correspondiente a unidades familiares grandes, hasta 82%, en las unidades familiares muy grandes. Aun en los hogares relacionados con unidades comerciales una sustancial parte de su ingreso se genera en otras actividades. Las pequeñas unidades, incluso registran pérdidas, de manera que dependen virtualmente del ingreso obtenido fuera de su unidad de producción.

ya que este activo eleva su importancia como instrumento de medida de riqueza y de acumulación de otros activos.



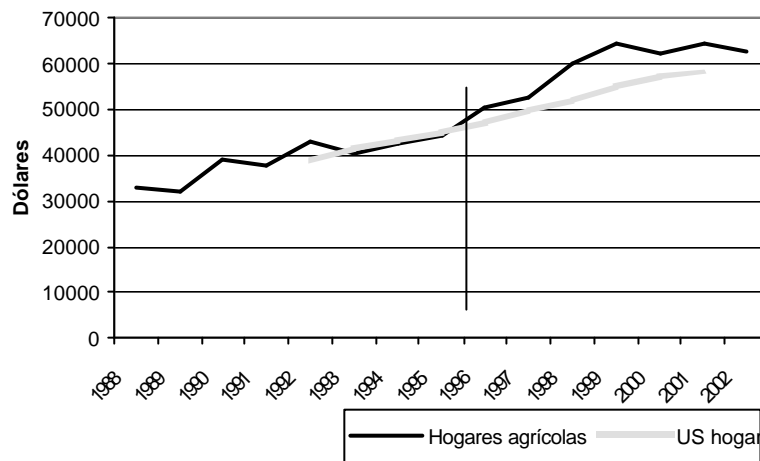
Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/Data/farmincome/finfidmu.htm>

Figura 4. Evolución del número de unidades de producción y de la superficie media por unidad en Estados Unidos, 1850-2000

El aumento en la capacidad de producción de la agricultura de Estados Unidos corrió paralelo a la concentración de la propiedad agrícola y el aumento en la escala de operación, a medida que aumentaban los logros del progreso técnico. Sin embargo, la relativa estabilidad en el número de fincas en los años 90 sugiere una emigración hacia ciertas zonas rurales, en contraposición a una tendencia que se creía dominante a largo plazo. Los ingresos no agrícolas de las unidades productivas son importantes no sólo porque ellos están explicando la modificación de la vieja tendencia al descenso del número de productores sino porque también explican el hecho de que el ingreso medio de los hogares dedicados a actividades agrícolas sea superior al ingreso medio de los hogares no agrícolas. A consecuencia de la diversificación del portafolio de fuentes de ingreso, ahora los hogares de los productores parecen comparativamente más ricos que

los de la sociedad en general, si bien en las zonas rurales continúan registrándose, en promedio, más altos niveles de pobreza y desigualdad que en las zonas metropolitanas.

En el año 2001, el ingreso promedio de los hogares de los operadores agrícolas fue un 10.2% superior al ingreso de los hogares no agrícolas, lo cual representa una situación bastante diferente a la que se tenía durante tiempos de la gran depresión, cuando el ingreso agrícola no representaba ni la mitad del ingreso no agrícola.

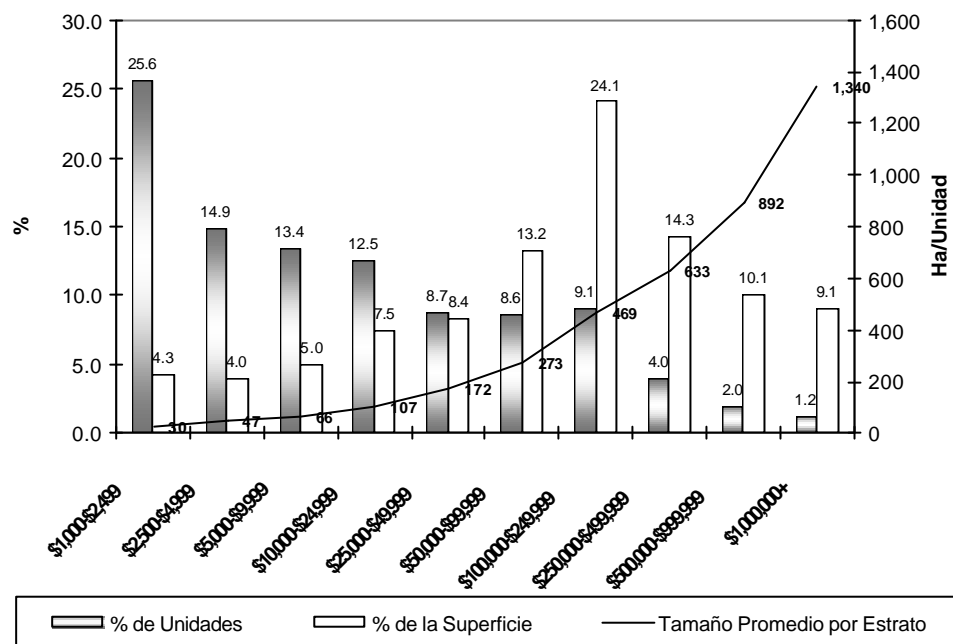


Fuente: NASS/USDA.

Figura 5. Comportamiento del ingreso medio de los hogares estadounidenses, 1988-2002

Sin embargo, el proceso anteriormente descrito se ha acompañado de una mayor polarización en las unidades de producción, como expresión de que existen fuertes tendencias a una mayor concentración. De acuerdo con datos de USDA (2003), a mayor volumen de ventas corresponde mayor extensión promedio por unidad productiva, de manera que en el estrato más bajo de ventas (mil a 2,499 dólares) la superficie media es de 30 hectáreas mientras que en el extremo, el estrato con más altas ventas (un millón de dólares o más) la superficie promedio es de 1,340 hectáreas. En el primer estrato mencionado se encuentra el 25.6% de las unidades de producción agrícola, las cuales

operan sobre el 4.3% de la superficie; en contraste en el segundo estrato anotado cae el 1.2% de las unidades, pero ellas operan sobre el 9.1% de la superficie. Las unidades que caen en los estratos de volúmenes de 100 mil dólares o más, las cuales operan sobre 469 hectáreas, en promedio, o más, constituyen el 16.3% de las unidades de producción, pero ellas concentran el 57.6% de la superficie.⁹



Fuente: USDA. 2003. Agricultural Statistics. Government Printing Office, Washington.

Figura 6. Tamaño promedio de predio, porcentaje de unidades productivas y porcentaje de superficie por estrato de ventas en Estados Unidos

Recurriendo a una forma más simplificada de la estructura agraria estadounidense,¹⁰ se tiene que las unidades de producción agrícola definidas como

⁹ USDA define como unidades más pequeñas a aquellas con ventas menores a 250 mil dólares al año (USDA, 2001a; Classen, 2003). Desde luego, lo que es pequeño en Estados Unidos es realmente grande en México, de acuerdo con la estructura agraria de este último país.

¹⁰ La estructura puede ser vista a través de estratos según el volumen de venta, a través de una clasificación en 8 categorías –generalmente la más usada por el Servicio de Investigación Económica de USDA-, la cual incorpora criterios cualitativos, o bien mediante una versión mucho más compacta de esta última clasificación. La agrupación amplia considera: unidades familiares pequeñas de recursos limitados, unidades familiares pequeñas de retirados, unidades familiares pequeñas de carácter residencial o de forma

comerciales, es decir, aquellas que se clasifican como grandes o muy grandes explotaciones familiares o que son propiedad de corporaciones y cooperativas o están bajo la dirección de administradores, y cuyas ventas son de 250 mil dólares o más, constituían el 9.5% de las unidades de producción, pero concentraban el 41.5% de la superficie y el 71.9% de valor de la producción, según datos correspondientes al año 2001. Estas proporciones nos indican claramente que la agricultura de Estados Unidos se sostiene sobre una franja muy reducida de productores, como resultado de los fuertes procesos de concentración que ha experimentado la agricultura estadounidense a lo largo de su historia.

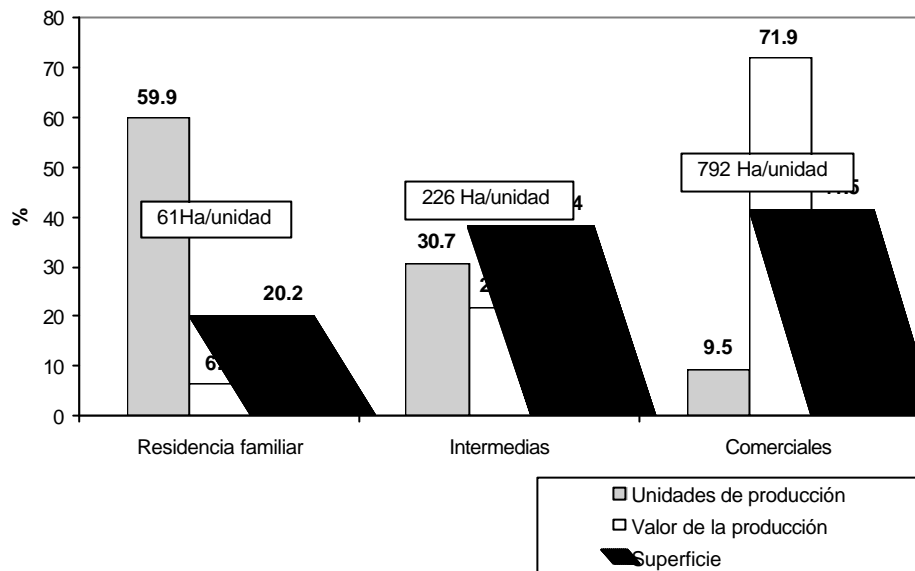
Por otra parte, las unidades de producción definidas como intermedias, aquellas que conforme a la tipología de productores desarrollada por el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos están en manos de productores dedicados principalmente a la agricultura, las cuales pueden ser de ventas bajas (menos de 100 mil dólares) y altas (entre 100 mil y menos de 250 mil dólares), constituían el 30.7% de las unidades de producción y tenían el 38.4% de la superficie pero apenas producían el 21.7% del valor de la producción. Estos productores, son precisamente los que padecen en mayor medida los efectos de la competencia.

Adicionalmente, se tiene a las unidades de producción clasificadas como de residencia rural, categoría en la cual se incluyen a unidades de recursos limitados,¹¹ de

de vida rural, unidades familiares pequeñas dedicadas principalmente a la agricultura de bajas ventas, unidades familiares pequeñas dedicadas principalmente a la agricultura de altas ventas, unidades familiares grandes, unidades familiares muy grandes y unidades no familiares (corporaciones, cooperativas o bajo administradores contratados). La versión simplificada de la estructura agraria distingue entre unidades de residencia rural, unidades intermedias y unidades comerciales.

¹¹ Las unidades de recursos limitados se definen como unidades pequeñas con ventas menores a 100 mil dólares, activos totales menores a 150 mil dólares e ingreso por hogar de operador menor a 20 mil dólares. Además, estas unidades pueden reportar la agricultura, actividades no agrícolas o una situación de retiro como principal ocupación. Las fincas de retirados incluyen a productores que reportan estar retirados y

retirados o de forma de vida rural. Ellas constituyen el sector más numeroso de la agricultura estadounidense, sin embargo, apenas si tienen el 20.2% de la superficie y generan el 6.4% del valor de la producción.



Fuente: USDA, 2001. Agricultural Resource Management Survey: <http://www.ers.usda.gov/Data/ARMS/app/Farm.aspx>

Figura 7. Porcentaje de las unidades de producción, valor de la producción y superficie por clase en Estados Unidos, 2001

La presencia de ese tipo de unidades expresa la faceta actual de la agricultura estadounidense, donde la inclinación a la disminución del número de productores se ha amortiguado debido a una mayor dependencia de ingresos no agrícolas. Esta categoría tiende a registrar ingresos agrícolas negativos, pues atrae recursos netos de otras actividades para el sostén y continuidad de la unidad de producción. En tal sentido, son más dependientes del entorno general de la economía que del desempeño de la actividad agrícola en sí.

que no son contemplados en la categoría de recursos limitados. Las unidades de residencia o estilo de vida rural son pequeñas fincas cuyos operadores reportaron tener otra ocupación principal distinta de la agricultura, pero excluyendo a fincas de recursos limitados que reportan a actividades agrícolas como principal ocupación (<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FarmStructure/glossary.htm>).

En la base de la polarización y diversidad de la estructura agraria de Estados Unidos subyacen procesos económicos y sociales que están modificando los papeles de la agricultura. En tanto las actividades agrícolas son cada vez menos importantes como fuente de ingreso de las familias, aunque se opte por la forma de vida rural, la generación de riqueza descansa en una franja pequeña de las unidades de producción, las cuales, además, asumen rasgos muy definidos de empresas –sean familiares o no-. Esas empresas tienden a ser encadenadas a procesos de integración y coordinación vertical, a fin de poder competir o volverse más eficientes, en un proceso que se ha denominado de industrialización de la agricultura (Royer y Rogers, 1998; Knutson *et al.*, 1998: 298-237; Johnson, 2001). En tal sentido, las actividades agrícolas se asemejan cada vez más a sus contrapartes industriales. La industrialización de la agricultura acentúa el problema de exceso de capacidad de producción, en perjuicio de productores más pequeños o no integrados, los cuales ven debilitado por poder de negociación frente a los compradores.

Las políticas de precios bajos han sido señaladas como causantes de ese proceso que da poder a las grandes empresas integradas, en perjuicio de los productores pequeños, ya que éstos no están en capacidad de competir como productores de bajos costos. Además, son estas empresas las que han ganado influencia en el diseño de políticas y en las negociaciones multilaterales sobre comercio, pues Estados Unidos busca con ellas ganar competitividad en los mercados mundiales. Estas empresas han cabildeado a fin de evitar los controles sobre la oferta a corto plazo, mediante los programas de reservas o el retiro de tierras, debido a que ello implica que se ve debilitado el poder de negociación de sus proveedores. Los bajos precios al productor no implica, necesariamente, que los precios se transfieran como beneficio al consumidor, si los mercados corresponden a estructuras oligopólicas.

3.3. La Naturaleza del Problema Agrícola

Las más frecuentes razones dadas de por qué el gobierno interviene en el desempeño de la agricultura estadounidense han sido el bajo nivel de ingreso agrícola, la necesidad de estabilizar los precios y los ingresos, el requerimiento de mantener una oferta adecuada de alimentos, el consumo de alimentos seguros y sanos y preservar la capacidad de producir para las generaciones futuras (Knutson *et al.*, 1998: 15-17). El tratamiento de cada uno de estos puntos se ha expresado en el debate respecto al diseño de las políticas más apropiadas en distintas circunstancias y momentos y en reformas legislativas, a lo largo de la historia agrícola de Estados Unidos.

Así como el acento en los objetivos, la lectura de la naturaleza del “problema agrícola” estadounidense ha cambiado a lo largo del tiempo. Sin embargo, hasta antes de la conversión de Estados Unidos en un exportador neto de productos agrícolas la atención estaba puesta en la administración del exceso de capacidad de producción respecto a la demanda interna, de lo cual resultaban bajos precios e ingresos. De ahí se derivaba la prescripción de usar controles de inventarios y de los niveles de producción –retirando tierra de cultivo- y medidas de sostén de precios, y aún medidas para ampliar la demanda interna. El propósito de las políticas de precios era transferir ingreso a los productores y disminuir la inestabilidad, y no propiamente estimular mayor producción - lo cual no se deseaba-, aunque eventualmente tuvieran tal efecto –lo cual fue considerado un defecto del instrumento-.

El exceso de capacidad -inducido sobre todo por los avances en productividad- fue visto como un problema de ajuste, ya que debido a un incremento comparativamente más lento de la demanda se generaba un excesivo uso de recursos. Había exceso de superficie y de unidades de producción, así como exceso de fuerza de trabajo. De ahí

que fuera necesario facilitar el proceso de ajuste, sin inhibir el progreso técnico, evitando el deterioro relativo del nivel de vida de los productores. Los logros de las políticas públicas respecto a la investigación y extensión agrícola, para inducir mayor avance tecnológico en la agricultura, en tal sentido, se consideraban, conducían al desequilibrio entre oferta y demanda. En respuesta, se requerían de otras políticas para contrarrestar sus efectos. Al principio fue importante ajustar la oferta a la demanda de productos, sin embargo, después ganó importancia la meta de equiparar el ingreso de los productores al ingreso no agrícola y posteriormente la atención sería puesta en el problema de inestabilidad de precios; finalmente cambiaría completamente el tratamiento del problema agrícola, como si el viejo problema de desequilibrio entre oferta y demanda hubiera desaparecido.¹²

Durante cierta época, “el problema agrícola” fue identificado sustancialmente como la crónica inclinación a bajos niveles de ingreso, pero el foco de atención cambió a medida que se reducía la brecha entre ingreso agrícola y no agrícola, pues no más los productores en su conjunto podían ser considerados como grupo en desventaja. Por otra parte, la conversión de Estados Unidos en un exportador neto hizo que aumentara el interés en los mercados externos, como vía de solución al exceso de capacidad productiva. Ambos elementos llevaron al desplazamiento del análisis hacia la eficiencia económica de los instrumentos de política y a tratar de explicar por qué persistían políticas consideradas inapropiadas. En ese tenor, la mejoría en el ingreso agrícola tendió a ser imputada al entorno económico general y no propiamente a los programas en apoyo a los productores. Las políticas, por el contrario, fueron cuestionadas por

¹² Para una revisión a mayor detalle de cómo ha sido abordado el “problema agrícola” de Estados Unidos, véase Gardner (1992), Ingersent y Rayner (1999) y Knutson *et al.* (1998)

generar distorsiones que llevaban al desperdicio y a una mala asignación de recursos o a la pérdida neta de bienestar, debido a la existencia de “peso muerto” (véase Gardner, 1987). En esa perspectiva, las visiones partidarias de mercados libres se fortalecieron en tanto se debilitaban los enfoques de política levantados durante los años del “New Deal.”

No obstante, alternativamente, buscando racionalizar las intervenciones, y no tanto descartarlas, se desarrolló el análisis de las fallas de mercado, en paralelo a la crítica más orientada hacia los mercados. Por otra parte, la persistencia de las políticas agrícolas contrarias a la eficiencia económica fue explicada en términos de la acción de grupos de interés, cuya lógica de acción se encaminaba a beneficiarse de la capacidad redistributiva del gobierno de Estados Unidos, es decir, debido a comportamientos relacionados con la “búsqueda de rentas”. Conforme a este razonamiento, las políticas persistían porque había grupos que trabajaban para su continuidad. La idea de desequilibrios crónicos entre oferta y demanda, debido al exceso de capacidad productiva inducida por el progreso técnico y las particularidades del proceso de producción agrícola perdió importancia. En todo caso, la incertidumbre, derivada de la inestabilidad de precios y los cambios climatológicos podían ser enfrentadas mediante instrumentos de mercado, los cuales podían ser una segunda mejor opción que los programas de productos.

La asignación de mayor importancia a la demanda externa cambió la percepción respecto al problema agrícola porque en tanto los mercados externos pudieran absorber la producción estadounidense no había propiamente un problema de exceso de capacidad. Había que propiciar, por tanto, la apertura de los mercados agrícolas. No obstante, internamente, la dificultad estaba -en la visión de numerosos analistas

agrícolas-, en que las intervenciones gubernamentales restaban competitividad a la agricultura estadounidense en los mercados mundiales al distorsionar las señales de mercado; mientras estimulaban mayor producción en otros países competidores.

En esa línea de razonamiento, las exportaciones de bajos precios –vinculadas a producción de bajos costos- mejorarían la competitividad de la agricultura estadounidense; si bien, a fin de sostener el ingreso de los productores o comprar apoyo para reformas más orientadas hacia el mercado, podría requerirse de transferencias gubernamentales compensatorias del descenso de los precios. En consecuencia, Estados Unidos tenía que desplazarse hacia transferencias directas de ingresos, de mínimos efectos distorsionantes, y alejarse de instrumentos de sostén de precios. Por tanto, las negociaciones sobre comercio agrícola y las reformas de política agrícola de los años noventa fueron contempladas como parte de una estrategia para mejorar la competitividad de la agricultura estadounidense en los mercados mundiales. A la vez constituyeron una respuesta a la crítica de analistas agrícolas, dentro de la corriente principal, como expresión de la fuerza que habían ganado los nuevos enfoques en la academia.¹³

¹³ El abanico de interpretaciones respecto al problema agrícola es agrupado por Knutson *et al.*, (1998: 38-41) en los siguientes enfoques: libre mercado, humanitario, fundamentalismo agrario, estabilizador y regulador. Por otra parte, Ray *et al.* (2003: 56-57) señalan como fuentes teóricas de las prescripciones de política de los años recientes, a las siguientes: economistas académicos convencionales (como Bruce Gardner, David Orden, Kym Anderson, Vincent Smith y Joseph Glauber), los fundamentalistas de mercado (vinculados a la Fundación Heritage y el Instituto Cato), los teóricos de la nueva economía (Lamb), los teóricos del deceso (Steven Blank), los abolicionistas de las tarifas (Tokarick y el Comité de Agricultura de la Cámara de Diputados de Estados Unidos), los agraristas (Berry) y los teóricos de la búsqueda de rentas (Rausser). Exceptuando, los agraristas, con una posición comunitaria separatista, como solución de largo plazo, a los problemas de la agricultura, el resto en realidad comparte la visión no intervencionista, favorable a mercados agrícolas y abiertos a la competencia del resto del mundo. Las diferencias entre esos distintos enfoques están en matices, velocidad en la introducción de cambios y puntos sobre los cuales centran el análisis. En tal sentido, su postura puede parecer más o menos homogénea. Su visión no sólo ha impactado el diseño de políticas de Estados Unidos sino que ha trascendido al resto del mundo, especialmente a partir de la formación de recursos humanos y su influencia en organismos multilaterales.

Según se señaló antes, a partir de los años setenta los mercados internacionales adquirieron particular relevancia en el impulso de la agricultura estadounidense. Lo cual condujo finalmente a la inclusión de la cuestión agrícola en las rondas sobre comercio, fortaleciendo las posturas internas a favor de mercados libres. Había la presunción de que debido a las dotaciones de recursos de la agricultura estadounidense, el nivel de consolidación de esta industria, vinculado a proceso de integración vertical, y el desarrollo tecnológico, especialmente respecto a productos biotecnológicos, ese país estaba en posición inmejorable para competir en mercados abiertos. Sin embargo, al parecer tales expectativas fueron exageradas, de tal manera que hacer descansar el dinamismo de la actividad sustancialmente en la demanda interna volvió a estar en la discusión en la reforma de la legislación del año 2002.¹⁴

Más allá de si el mercado externo es una opción importante, indudablemente la agricultura estadounidense ha tendido a operar con exceso de capacidad de producción. Ello se debe a la naturaleza de los procesos de producción y al carácter de los activos que se emplean, los cuales no son fácilmente transferibles hacia otras actividades. Recursos como la tierra y la maquinaria se ajustan lentamente ante condiciones inadecuadas de precios. Estos continúan empleándose aún en situaciones no favorables,

¹⁴ Para una crítica de las reformas de los años noventa y de las expectativas respecto a los mercados externos véase Ray (1996; 2001a; 2001b) y Ray *et al.* (2003). A grandes rasgos, se pueden señalar algunos problemas de esa visión. Los que sostenían la promesa de los mercados externos al parecer supusieron que Estados Unidos era un oferente más en un mercado competitivo, no un productor con capacidad de determinación de precios en un mercado que no era de competencia perfecta; asumieron una demanda elástica, cuando esta no es una característica de productos agrícolas a granel, donde Estados Unidos es un competidor de bajos costos y líder en precios; tomaron como permanentes situaciones de coyuntura que habían dado lugar a grandes demandas (economías socialistas en crisis, China y otros); menospreciaron las posibilidades competitivas de otros grandes exportadores (Argentina, Australia, Brasil, por ejemplo); no valoraron el cambio estructural en la competitividad de la agricultura europea a partir de la PAC, lo cual implicaba que productos como el trigo podían competir en el mercado internacional aún sin subsidios; supusieron escenarios estables de crecimiento en países importadores (países del sudeste asiático) o economías en desarrollo; no valoraron la toma de medidas en países compradores para evitar importaciones crecientes; y tampoco valoraron las preferencias de los consumidores, los cuales podían mostrar rechazo al uso de ciertos productos, como organismos genéticamente modificados, por ejemplo.

a causa de que muchos costos de producción tienden a ser fijos, de manera que la producción continúa si al menos se recuperan los costos variables y hay un cierto valor residual en los costos fijos. Además, tampoco el trabajo agrícola y la capacidad de administración son fácilmente transferibles a otras áreas. Por otra parte, tanto los viejos como los nuevos instrumentos de política de Estados Unidos han tendido a reforzar la acumulación de activos fijos y el exceso en la capacidad de producción. Por tanto, ante una perspectiva de altos precios, la capacidad de respuesta de los productores es muy alta –superada la restricción de la estacionalidad– mientras son breves los periodos de bonanza. Las crisis de la agricultura estadounidense se asocian a la caída de precios, las cuales ponen en riesgo la capacidad de pago de las unidades de producción y deprecian el valor de sus activos agrícolas, principalmente la tierra, no a una producción insuficiente o carente de competitividad.

La combinación de avances tecnológicos, mayor inversión en capital y la consolidación de las explotaciones permitió el aumento de la productividad y la caída de los precios reales, contribuyendo a que se eliminara la brecha de ingreso de los productores agrícolas con respecto al resto de los hogares (Orden y Paarlberg, 2001). El marco de política fue diseñado ciertamente para facilitar ese proceso, en la medida en que la salida de recursos se consideraba lenta. En esa trayectoria la agricultura norteamericana sufrió transformaciones estructurales profundas. En tanto se incrementaban la producción y los excedentes exportables, el tamaño relativo de la agricultura respecto al conjunto de la economía y la fuerza de trabajo en estas actividades disminuyeron. El número de unidades de producción también se redujo, pero colateralmente aumentaron el tamaño promedio y el ingreso, según hemos visto.

Los cambios antes mencionados implicaron una mayor intensidad en el uso del capital, una creciente especialización y la adquisición de características de empresa de numerosas unidades de producción familiar. No obstante, la agricultura estadounidense ha terminado por asumir rasgos bimodales, ya que en tanto eran reducidas las posibilidades competitivas de pequeños productores comerciales –no tanto de los clasificados como de residencia rural- se acentuaron los procesos de concentración, donde ciertas empresas y corporaciones han tendido a adquirir un papel dominante en el mercado. De ahí que ahora la diversidad de unidades de producción agrícola sea un componente sobresaliente del “problema agrícola.”

En las demandas de políticas se ha expresado tal conflictiva. Ha aumentado la preocupación por el poder de mercado que ciertas grandes empresas integradas han venido acumulando, hay presiones para que mejoren las medidas de intervención en apoyo a las unidades de producción más pequeñas y se ha incrementado el peso asignado al desarrollo rural, en las discusiones sobre las políticas más pertinentes. Esta diversidad, se expresa, además, en torno a la exigencia de reconocimiento y establecimiento de estándares respecto a la forma en que se produce y en la ampliación del mercado para productos considerados más ambiental o humanamente producidos, donde los grandes productores se consideran afectados por la presión para el establecimiento de regulaciones.¹⁵ En estos segmentos de mercado tienen espacio los productores más pequeños, aunque no sean competitivos a través de bajos costos.

¹⁵ En tal sentido, el artículo de Orden y Paarlberg (2001), “The New Century of Multi-agriculturalism”, es aleccionador. Estos analistas asumen la defensa de los productores integrados, que producen productos no diferenciados, en los cuales se basa en buena medida la competitividad de Estados Unidos, frente a las posible regulaciones que se derivan del establecimiento de estándares en procesos, en comparación a estándares sobre productos. Advierten que las exigencias de grupos de consumidores, ambientalistas y de productores para el reconocimiento y especificación de la forma en que se produce (orgánico, sin hormonas, sin uso de productos genéticamente modificados, sin confinamiento) o el “derecho a conocer”,

Las transformaciones estructurales de la agricultura estadounidense la han puesto en otra perspectiva, en comparación a la situación que se tenía en los años treinta, sin embargo la propensión a caer en crisis periódicas no se ha resuelto.

3.4. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos y las políticas relacionadas con la agricultura

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) surgió en los días de la Guerra Civil (1862), siendo fundado para proporcionar semilla e información a los productores. Sus tareas se ampliaron de manera significativa a lo largo del tiempo, sin embargo, al grado de que su atención no se centra ya en la agricultura propiamente. Sus acciones hoy afectan al ciudadano estadounidense común más que cualquier otra agencia gubernamental. El Departamento de Agricultura en realidad maneja tanto la política agrícola como la alimentaria, la ambiental y aun la de desarrollo rural, pero es la segunda la que en realidad absorbe la mayor parte de su presupuesto. Para ilustrar el punto, los servicios de alimentación, nutrición y al consumidor representaron en el año 2002 casi el 55% de los desembolsos.

Con pesar de los productores, no puede afirmarse ya que el Departamento de Agricultura esté exclusivamente a cargo de atenderlos, como si fuera su representación

que implica especificar el nivel de uso de organismos genéticamente modificados, puede llevar al establecimiento de regulaciones en perjuicio de productores integrados, al elevar sus costos, restándoles competitividad. El artículo de Orden y Paarlberg expresa la carga ideológica que ha habido en el debate de las políticas agrícolas en Estados Unidos, donde el análisis de eficiencia se ha basado en la idea de mercados competitivos y productos homogéneos básicamente; sin embargo, aunque con retraso, con relación al ambiente europeo, las preferencias de los consumidores están cambiando al elevarse el ingreso, lo cual ha dado espacio a que concurran al mercado productos de más altos precios que posiblemente expresan más altos costos. Este espacio de mercado ofrece perspectivas a productores pequeños. Puede haber desacuerdo en torno a si los consumidores están siendo racionales, pero evidentemente, en el terreno de las preferencias, la idea de calidad o cualidad intrínseca de los productos, es subjetiva, poco importa si esa valoración tiene base científica o no.

ante el gobierno. Esta institución debe conciliar los intereses de los productores con los de los consumidores y quienes viven en áreas rurales o forestales y urbanas.

Además de atender a cuestiones relacionadas con la producción agrícola, también se encarga de conducir los esfuerzos contra el hambre a través de programas como los de estampillas para alimentos, alimentos escolares, nutrición y salud de las mujeres embarazadas, madres primerizas y atención a sus niños; de dar atención a las políticas y programas de conservación de suelos, agua y vida silvestre; de administrar 77.7 millones de hectáreas de bosques y pastos; de facilitar créditos (es la más grande agencia de crédito directo federal); de llevar habitación, telecomunicaciones, agua potable, oportunidades de negocios y otros servicios a las comunidades rurales; de garantizar el abasto de carnes rojas y de aves y huevos, en condiciones saludables; de proteger contra la invasión de plagas y enfermedades; de conducir la investigación en ciertos tópicos, desde la nutrición humana a nuevas tecnologías de cosecha con menor uso de agroquímicos; de promover mercados abiertos para los productos de Estados Unidos; y de proporcionar ayuda alimentaria a otros países. (USDA, 2000).

Las atribuciones que tiene el Departamento de Agricultura hacen que tenga una burocracia numerosa, al mismo tiempo que una gran capacidad de articulación de diferentes instrumentos de política, aunque ello no siempre se consiga de manera eficiente. Históricamente las medidas de conservación de suelo y agua han sido usadas como instrumento de política para frenar la depresión de precios e ingresos, la política alimentaria, por otra parte, también ha sido utilizada para ajustar la demanda a la oferta, en situaciones de altos excedentes. Algo similar ha ocurrido con la demanda externa, a partir del manejo del crédito y los programas de ayuda alimentaria. La operación de las diferentes políticas ha implicado un alto grado de centralización, si bien se han

emprendido medidas para descentralizar atribuciones en favor de los estados. El desarrollo rural no ha sido un enfoque predominante en la percepción del campo estadounidense, según lo refleja el presupuesto, sin embargo, su importancia ha sido retomada en las dos últimas reformas legislativas.

Cuadro 1. Presupuesto ejecutado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2002

	Millones de dólares	%
Total	68,735	100.0
Servicios de alimentación, nutrición y al consumidor	37,496	54.6
Servicios a la agricultura y en el extranjero	22,949	33.4
Recursos naturales y ambiente	6,979	10.2
Desarrollo rural	2,724	4.0
Investigación, educación y economía	2,231	3.2
Programas de regulación y comercialización	1,490	2.2
Inocuidad Alimentaria	717	1.0
Otras actividades	-5,851	-8.5

Fuente: USDA. FY 2003 Budget.

Nota: Considera solo desembolsos del Tesoro Federal, no nivel de programa.

Ciertamente todas las áreas de competencia del Departamento de Agricultura implican alguna forma de apoyo a los productores, sin embargo, los servicios específicos a la agricultura o en apoyo a la agricultura en el extranjero sólo representaron el 33.4% del presupuesto realizado en el año 2002, proporción que siendo importante, no es la más alta. Más específicamente, el Programa de Productos Básicos, donde se engloban las medidas de apoyo directas hacia los productores representan el 19.2% del presupuesto total destinado a la agricultura.

Las asignaciones presupuestarias reflejan la complejidad del tratamiento de la agricultura estadounidense, y los cambios ocurridos en la esfera política y en la sociedad estadounidense. Durante largo tiempo, el Departamento de agricultura estuvo

prácticamente al servicio de los productores. No obstante, la situación cambió de manera significativa posteriormente, particularmente a partir de los años 70. Por efecto de la pérdida de representación de los grupos de cabildeo agrícola en el Congreso de Estados Unidos, dada la disminución de la representación de los distritos rurales, y, sobre todo, a causa de una mayor preocupación de otros núcleos de interés en torno a las decisiones de política agrícola. En especial del sector de agronegocios y de grupos de consumidores y ambientalistas, como reflejo de las transformaciones estructurales de la agricultura y la evolución de las preferencias sociales y del aumento del ingreso de la población. Adicionalmente, el Departamento de Agricultura ha visto disminuir su control sobre el proceso de definición de políticas, ya que ha tenido que adaptarse a la lógica de otras esferas de gobierno (Departamentos de Estado y del Tesoro, en particular)¹⁶ y contemplar los intereses de una gama más diversa de intereses.

3.5. Los grupos de interés, el proceso de definición de políticas y la crítica de las políticas agrícolas

Los años 30 no sólo inauguraron una tendencia proteccionista en el comercio agrícola de Estados Unidos, sino que dieron lugar a la acumulación de un sorprendente arsenal de políticas. Este tipo de políticas ganó legitimidad social, no sólo porque mostraron éxito, sino porque promovieron la confianza en que la intervención gubernamental podía corregir el mal funcionamiento de los mercados (Freebairn, 1997). Las políticas y programas gubernamentales derivados de esas políticas contribuyeron a la modernización de la agricultura estadounidense hasta convertirla en lo que actualmente es, e igualmente fueron claves en el alcance del equilibrio entre ingreso en

¹⁶ Los alimentos adquirieron importancia como arma política en la esfera internacional durante el período de la Guerra Fría. Por otra, el gasto en la agricultura no podía excluir las consideraciones de política macroeconómica.

el campo y el ingreso urbano, no permitiendo el tipo de patrón extractivo de recursos que caracterizó al desarrollo agrícola de América Latina.

No obstante, a lo largo del tiempo se fue desarrollando la crítica de las intervenciones gubernamentales sobre los mercados. Esta crítica se vio reflejada hasta cierto punto en las sucesivas modificaciones de las leyes agrícolas. Aún más, especialmente en el ámbito académico, la crítica partidaria de mercados libres se volvería ampliamente dominante y trascendería hacia el diseño global de las políticas agrícolas. Su peso se haría sentir, sobre todo, en el debate de la Ley agrícola de 1996.

A grandes rasgos, la crítica a la intervención estatal en la agricultura se puede resumir en los siguientes aspectos: en el periodo de transformación estructural los instrumentos de política fueron factor de restricción a la salida de mano de obra hacia el resto de la economía; las políticas se sesgaban hacia los productores menos necesitados de apoyos gubernamentales; conducían a un alto nivel de gasto gubernamental en el manejo de reservas de productos e impedían el funcionamiento eficiente de los mercados; las políticas resultaban costosas a los consumidores y contribuyentes y generaban pérdidas por peso muerto; producían desequilibrios e inestabilidad al distorsionar las señales de mercado; e incrementaban el valor de la tierra y reducían la competitividad de Estados Unidos en el mercado mundial, al mantener precios artificialmente altos (véase Gardner, 1987; 1992; 2002a; Ingersent y Rayner, 1999; Lutrell (1989); Orden *et al.*, 1999; Rausser, 1992).

Además, se señalaba que si bien la intervención estatal en la agricultura era importante en el aumento de la producción y de la productividad, la contribución más alta no provenía de los programas de apoyo a productos básicos, sino de las inversiones del sector público en educación y desarrollo de la tecnología. A juicio de Orden *et al.*,

(1999: 34), a medida que el cambio tecnológico y la transformación económica avanzaban las políticas de los años 30 se volvían inconvenientes para el sector agrícola que emergía, ya que no tenían mucho efecto a largo plazo sobre los ingresos de la fuerza de trabajo y la tasa de beneficios del capital, la continuidad de los programas era costosa para los contribuyentes y consumidores y los beneficios se concentraban en activos de un descendente número de propietarios agrícolas crecientemente ricos.

En ese línea de razonamiento, según la crítica de Orden *et al.*, (1999: 24), los programas y la legislación del New Deal, los cuales marcaron el desarrollo de políticas agrícolas contrarias al mercado, se hicieron bajo la premisa de ser medidas de carácter temporal, en la idea de dar respuesta a una situación de crisis. Sin embargo, los programas se quedaron al terminar la situación de emergencia, adquiriendo el rasgo de permanentes. Además, al cambiar las generaciones de productores, mientras persistían los programas, éstos terminaron acostumbrándose a ver los apoyos a la agricultura como un “derecho” perdurable. Por otra parte, la emisión de medidas de intervención sobre la agricultura, dio lugar a la construcción de un “establecimiento político”, interesado en la continuidad de los programas agrícolas: la burocracia del Departamento de Agricultura, los comités de agricultura del congreso y los grupos de cabildeo.

La persistencia de políticas agrícolas no orientadas al mercado e ineficientes fue asociada, por lo tanto, a la acción de grupos de interés y a la esfera de la política, y no a la necesidad de hacer frente a la operación incorrecta de los mercados o de atender las características propias del funcionamiento de la agricultura. Tales grupos buscaban beneficiarse de rentas públicas, dentro de un sistema de democracia, cuyo funcionamiento y composición de cámaras incentivaba la operación de grupos de

cabildeo.¹⁷ En la crítica de las políticas agrícolas en Estados Unidos, la visión que ve en el diseño de las políticas conductas depredadoras de los recursos públicos ha sido enormemente influyente, y ha dado sustento a exigencia de eliminación de las transferencias, para adoptar plenamente esquemas no intervencionistas en el desempeño de la agricultura. En tal sentido, las realidades políticas conspiran contra la idea de eficiencia económica, o más precisamente contra las medidas que los economistas orientados al mercado recomiendan como más convenientes. Sin embargo, en tal sentido, puede resultar de mayor validez la afirmación más mesurada de Gardner (1987) de que los programas han sido fundamentalmente instrumentos redistributivos y que, dadas las fuerzas políticas, éstos han constituido intentos de redistribuir eficientemente.

Con el tiempo, la capacidad de influir de manera determinante en el diseño de políticas que se había imputado a los grupos de cabildeo agrícola ha descendido. Sin embargo, según se pudo observar en los años siguientes a la reforma de 1996, ello no ha sido una barrera para el incremento de los beneficios recibidos a través de asignaciones presupuestarias. La amenaza de caída en una profunda crisis agrícola en los últimos años noventa condujo a un rediseño anticipado de los instrumentos de política agrícola, los cuales serían finalmente parte sustantiva de la legislación del año 2002.

El debilitamiento de la fuerza directa de los grupos de cabildeo agrícola se debe principalmente a la pérdida de representación en la Cámara de Representantes y a causa de que otros grupos han ganado influencia. Tanto el cambio en la composición

¹⁷ La literatura es ya muy extensa, y parte de los trabajos de Buchanan y Tullock. Se asocia a las teorías desarrolladas dentro de la escuela de la elección pública (véase Ayala, 2000: 243-314). El análisis de la acción de grupos de interés puede ser muy interesante, sin embargo, dado un contexto, es probable que entren como una variable explicatoria más, y no con la carga que se les concedía. Por otra parte, la acción de los grupos de interés puede estar reflejando el cambio en las preferencias sociales, la construcción de nuevas preferencias sociales, y no necesariamente una conducta depredadora o rentista. Después de todo, una de los atributos del Estado moderno es redistribuir, y a los individuos como a los grupos les interesa su accionar.

rural/urbana como la distribución de la población han afectado la representación de los productores,¹⁸ aunque sus organizaciones siguen siendo bastante influyentes. Este descenso ha sido hasta cierto punto compensado por el establecimiento de relaciones/alianzas con otros grupos, aplicando estrategias de minorías: encontrar aliados y construir coaliciones de acuerdo al problema y no por compatibilidad ideológica; buscar el terreno para el compromiso, lo cual lleva a la posibilidad de no conseguirlo todo; disminuir la tensión frente al adversario, ya que un adversario en una cuestión puede ser aliado en otra; basar las posiciones políticas en hechos, es decir en análisis suficientemente sólidos; y evitar la identificación con uno u otro partido político, ya que necesitan del apoyo de ambos partidos (véase Knutson *et al.*, 1998: 112). Además, las organizaciones agrícolas, para tener éxito en la promoción de leyes favorables a sus intereses, han aplicado estrategias de promoción conjunta de iniciativas con otros grupos, aun cuando eventualmente no compartan algunas de ellas.

En Estado Unidos, la definición/reforma de una legislación o iniciativa respecto a la agricultura es la culminación de un largo proceso de discusión, participación de los interesados y afectados y de negociación y cabildeo en el ámbito de ambas cámaras y con el ejecutivo. En esa dinámica no sólo se involucran los legisladores, sus equipos, el Presidente y el Secretario y funcionarios del Departamento de Agricultura, sino también a individuos de otras agencias de gobierno afectadas. Se incluyen a las organizaciones y sus cabilderos, a líderes ambientales y de consumidores y de otros grupos, a ejecutivos de agronegocios y a abogados y jueces. El proceso de discusión puede ser bastante tortuoso y largo y el resultado puede no ser exactamente el que la parte promotora desea.

¹⁸ Cada 10 años se ajusta el número de diputados para reflejar de mejor manera la distribución de la población en el territorio de Estados Unidos.

La expedición de una legislación agrícola es, por otra parte, de carácter periódico, y ello fue establecido desde la Ley agrícola de 1949. Dicha legislación fue la última que se expidió sin fecha de expiración, lo cual le confiere el carácter de permanente, de manera que las legislaciones posteriores en realidad han sido enmiendas. Si una nueva legislación no es expedida antes de concluir el periodo de vigencia de la previa, entraría en efecto la legislación de 1949. La implicación de este hecho sería que los niveles de precios se elevarían considerablemente y que los productores estarían en capacidad de decidir si se establecen controles obligatorios sobre los niveles de producción. La amenaza de estas posibilidades constituyen un acicate para que el Congreso expida una nueva ley antes de que concluya la vigente.

La discusión periódica de la legislación ha dado campo de juego a la acción de grupos de cabildeo y su permanencia, pero a la vez ha hecho que los presupuestos asignados al gasto agrícola sean multianuales, dentro del espacio de tiempo definido por la vigencia de la legislación. En tal sentido las asignaciones presupuestarias han sido un instrumento de planeación, en ajuste al desempeño observado de la agricultura y su posible evolución en los siguientes años. Ciertamente la evolución prevista puede no haber sido la que se esperaba, sin embargo, como sucedió con la Ley agrícola de 1996, ello ha dado pauta al rediseño de los instrumentos de política en respuesta a la nueva problemática.

La eliminación de las disposiciones de la Ley agrícola de 1949 ha estado presente continuamente en el debate y ha sido demanda por aquellos que impulsan soluciones más centradas en el mercado. Para ellos una solución radical respecto a las políticas contrarias al mercado es la derogación de dicha legislación. Bajo esta perspectiva, las reformas de las políticas agrícolas de 1996 fueron calificadas de ir en la dirección

correcta, pero insatisfactorias, ya que la obligatoriedad de emitir una ley periódica se mantuvo. Desde esta perspectiva, algo similar se puede afirmar respecto a la Ley agrícola del 2002, ya que, hasta cierto punto, mantuvo la premisa de procurar medidas de política desvinculadas, sin derogar las disposiciones de la Ley agrícola de 1949.

3.6. Estrategias de reforma de las políticas agrícolas

Las políticas agrícolas de los años 30 dieron pauta a un periodo de alta intervención del gobierno de Estados Unidos en los mercados agrícolas, incentivando, además enfoques proteccionistas dentro de ese país y el resto del mundo. Sin embargo, desde los años 60, con la introducción de pagos directos a cambio de poner tierra en descanso, hubo intentos para buscar políticas más orientadas a los mercados. A lo largo de las sucesivas revisiones de la legislación agrícola, diversas reformas fueron emprendidas y, en cierta medida, justificadas, sobre la base de la idea de asignar el mayor peso a las señales de mercado, pero esta argumentación aún continúa siendo parte del debate. En un proceso que ha resultado largo, el sector ha resultado bastante reacio a la reforma en el sentido propugnado por los teóricos del mercado.

El problema de la resistencia a la reforma ha llevado a Orden *et al.* (1999), en un análisis muy elaborado, a distinguir entre cuatro estrategias para la posible reforma de las políticas agrícolas, dada la experiencia histórica y el contexto de funcionamiento del sistema político estadounidense. Usando una matriz en la que se plantea que las reformas pueden hacerse con compensación a los productores o sin ella, por un lado, y que éstas pueden ser realizadas de manera rápida o lenta, por otro, definen cuatro posibles estrategias (ver cuadro). Al primer curso de acción le denominan estrategia de canje (cash out), en la cual se emprende un desmantelamiento lento de la estructura de apoyos a cambio de compensaciones en efectivo a los productores, que pueden ser

cuantiosas al inicio del proceso; al segundo, estrategia de compra (buyout), que a diferencia con el primero conduce a una terminación rápida de los derechos concedidos bajo los programas, mediante su compra, la cual también puede ser cuantiosa; el tercero, lo denomina estrategia de exacción (squeeze out), y lleva al retiro lento de los programas o su debilitamiento pero sin dar compensación alguna -proceso que puede ser facilitado por una situación inflacionaria-; y, finalmente, se tienen a la opción de recorte (cutout), que no implica desembolsos presupuestarios y es rápida.

ESTRATEGIAS		
Compensación	Velocidad de implementación	
	Lenta	Rápida
Sí	Canje	Compra
No	Exacción	Recorte

Figura 8. Estrategias alternativas de reforma

Los autores mencionados consideran que las opciones de compra y canje son las menos atractivas si el objetivo es simplemente reducir los costos presupuestarios y las distorsiones de mercado. De acuerdo con su apreciación, la opción de canje en particular puede conducir a una reducción lenta y, tal vez, no permitir en definitiva terminar totalmente con las compensaciones en efectivo. No obstante, desde 1960, es ésta la única que ha probado ser políticamente alcanzable y durable en el escenario de Estados Unidos. Además, a su juicio, sería recomendable procurar un desplazamiento hacia una estrategia de exacción.

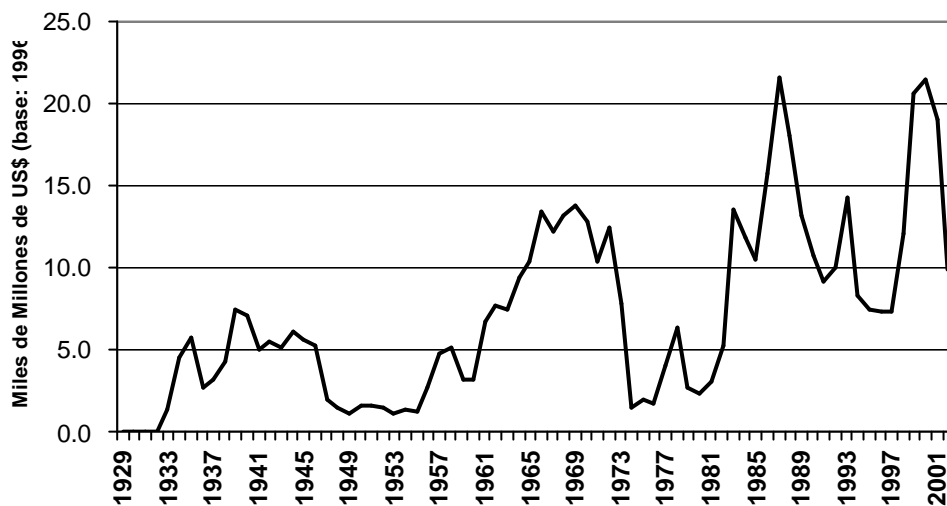
Según su caracterización, la reforma de 1996 correspondió a una estrategia de canje, si bien pudo haberse optado por una alternativa menos tímida. Valoran las

contingencias políticas, pero cuestionan si 1996 no fuese una oportunidad perdida. En su apreciación la reforma no fue tan lejos como para eliminar las distorsiones en el comercio y el costo de programas innecesarios.

En la perspectiva de orientación a mercados completamente libres, las transferencias públicas hacia los productores tendrían que reducirse al mínimo, hasta casi desaparecer. El análisis de Orden, Paarlberg y Roe llama la atención en torno a la factibilidad de esa opción, su argumentación va en el sentido de que ello no es factible, de ahí que pragmáticamente se planteen la alternativa de lento recorte de los apoyos, asumiendo más altas transferencias en el presente, enfoque que ha dominado la marcha de la reforma de las políticas agrícolas. Sin embargo, su razonamiento tiene algo de esquizofrénico, pues en la idea de conseguir el diseño de instrumentos de política menos distorsionantes, los niveles de transferencias públicas en Estados Unidos se han elevado a niveles considerables, y no hay bases para suponer que ello pueda terminar. Evidentemente, los volúmenes absolutos de apoyos públicos, más allá de cuales sean las características de los instrumentos seleccionados, terminan teniendo un efecto en los mercados.

La idea de tener instrumentos no distorsionantes, para reducir efectos sobre los mercados, puede en realidad estarse derivando de una mala lectura del problema agrícola. La persistencia de políticas no sólo se explica por la acción de grupos interesados en que continúen sino también por la visión colectiva en torno a la agricultura, es decir por las preferencias de la sociedad estadounidense. Las preferencias sociales no sólo se expresan exclusivamente a través del mercado, como compra de bienes, sino también en la arena política, como elección agregada, no sólo individual. La persistencia de las políticas contrarias al mercado, puede expresar una lógica de poder e

influencia, pero también expresar que es lo que la sociedad considera valioso, y cuyos precios no son explícitos en el mercado, como serían tener una agricultura fuerte que satisfaga en primer lugar las exigencias de la sociedad estadounidense, más allá de si su agricultura es competitiva o no en los mercados internacionales.



Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/Data/farmincome/finfidmu.htm>

Figura 9. Comportamiento histórico de los pagos gubernamentales directos en Estados Unidos, 1929-2002

3.7. Instrumentos básicos de política existentes antes de la reforma de 1996

Las reformas de 1996, la expresión más radical en los cambios de política agrícola de Estados Unidos en los años recientes, se hicieron contra la filosofía de las políticas implementadas dentro del marco ideológico del New Deal, pero constituyeron básicamente un ataque contra los instrumentos de política definidos a partir de los años 70. Esos instrumentos fueron diseñados para una agricultura en expansión y, en su diseño, se justificaron como la búsqueda de una mayor orientación hacia los mercados, ya que se basaban en la idea de separación de las políticas de precios de las medidas de

soporte del ingreso. Paradójicamente, los instrumentos definidos en ese entonces, sin embargo, terminaron siendo objeto de severa crítica, por no estar orientados hacia el mercado.

Las reformas de 1996 básicamente atacaron el programa de retiro de tierras obligatorio a corto plazo (set-aside inicialmente, en 1981 pasó a ser Programa de Reducción de la Superficie, ARP: Acreage Reduction Program), el esquema de precios objetivo y pagos de deficiencia, y el programa de Reservas en Posesión de los Productores (FOR: Farmers Owned Reserve). Estos instrumentos habían sido diseñados, sucesivamente en 1970, 1973 y 1977, si bien tenían algún antecedente en anteriores programas.

El esquema de retiro obligatorio de tierras “set-aside”, para la regulación de la oferta a corto plazo, había reemplazado al programa previo existente, al comprometer el retiro sobre un determinado porcentaje de la superficie total del productor y no sobre la superficie de un cultivo en específico (Ingersent y Rayner, 1999: 186-187). En tal sentido, se daba mayor libertad de siembra sobre la superficie restante. El programa tenía la ventaja de reducir el costo gubernamental de los apoyos a la agricultura y de disminuir los efectos de la erosión, sin embargo, su efectividad en controlar la oferta estuvo lejos de ser satisfactoria, debido a que la tierra restante era aprovechada más intensivamente -con riesgo de mayor erosión-. El productor no quería ver descender su nivel de producción, a fin de beneficiarse de posibles precios más altos. Este instrumento operaba sobre la premisa de impedir el desplome de los precios.

En el esquema de precios objetivo, éste se definió como un precio que permitía a los productores participantes en los programas de productos básicos alcanzar un determinado nivel de beneficio por unidad sobre un cierto nivel de superficie. Los

precios objetivo se calculaban considerando la producción normal, es decir, en base del rendimiento histórico y la superficie base del productor comprometida en el programa. A los productores se les proporcionaba un pago directo, denominado de deficiencia, que equivalía a la diferencia entre el precio objetivo y el precio de mercado, cuando el segundo caía por debajo del primero. Alternativamente, en el caso de que el precio de mercado cayera aún por debajo de la tasa de préstamo prevista por la CCC (Commodity Credit Corporation) el pago de deficiencia se calculaba como la diferencia entre el precio objetivo y la tasa de préstamo. La premisa de los pagos de deficiencia era sostener el ingreso de los productores y no propiamente sostener los precios, los cuales variaban de acuerdo a las condiciones de oferta y demanda; no obstante, las tasas de préstamo funcionaban en la práctica como precio mínimo, de manera que se constituían tanto en un mecanismo de soporte del ingreso como de los precios.

Los pagos de deficiencia tenían un sentido anticíclico y pretendía dotar a los productores de una red de seguridad en el ingreso, de tal manera que los apoyos gubernamentales aumentaban en una situación de precios bajos y se reducían cuando éstos eran altos. Además, en la medida en que su cálculo dependía de la superficie y la producción, tendían a acumularse en los productores de mayor tamaño, lo cual condujo al establecimiento de límites en los pagos, y también a problemas de corrupción.

Los precios objetivo fueron cuestionados, debido a que distorsionaban el funcionamiento de los mercados, al impedir el ajuste en la cantidad ante una baja en el precio. Como cierto ingreso estaba garantizado, tendían a incrementar la oferta y a inducir la baja de los precios, conduciendo a la acumulación de inventarios no comerciables y a más altos niveles de gasto gubernamental en pagos de deficiencia. Elevaban, adicionalmente el precio de la tierra, dado que creaban expectativas de

rentabilidad artificialmente altas, y constituían un subsidio implícito a las exportaciones. Esto último los hacía objeto de crítica en las negociaciones multilaterales de comercio ya que tendían a separar el precio interno del precio internacional, expandiendo la demanda externa. El esquema de precios objetivo, por un lado, y de precio piso definido por la tasa de préstamo, por otro, tenían el propósito de reducir la variabilidad de precios, garantizando un ingreso predecible al productor, sin embargo en un cambio de percepción se creía que la estabilidad podía ser conseguida de manera mucho más eficiente a través de mecanismos de mercado.

FOR fue introducido en respuesta a una situación de demanda internacional volátil, habiendo sido esencialmente un programa ampliado de préstamos a tres años. Se diseñó con el fin de estabilizar precios y asegurar la oferta a clientes nacionales y extranjeros. A cambio de inscribir la producción en el programa, se recibían más altas tasas de préstamos (el precio de entrada) respecto a la tasa de préstamo de la CCC. Durante el primer año el precio podía estar libre de intereses y, además, los participantes podían ser merecedores de un pago de alrededor del costo promedio de almacenaje. Los productores establecían el compromiso de comercializar el grano hasta que el precio de mercado alcanzara un nivel de referencia especificado (denominado precio de liberación). Al precio en cuestión, podía o no exigirse la venta de la producción. Se incentivaba la venta a través de terminar los subsidios a pagos de almacén y los intereses. Si no se removía la producción, la autoridad estaba en capacidad de reclamar el pago del préstamo. (Knutson *et al.*, 1998: 268-271). Con FOR se pretendía estabilizar precios, sin embargo fue cuestionada la participación del gobierno en el sistema de almacenaje. Además, se criticaba que mediante este mecanismo Estados Unidos

aceptaba el rol de oferente marginal, lo cual incentivaba a otros exportadores a reducir sus reservas (Ingersent y Rayner, 1999: 280).

3.8. Los cambios de política de 1996

En reemplazo a la desaparición de los precios objetivo y los pagos de deficiencia, con las reformas de 1996 se adoptó como eje de la política agrícola la idea de apoyo sólo al ingreso. A través de pagos directos, se pretendía lograr la desconexión de las transferencias gubernamentales respecto a la dinámica de los precios o de las decisiones de producción tomadas por los productores (ERS/USDA, 1996). Adicionalmente, los pagos fueron vistos como un mecanismo transitorio hacia una agricultura completamente orientada hacia el mercado, con capacidad de operar sin subvenciones públicas. La Ley de 1996 estableció pagos fijos anuales, a lo largo del período de transición 1996-2002, los cuales serían ascendentes al principio pero después descendentes. A cambio de estas transferencias, los productores suscribieron los denominados contratos de flexibilidad en la producción por siete años (PFC: Production Flexibility Contract), bajo la idea de que éstas pudieran cesar definitivamente al concluir el periodo de vigencia de la Ley.

En términos de las estrategias alternativas, de Orden, Paarlberg y Roe, los contratos implicaban la adopción de una estrategia de canje. Los cambios en la legislación fueron “comprados” con más altos pagos para los primeros años, en un escenario de altos precios. Así, durante los primeros años de la Ley agrícola de 1996, los productores gozaron de un más alto ingreso respecto al anterior esquema anticíclico de política, de pagos de deficiencia y precios objetivo,¹⁹ el cual, dado el comportamiento de

¹⁹ Stuart y Runge (1996), eran escépticos en torno a la desaparición del sentido anticíclico de los viejos pagos de deficiencia basados en precios objetivo. En un notable artículo anticiparon la discusión que

precios, suponía menores transferencias públicas. A lo anterior se sumó la concesión de la flexibilidad en la plantación, aspecto que contaba con simpatías entre los productores.²⁰ Con la “libertad de cultivo”, a los productores les fue permitido sembrar cualquiera, exceptuando frutas y hortalizas; pero a cambio se eliminó el programa de retiro obligatorio de tierras a corto plazo. De este modo, el gobierno federal estadounidense perdió la autoridad para establecer controles sobre la oferta, en respuesta a una situación de depresión de precios. Adicionalmente fue eliminado el programa de Reservas en Posesión de los Productores, y por tanto la ingerencia gubernamental en el manejo de la oferta a través de las reservas de granos.

Los pagos por contratos de flexibilidad se estimaron considerando la superficie base del productor, fuera o no sembrada, y sus rendimientos históricos. De esa manera el sistema de apoyos cambió de uno basado en programas por cultivo a otro basado en la superficie base del productor. Adicionalmente, el derecho a recibir pagos fue condicionado por el requisito de establecer un plan de conservación en la superficie bajo programa, la no siembra de frutas y hortalizas y la retención del uso agrícola del suelo. A todos los suscriptores de contratos de flexibilidad en la producción se les hizo posibles

sobreveniría posteriormente en torno a la constitución de “redes de seguridad” y la recuperación del sentido anticíclico de los instrumentos de política. Señalaban que la libertad de cultivo propugnada por la Ley de 1996 era incompleta, ya que quedaban fuera importantes productos (lácteos, azúcar, cacahuates y tabaco, en las cuales Estados Unidos tenía menores ventajas comparativas). La ley eludía la cuestión redistributiva, pues los grandes productores se llevaban la mayor parte, reforzando la concentración de los apoyos. El incremento de las transferencias, en una situación de precios altos, era, por otra parte difícil de justificar, más allá de en el plano político. Ponían en duda si los pagos, una vez desvinculados, debían estar completamente divorciados de los ingresos derivados a través del mercado, proponiendo que éstos asumieran un sentido anticíclico, en combinación con límites de pagos más bajos y disciplina en el gasto. Además, señalaban que desde un punto de vista realista era dudoso que terminaran las transferencias. En un posible escenario de bajos precios, preveían un retorno a los pagos de deficiencia o una extensión e incremento de los pagos contractuales más allá del año 2002.

²⁰ La noción de flexibilidad en realidad no era nada nuevo, ya que la Ley agrícola de 1990 permitió tal flexibilidad sobre un 25% de la superficie del productor bajo programa (Knutson *et al.*, 1999: 281).

beneficiarios de los préstamos de asistencia a la comercialización, aunque las tasas de préstamos fueron bajadas a fin de reducir distorsiones en una situación de bajos precios.

El monto total fijado para el periodo de vigencia de la Ley fue de 35.6 miles de millones de dólares. Cada productor pudo saber anticipadamente lo que recibiría año con año, lo cual supuestamente permitía prever con seguridad el nivel de transferencias hacia la agricultura, y el control sobre el presupuesto. La Ley también estableció techos a los niveles de apoyo a los precios de los cultivos orientados a la exportación y precios mínimos garantizados a través de las tasas de préstamos para algodón y arroz. Es decir, no todos los cultivos fueron afectados por la transición hacia pagos directos, fue el caso de lácteos, cacahuate, azúcar y tabaco. Los préstamos no reembolsables se sostuvieron, al igual que la legislación permanente.

La estructura básica de fomento a las exportaciones mediante programas subvencionados fue conservada. Se reautorizó la continuidad de los programas de garantía de crédito para la exportación, poniendo un tope en el gasto anual del Programa de Aumento de las Exportaciones (EEP: Export Enhancement Program), proveyendo, además, de compensación por embargo, bajo determinadas circunstancias, y dando por primera vez autoridad estatutaria al Programa de Desarrollo de Mercado Exterior (FMDP: Foreign Market Development Program). Se amplió la autorización de Alimentos para la Paz (programa PL 480) y el Programa de Alimentos para el Progreso. Se sustituyó la Reserva de Trigo para la Seguridad Alimentaria por la Reserva de Productos Básicos para la Seguridad Alimentaria, y se incrementó el financiamiento para el Programa de Agricultor a Agricultor y el papel del Departamento de Agricultura en la estrategia comercial. También se eliminaron varias leyes referentes a comercio agrícola.

La ley de 1996 amplió y alteró los programas de conservación hasta entonces existentes de manera significativa. Aumentó presupuestos y retuvo condicionamientos respecto a los pagos de transición y otras opciones de elegibilidad vía costo compartido. Las contrataciones a largo plazo para el Programa de Reservas para Conservación fueron reautorizadas y ampliadas, si bien se establecieron condiciones más flexibles de salida y un límite de 14.7 millones de hectáreas. Entre otras medidas y programas, se creó el nuevo Programa de Incentivos a la Calidad Ambiental (EQIP: Environmental Quality Incentives Program). EQIP fue creado para coordinar medidas de asistencia y financiamiento compartido o de incentivos financieros conectados con conservación y prácticas ambientales.

En desarrollo rural se ampliaron un poco los presupuestos y programas. Se renombró y reorganizó el programa de Investigación Agrícola Alternativa y la Corporación de Comercialización fue autorizada a continuar haciendo donaciones y préstamos hacia productos no tradicionales, productos no forestales y no alimentarios, expandiendo los usos industriales de los productos agrícolas.

Para los proponentes de una mayor orientación al mercado, la reforma de 1996 ponía a las políticas agrícolas en una senda correcta de cambio, pero esta reforma estaba lejos de satisfacer sus expectativas. No terminaba completamente con los apoyos a la producción agrícola, incrementaba el número de beneficiarios de los programas, mantenía la idea de derecho duradero a recibir apoyos del gobierno, sostenía los préstamos a la comercialización, no resolvía los problemas de equidad en las transferencias, dejaba fuera algunos productos, mantenía las ordenes de mercadeo para leche líquida y los contingentes arancelarios para productos lácteos, reautorizaba costosos programas referidos a exportaciones, reafirmaba el papel del gobierno federal

en los mercados de crédito y se autorizaban nuevos programas de seguridad de ingreso e incrementaba los gastos gubernamentales en ambiente y recursos. Los desembolsos presupuestarios resultaban altos, aún más elevados que si se hubiese adoptado la legislación de 1990, mientras persistían los incentivos a la producción. En síntesis, la Ley de 1996 sólo proporcionaba modestas ganancias de eficiencia (Orden *et al.*, 1999: 168-172; Stuart y Runge, 1996).

El alto costo de la reforma, así como sus limitados avances, fueron imputados al proceso de cabildeo y negociación política. Los costos se incrementaron debido a la necesidad de satisfacer intereses de determinados electorados, fundamentalmente del Partido Demócrata, entre los cuales se encontraban los grupos ambientalistas, grupos interesados en la nutrición y los partidarios de enfoques de desarrollo rural. Con todo y su alto costo, no obstante, durante el periodo 1996-2002, el nivel de gasto hacia la agricultura terminó rompiendo con cualquier expectativa, a medida que el marco de política autorizado era reemplazado en la práctica por otro esquema, a fin de impedir la caída de la agricultura en una profunda crisis.

Las reformas de 1996 fueron suscritas con renuencia por el liderazgo demócrata en las cámaras y en el Poder Ejecutivo. Su principal objeción era que eliminaba la red de seguridad de que gozaban los productores, pues la legislación proporcionaba altos ingresos en el momento en que los precios eran altos pero sin proteger el ingreso cuando estos caían. Adicionalmente, recortaban drásticamente el gasto de asistencia a las exportaciones agrícolas y reducía los beneficios ambientales de los programas de retiro de tierras. Para el liderazgo republicano ese no era el punto, ya que en su perspectiva los productores debían atender más que nada a las señales de mercado. Sin embargo, al iniciarse un período de baja en los precios, tanto demócratas como republicanos

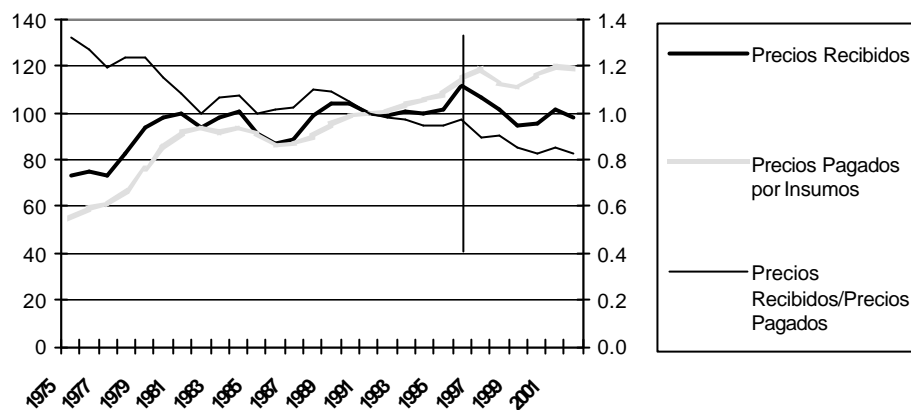
terminaron pujando, con el Ejecutivo, por demostrar su generosidad. De manera que, en reacción a la caída de precios, el Congreso y el Presidente aprobaron pagos suplementarios adicionales a los productores, llegando a doblar el costo de los programas agrícolas, si bien se suponía que la Ley agrícola de 1996 tenía el sentido de imponer la disciplina fiscal.

3.9. Comportamiento de las reformas y nuevos instrumentos de política

Las reformas de 1996 se dieron dentro de un contexto optimista respecto a precios y exportaciones e implicaron fuertes erogaciones para su compra. Adicionalmente, fueron el resultado de un proceso de negociación largo, pero que eludió el debate amplio que cabría esperar normalmente en el proceso legislativo, dejando numerosas dudas y descontentos. Era previsible, por tanto, que emergieran las presiones para la modificación del marco de política al descomponerse el escenario optimista: había que autorizar medidas suplementarias y de emergencia para hacer frente al eventual desplome del ingreso de los productores a consecuencia de la caída de precios y el incremento de los costos (véase figura 9), ya que la “red de seguridad” había sido socavada por las reformas. Del aplauso a la “libertad para cultivar” se había pasado a la ácida crítica de la “libertad para fracasar”.

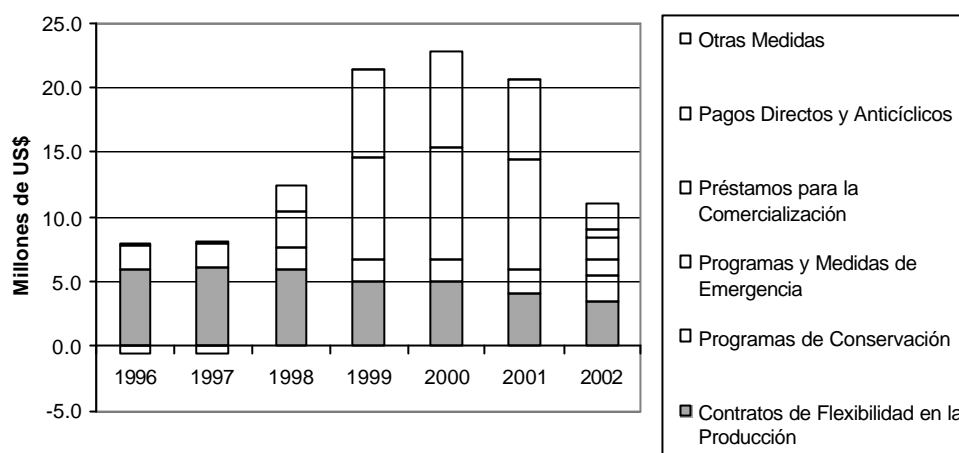
En ese tenor, el Congreso de Estados Unidos expidió nuevas medidas no consideradas en la legislación de 1996. En septiembre de 1998 fue aprobado el Paquete de Alivio para la Agricultura, primera de 5 iniciativas dirigidas hacia tal propósito. Con tres partes principales: alivio ante situaciones de desastre (por pérdida de la cosecha, aún si esta había ocurrido en años anteriores), asistencia por pérdida de mercado (mediante la asignación de bonos por 3 mil millones de dólares, distribuidos como un suplemento equivalente a cerca del 50% del pago bajo contrato de flexibilidad de producción de

cada productor) y medidas impositivas (deducción completa del seguro médico y devolución de impuestos previamente pagados correspondientes a un periodo de 5 años). Retomando a Orden (2002), con esas disposiciones se inició el proceso de re-institucionalización de los altos niveles de apoyo, los cuales se pretendían terminar.



Fuente: Economic Report of the President 2003. Government Printing Office, Washington.
 Figura 10. Índices de precios encarados por los productores agrícolas de Estados Unidos (1990-1992=100)

En 1999, 2000 y 2001 las transferencias a favor de los productores crecieron considerablemente, de manera que en esos años los pagos gubernamentales cubrieron una parte significativa del ingreso agrícola neto de los productores. Sobre la marcha, en la práctica, mientras se incrementaban los apoyos, se fue construyendo un nuevo marco de política, el cual sería finalmente formalizado en la legislación aprobada en el año 2002.



Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/Data/farmincome/finfidmu.htm>

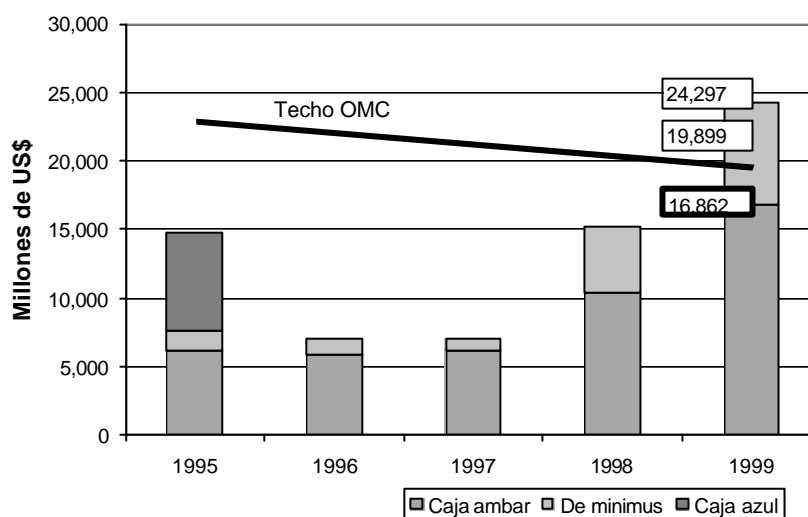
Figura 11. Pagos gubernamentales directos según programa en Estados Unidos

La estructura de transferencias gubernamentales directas definida en 1996 se basaba sustancialmente en pagos contractuales por flexibilidad en la producción²¹ y pagos derivados del Programa de Reservas para Conservación, pero el incremento de las transferencias condujo a una estructura soportada preponderantemente por programas y medidas de emergencia y préstamos para la comercialización.²² Estos dos últimos conceptos, en 2001, representaron el 71% de los pagos gubernamentales directos efectuados a favor de los productores. El monto más alto de transferencias fue alcanzado en el año 2000, con 22.9 mil millones de dólares, cuando los pagos, de acuerdo a la legislación de 1996, debían haber sido de alrededor de 6.8 mil millones de dólares en ese año.

²¹ También denominados Pagos AMTA (Agricultural Market Transition Act), al retomar las siglas del título primero de la Ley de 1996, donde se establecen los contratos de flexibilidad en la producción.

²² Las transferencias por préstamos para la comercialización tienen dos variantes: los pagos de deficiencia por préstamo y las ganancias por préstamos para la comercialización. La primera variante ha sido la más usada. Este instrumento se caracteriza por tener un sentido anticíclico. Aunque el instrumento se diseñó con anterioridad, fue mantenido en la legislación de 1996, no sin crítica de las posiciones más orientadas hacia el mercado. No se pretendía que jugara un rol importante, ya que se consideraba distorsionante, sin embargo, su uso se amplió ante la ausencia de otros mecanismos para hacer frente a la circunstancia de bajos precios.

El incremento en los niveles de apoyo llevó al punto de poner en peligro el cumplimiento de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. Así, en 1999, último año reportado ante la OMC hasta el año 2003, el conjunto de las medidas de política consideradas distorsionantes del comercio alcanzó un monto de 24.3 mil millones de dólares, cantidad que estuvo por arriba del techo establecido dentro de la Medida Global de Ayuda permitida para ese año. Sin embargo, como una parte fue clasificada dentro de la cláusula de minimis,²³ ello permitió no violar la normatividad de la OMC.



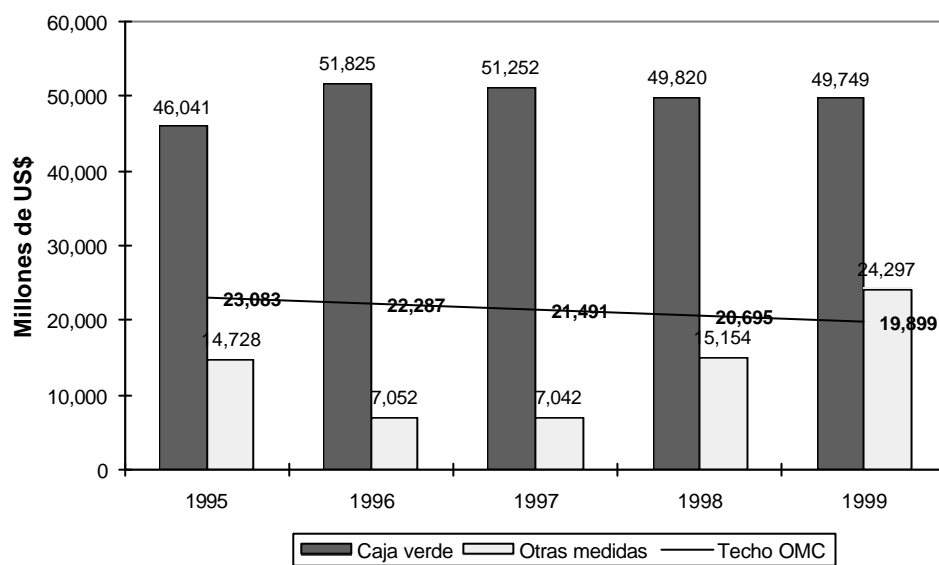
Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/db/wto/>

Figura 12. Medidas de Apoyo Reportadas por Estados Unidos ante la OMC

La estrategia básica de transferencia hacia los productores había consistido en desplazar las medidas de política hacia instrumentos clasificables dentro de la caja verde, bajo el criterio de desconexión, pero esta tendencia se vio interrumpida. Aunque

²³ La excepción de minimis permite que sean excluidos de la Medida Global de Ayuda los apoyos específicos a productos si el apoyo dado a través de subsidios no excede el 5% del valor de la producción (10% para los países en desarrollo). Alternativamente, a fin de que puedan no ser contabilizados, establece que el apoyo dado a través de subsidios a los insumos y pagos directos no debe exceder del 5% del valor de la producción agrícola total (10% en el caso de los países en desarrollo) si los apoyos no están especificados para un producto dado. (Nelson, 2002).

las medidas ubicadas en la caja verde constituían la mayor parte de los instrumentos de soporte de la agricultura, en respuesta a los precios bajos tuvieron que diseñarse instrumentos que difícilmente podían ser clasificados como desvinculados. De cualquier manera, aún en 1999, las medidas de apoyo incluidas en la caja verde más que duplicaron a aquellas que estaban sujetas a negociación multilateral para su posible reducción.



Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/db/wto/>

Figura 13. La caja verde y otras medidas de apoyo a la agricultura en Estados Unidos

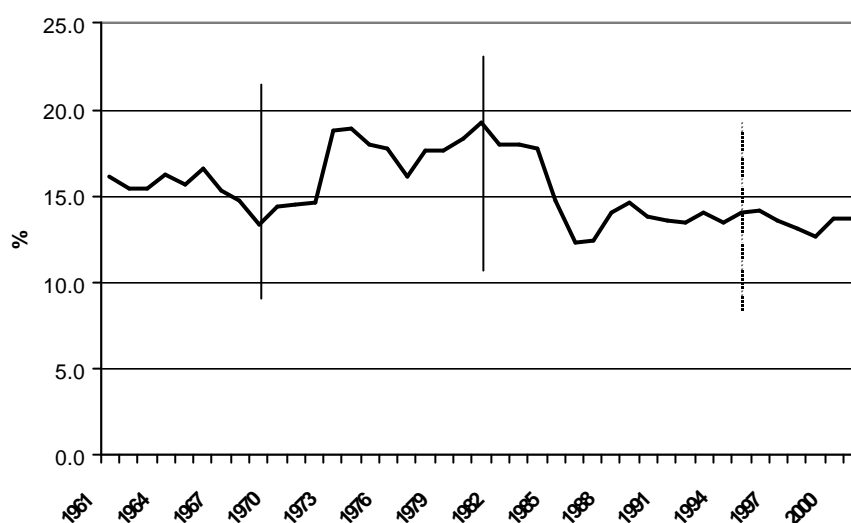
Los montos de apoyo descendieron significativamente en el año 2002 respecto a los tres años previos, en respuesta a un mejor escenario de precios, sin embargo ello no implicó el retorno al esquema de política de la Ley agrícola de 1996. La legislación del 2002 traza un marco de política que eventualmente puede conducir a usar al máximo los márgenes de apoyo permitidos por la OMC. Desde el punto de vista de las negociaciones multilaterales sobre comercio de productos agrícola ese esquema es rígido a la baja, dada la naturaleza del proceso político en el diseño de políticas en Estados Unidos. En la

discusión de las medidas de emergencia y la legislación del año 2002, por otra parte, los partidarios del enfoque básico de la reforma de 1996 fueron reducidos al papel de defensores de una Ley que no satisfacía sus exigencias plenamente. Sus esfuerzos se centraron en mantener el carácter desvinculado de los anteriores y nuevos instrumentos de política, para que estos correspondieran más a una política de sostén del ingreso que de los precios.

Según se mencionó anteriormente, Estados Unidos identificó en los años setenta una vía de impulso a la producción interna mediante el mercado externo, la cual se vio frenada en la siguiente década. En los años ochenta, la falta de dinamismo en la demanda externa fue imputada no sólo a las políticas proteccionistas de otros países sino también a las medidas de orden interno, las cuales impedían aprovechar la condición de productor de bajos costos. De ese modo, en los noventa, las reformas fueron justificadas como indispensables para la mejoría de la competitividad de la agricultura estadounidense en los mercados mundiales, ya que al desaparecer las intervenciones de sostén de precios, los precios más bajos permitirían competir de mejor manera en el mercado mundial.²⁴ Esta línea de razonamiento era contradictoria con la tendencia de precios prevista para un contexto de mayor liberalización comercial, en el marco de la

²⁴ En tal sentido, una baja en los precios se consideraba positiva ya que incrementaría las exportaciones. Sin embargo, para que la posición competitiva de Estados Unidos mejorara debía ocurrir que los competidores no bajaran los precios; lo cual no puede ocurrir si los demás países tienden a seguir el liderazgo de precios de Estados Unidos. En una situación así, un incremento insuficiente de los volúmenes exportados para compensar la caída de precios conduce a una caída del ingreso de los productores. Es lo que fue, efectivamente, lo que pretendió evitarse con las medidas de emergencia al no ocurrir el incremento esperado de la demanda de exportaciones. Implícitamente, los reformadores asumieron una alta elasticidad de la demanda externa y mercados competitivos para Estados Unidos, lo cual no es el caso. También asumieron un crecimiento estable y alto en las economías clientes, pero las crisis de las economías asiáticas dieron al traste con tal perspectiva. Además, se supuso, también implícitamente, que las economías importadoras no ven como problema el incremento de las importaciones, no tomando acciones para evitar su incremento, lo cual puede ser cierto para algunos países pero no para todos los casos. Para estos países una baja en el precio, puede representar una práctica de comercio depredadora, si estas medidas van acompañadas de altas transferencias directas a sus productores.

conclusión de la Ronda de Uruguay, pues se suponía que al disminuir el efecto de los incentivos de política debía ocurrir un aumento de los precios.²⁵ En un escenario de bajos precios, de cualquier manera, las exportaciones de Estados Unidos no crecieron según se esperaba, de manera que la participación en los mercados mundiales de ese país no mejoró (véase figura 13).



Fuente: <http://apps.fao.org>

Figura 14. Participación de Estados Unidos en el valor de las exportaciones mundiales, considerando el valor de los productos agropecuarios totales, según la clasificación de FAO.²⁶

El inadecuado desempeño del sector externo tiene varias explicaciones. En términos de la coyuntura, en respuesta a altos precios se incrementó la oferta en otros países, no sólo en Estados Unidos, ya fuera para reducir importaciones o para

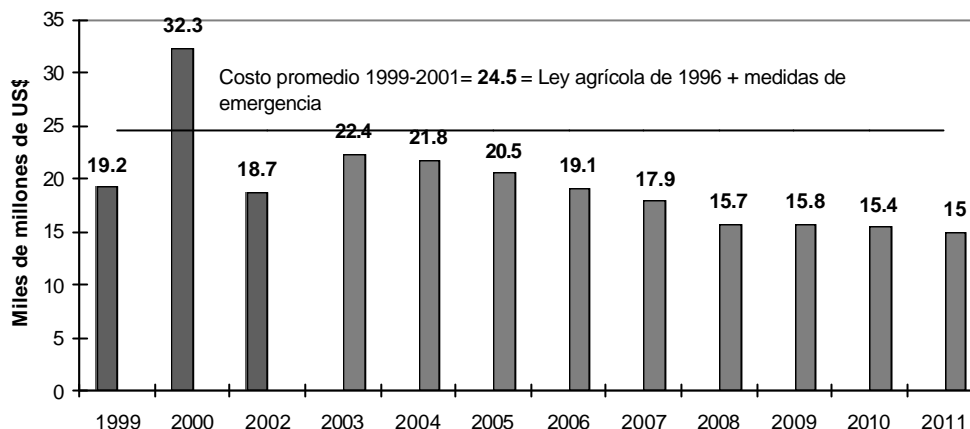
²⁵ La lógica de la apertura misma puede en realidad haber exacerbado las presiones competitivas, al obligar a los productores de distintos países a incrementar sus inversiones a fin de mejorar su productividad y sostenerse en el mercado.

²⁶ Las participaciones en las exportaciones, usando datos de FAO, difieren de la que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos estima, debido a que la clasificación de FAO incluye conceptos que no son considerados como exportaciones agrícolas en la clasificación estadounidense. En esta sección se usa la información de FAO, en virtud de su accesibilidad y porque muestra ciclos de expansión y contracción de la participación en las exportaciones.

aprovechar la nueva situación. Por otra parte, la demanda de exportaciones de Estados Unidos se vio afectada fuertemente por la crisis de las economías asiáticas clientes. Además, el dólar tendió a apreciarse después de la relativa estabilidad de 1988-1996.

Sin embargo, las expectativas no cumplidas pueden tener una base más estructural. El crecimiento de la demanda para productos agrícolas estadounidenses durante los años setenta era el reflejo de la imposibilidad de otros países de elevar su producción de alimentos al ritmo que requería una población de creciente ingreso, en rápido aumento y cada vez más urbana. Estados Unidos estuvo en una situación favorable para hacer frente a esa circunstancia. No obstante, esas condiciones se modificaron durante las siguientes dos décadas. En diferentes momentos, numerosos países vieron disminuir el ingreso de su población durante años de bajas tasas de crecimiento o crisis económicas, mientras que otros fueron capaces de disminuir las tasas de crecimiento de la población e incrementar la productividad de la agricultura. A ello se agrega, además, que a pesar del incremento en el comercio agrícola, los procesos de liberalización y ampliación del comercio en realidad han mejorado la posición de otros competidores, en perjuicio de las expectativas mantenidas en Estados Unidos.²⁷ Es probable que las circunstancias estructurales de orden global que estaban en la base de la expansión de las exportaciones de Estados Unidos se hayan modificado, a tal grado que más bien habría que esperar en los próximos años una disminución en el porcentaje de su participación de mercado.

²⁷ Los principales competidores de Estados Unidos en los mercados mundiales son Canadá, Argentina, Brasil, la Unión Europea, Australia, Pakistán, India, Tailandia y Vietnam.



Fuente: House Agriculture Committee. 2002. The facts on U.S. farm policy.

Figura 15. Costo de la política agrícola de Estados Unidos bajo la Ley Agrícola de 2002

Las expectativas no cumplidas respecto a precios y ampliación de la demanda externa terminaron dando paso a cierto escepticismo respecto al comercio, lo cual ha conducido a una revaloración del papel de los instrumentos de política agrícola, particularmente los anticíclicos, al desgaste de las posturas más orientadas al mercado y a una reconsideración del papel de la demanda interna como factor de inducción del crecimiento de la agricultura. En tal sentido, en la legislación del año 2002 no sólo no se ratificó la voluntad de reducir al mínimo las intervenciones de política y los montos de transferencia hacia los productores, sino que éstos fueron puestos en niveles más altos respecto a los montos autorizados por la Ley agrícola de 1996, en tanto se incluía un nuevo capítulo respecto a desarrollo del uso industrial (energético) de los productos agrícolas, a fin de inducir la ampliación de la demanda interna.

Con la ampliación del uso de productos agrícolas como energéticos, si los procesos tecnológicos para su utilización llegar a ser abaratados, se busca superar las

restricciones impuestas por la inelasticidad de la demanda en alimentos y forrajes.²⁸ En general, hay un cambio de percepción, atendiendo a las características propias de los mercados agrícolas, lo cual, además, ha debilitado la postura multilateralista, en comparación a la eventualidad de suscribir acuerdos de comercio de carácter regional o bilateral.²⁹

Los acontecimientos del 11 de septiembre y sus secuelas, por otra parte, crearon un ambiente de relajación de las restricciones presupuestarias; y en ese contexto la percepción respecto a la agricultura también cambió. La agricultura ha sido incluida dentro del esquema de seguridad nacional de Estados Unidos, y de ello es expresión la Ley de bioterrorismo.³⁰

²⁸ El escepticismo respecto a la demanda externa se expresó en el proceso de consulta para la definición de la legislación del 2002 (véase http://commdocs.house.gov/committees/hag1071.000/hag1071_0.htm). La argumentación de ese escepticismo puede encontrarse en Ray (1996; 2001a; 2001b) y Ray *et al.*, (2003). Además, la legislación del año 2002 contiene ya un capítulo que aborda explícitamente la vía de desarrollo bioenergético a través de diversos instrumentos (véase una síntesis de ese abordaje en el Comité de Agricultura de la Cámara de Diputados: <http://agriculture.house.gov/2626fullsum.pdf>). Este mismo organismo publicó un documento atacando la mitología construida por los críticos de las políticas agrícolas, en donde también se expresa el escepticismo respecto al comercio agrícola (House Agriculture Committee, 2002). En su perspectiva, la legislación del año 2002 se supone debe disuadir a otros países de mantener sus niveles de subsidios y las barreras al comercio, nivelándose el campo de juego.

²⁹ Según Orden (2002) la Administración Bush estaba interesada en conseguir el apoyo para la negociación multilateral y nuevos acuerdos regionales, lo cual hizo que se inclinara por una legislación más favorable a los intereses de los productores. Sin embargo, es más probable que este elemento no haya tenido tal importancia. Tanto las acciones de política como la nueva legislación, reflejan el desencanto con la promesa de las exportaciones. Con la nueva legislación al mundo se le dio el mensaje de que Estados Unidos no estaba dispuesto a hacer muchas concesiones en materia agrícola, que eran otros los que tenían que ceder. Las dudas en torno a la opción multilateral se ven reflejadas en el texto “Food and Agricultural Policy” (USDA, 2001: 43), donde se observa que Estados Unidos tiene acuerdos comerciales preferenciales sólo con los países que integran el TLCAN e Israel, en tanto la Unión Europea tiene 27. En ese documento se asienta también que en el periodo del TLCAN las exportaciones de Estados Unidos a los países socios se incrementaron en 59% mientras que con el resto del mundo se habían incrementado en sólo un 10%. Los reajustes geopolíticos hacen pensar que la opción del regionalismo/bilateralismo va a ser más frecuentemente usada por Estados Unidos, y que sus esfuerzos ya no van a concentrarse en la idea del comercio agrícola global abierto principalmente.

³⁰ La consideración de la agricultura como un asunto de seguridad nacional fue hecha por el Presidente George Bush (<http://www.whitehouse/news/release/2002/02/print/20020208-1.html>), y está implícita en la emisión de la Ley de bioterrorismo. Además, este elemento explica en parte las características de la nueva legislación. El Comité de Agricultura de la Cámara de Diputados de Estados Unidos (House Agriculture Committee, 2002) argumenta que la mayoría de los estadounidenses no quieren ceder ni depender de la producción agrícola de países del Tercer Mundo, los cuales son inestables y no garantizan las condiciones de inocuidad alimentaria que los estadounidenses desean.

La legislación de 1996, en reflejo del debate académico de varias décadas, dominado por la idea de orientación plena al mercado, promovió la expectativa de que las exportaciones se incrementarían a tasas rápidas en un ambiente de precios sostenidamente altos. En ese marco, los productores disfrutarían de ingresos netos más altos provenientes del mercado, a los cuales se sumarían los pagos gubernamentales directos. Los beneficios se extenderían a los contribuyentes, que verían pagos gubernamentales descendentes, y al sector de agronegocios, ya que se venderían más insumos y habría más producto para procesar y transportar, gracias a la incorporación de más tierra al cultivo y la eliminación de las restricciones sobre la siembra de cultivos (Ray, 2001b).



Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/Data/farmincome/finfidmu.htm>
 Figura 16. Comportamiento del ingreso agrícola neto, 1970-2002

No obstante, en el periodo posterior la reforma de 1996, los productores en realidad han vuelto a un escenario de mayor dependencia de los pagos gubernamentales, mientras el ingreso agrícola neto cae,³¹ aunque en apariencia los mercados estén menos

³¹ El ingreso neto es definido como el valor agregado neto menos los pagos que los productores realizan a otros participantes en la actividad (trabajadores alquilados, prestamistas, pagos por

distorsionados. Por otra parte, se ha afirmado la idea de que un enfoque como el de la legislación de 1996 no es funcional y que no se puede eludir el uso de mecanismos de manejo de la oferta y la demanda, ante mercados que no se autocorrijen automáticamente.

3.10. Los instrumentos básicos de la legislación del Año 2002

La idea de transición hacia una agricultura sin apoyos públicos fue cancelada en la legislación del año 2002, pero en continuidad se mantuvo el enfoque hacia la búsqueda de instrumentos desconectados y no estimulantes de la producción, aspecto fundamental de la ley de 1996. Esta última perspectiva no se consigue plenamente, sin embargo, debido a que la nueva normatividad se considera más distorsionante que la anterior. Más allá de su pertinencia, la idea de desconexión se mantuvo, entre otras razones, porque forma parte de las disciplinas de la OMC y porque el enfoque básico continúa siendo no estimular el incremento de la producción a través de incentivos de política. La estructura presupuestal de la Ley 2002 se extiende a lo largo de 10 años, pero su periodo de vigencia comprende 6 años, hasta el 2007.

Hasta cierto punto, hacer pasar más altas transferencias públicas ha implicado la elección de medidas que permitieran no exceder el techo comprometido con la OMC. En ese sentido, la nueva ley ha concedido autoridad discrecional al Secretario de agricultura para hacer que el nivel de apoyo se mantenga dentro de los límites permitidos por dicha institución en cualquiera de los años de vigencia.

renta de la tierra, contratistas y otros). Es propiamente el ingreso que queda en manos de los hogares de los productores. El valor agregado neto se obtiene al restar al valor agregado bruto el consumo del capital. A su vez, el valor agregado bruto se deriva de restar los insumos comprados al valor de la producción del sector agrícola y sumarle a este último concepto las transacciones gubernamentales netas.

Visto en su conjunto, el paquete de políticas fue diseñado para mantener buena parte de los montos y medidas utilizadas para hacer frente a la caída de precios en el periodo 1998-2001, en tanto se rescata el sentido anticíclico de la legislación anterior a 1996 y se reconstituye la red social de protección del productor. Los escenarios previstos por la nueva ley son optimistas en comparación a la situación ocurrida en esos tres años, lo cual supone mejor comportamiento en precios, exportaciones y en la economía global, incluidas las naciones en desarrollo. Aunque no se prevén grandes incrementos en la superficie y la producción a partir del nuevo marco de política, se espera que los efectos negativos de los aumentos puedan ser compensados; de ahí las medidas referentes a productos bioenergéticos y la mayor importancia concedida a las medidas de conservación, las cuales implican un eventual aumento de la superficie en descanso. La nueva legislación dota al gobierno federal de una mayor flexibilidad y variedad de instrumentos para hacer frente a un posible empeoramiento de las condiciones de la actividad agrícola –en contraste con la ley de 1996- y, por tanto, para administrar los efectos de los incrementos o excesos de la producción.

Como ha sido tradicional, la ley contempla al conjunto amplio de aspectos relacionados con la agricultura y la producción de alimentos. Entre los cuales destacan las medidas y programas de productos básicos, conservación de suelo, agua, hábitat y vida silvestre, comercio, desarrollo rural, nutrición, crédito agrícola y silvicultura. Como tema nuevo, incorpora un capítulo referente a energía. Son mantenidos algunas medidas y programas anteriores, mientras otros sufren cambios y se crea nuevos, de manera que esta ley no llega a constituir una ruptura completa con el esquema anterior.

El abordaje de la nueva legislación pretendía asegurar una red de seguridad para los productores, aumentar las opciones de administración de riesgos, apoyar las buenas

prácticas de manejo, desde el ángulo de conservación y el ambiente, mejorar las oportunidades de comercio agrícola y asistir a las fincas pequeñas de recursos limitados. Esta legislación no reduce, sino que por el contrario pronuncia la mayor dependencia de los productores respecto a las transferencias gubernamentales, ruta que fue definida a través de las medidas de emergencia.

Las tasas de préstamo de asistencia a la comercialización fueron elevadas, se añadieron los pagos contra cíclicos y se reemplazaron los contratos de flexibilidad en la producción con pagos directos. También se amplió la cobertura hacia mayor número de productos. El efecto de las tasas de préstamo se espera que incrementa ligeramente la superficie en alrededor de un millón de hectáreas, lo cual no sería un incremento significativo considerando la dimensión de los recursos disponibles en Estados Unidos. Se basa en tres instrumentos básicos: pagos directos, pagos contra cíclicos y préstamos para la comercialización.

3.10.1. Los pagos directos

Los pagos directos son la expresión de los contratos de flexibilidad en la producción, a los cuales reemplazan. A diferencia con el esquema anterior, ahora han sido fijados para la duración completa de la ley, y no año con año. De esa manera se hizo factible su posible utilización en sentido anticíclico, ya que los pagos podrían ser adelantados de ocurrir una eventual caída en los precios. Las tasas para los pagos directos (el factor multiplicador para el total de pagos) son más altas que aquellas consideradas para el cálculo de los contratos de flexibilidad en la producción para el año 2001 y 2002, pero en promedio terminan siendo más bajas a lo largo del periodo. A esos cambios se añadieron la actualización en la superficie y los rendimientos base, así como la incorporación de nuevos productos (soya y otras oleaginosas y cacahuates).

Los montos de los pagos fueron determinados conforme a los criterios establecidos en la ley de 1996. Se entregan anualmente. Para recibir los pagos el productor debe entrar en acuerdos anuales para los años de cosecha 2002-07. El pago es igual al producto de la tasa de pago nacional aplicable al cultivo, la superficie base del productor, la superficie base de pago del productor (85% de la superficie base) para el cultivo, y el rendimiento de la cosecha para el pago. Por ejemplo, el pago directo total a entregar a un productor por un producto dado es:

$$PD = \text{Tasa de pago directo} \times \text{rendimiento para el pago} \times (\text{superficie base} \times 0.85)$$

Respecto al conjunto de instrumentos de política, se considera que los pagos directos son las medidas con menor efecto sobre la producción y los precios, si bien ejercen cierta influencia. Influyen a través de los efectos riqueza, los efectos sobre el comportamiento respecto al riesgo y debido a la ausencia de completa desvinculación (Wescott *et al.*, 2002). Las medidas para la actualización de la superficie base y los rendimientos bajo programa, por otra parte, pueden llegar a afectar las decisiones de producción si los productores están a la expectativa de nuevas actualizaciones, lo cual es lo más probable.

3.10.2. Los pagos contra cíclicos

Los pagos contra cíclicos fueron diseñados para entrar en operación ante un descenso del precio por debajo de un cierto nivel, institucionalmente establecido, en productos bajo programa. Reviven el concepto de precio objetivo, vigente hasta la ley agrícola de 1996, y la idea de pagos asociados al comportamiento negativo en el precio. En tanto los pagos directos proporcionan a los productores un monto anual no dependiente hasta cierto punto de la evolución de los precios, los pagos contra cíclicos proveen de un segundo piso adicional de apoyo al ingreso, pero este sí vinculado al

comportamiento de los precios. Los pagos contra cíclicos reemplazan a la mayor parte de los pagos de emergencia -por pérdida de mercado-, que fueron instrumentados según el producto durante el período 1998-2001, y vienen a ser las partes medulares de la red de protección del productor.

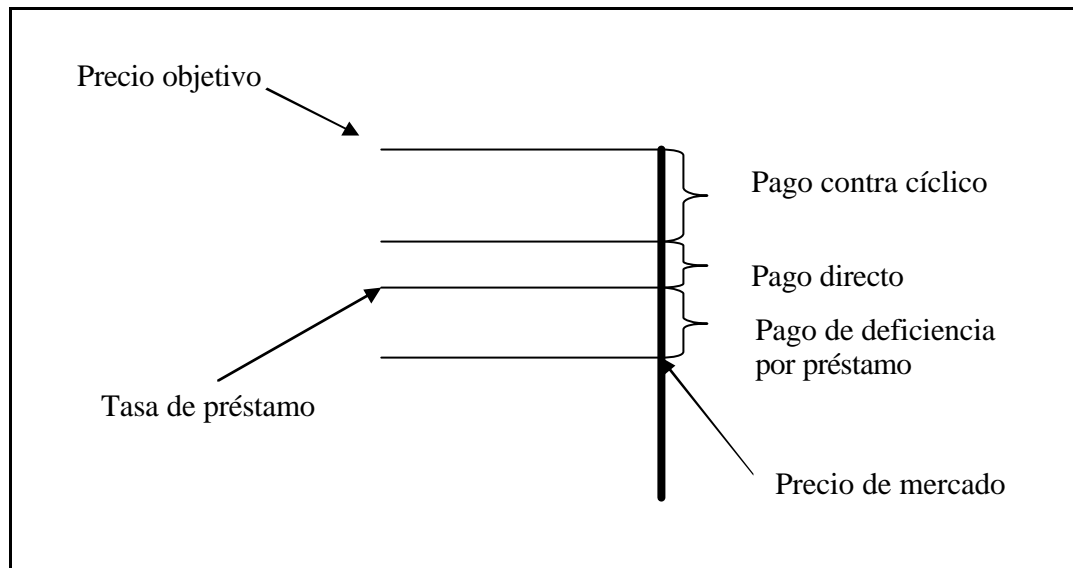


Figura 17. Esquema de pagos derivado de la Ley Agrícola del 2002

El cálculo de los pagos se basa en la superficie base y los rendimientos históricos de los cultivos bajo programa, de manera que si bien se disparan si el precio de mercado cae por debajo de cierto nivel no se relacionan con el volumen de producción corriente de manera directa. De acuerdo con la nueva legislación, los pagos contra cíclicos son realizados cuando el más alto, entre la tasa de préstamo o el precio medio de la temporada, más la tasa de pago directo, cae por debajo del precio objetivo. De manera equivalente, los pagos contra cíclicos se dan cuando el más alto, entre la tasa de préstamo o el precio medio de la temporada, está por debajo del precio objetivo menos la tasa de pago directo. En ambos casos, la diferencia da lugar a una tasa de pago contra cíclico, la cual constituye un factor de multiplicación para el cálculo del monto total a

favor del productor, tomando en cuenta su superficie base y los rendimientos bajo programa.

Para un cultivo dado, la tasa de pago contra cíclico se calcula de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \textit{Tasa de pago contra cíclico} = & \\ & \textit{Precio objetivo para el cultivo} \\ & - \textit{tasa de pago directo} \\ & - \textit{el más alto entre el precio medio o la tasa de préstamo} \\ & \textit{del producto} \end{aligned}$$

En cuanto al monto total del pago contra cíclico, para un cultivo dado, se calcula de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \textit{Pago total recibido por el productor de un cultivo dado} = & \\ & \textit{Tasa de pago contra cíclico} \\ & \textit{X rendimiento del cultivo para el pago contra cíclico} \\ & \textit{X (superficie base X 0.85)} \end{aligned}$$

En el cálculo del pago total sólo se considera al 85% de la superficie base bajo programa. Al tiempo que se enrolan en el programa de pagos directos, los productores que desean recibir los beneficios de los pagos contra cíclicos deben suscribir acuerdos anuales para el periodo 2002-07. Los precios objetivo de los diversos productos contemplados fueron fijados para los periodos 2002-03 y 2004-07, siendo ligeramente más altos en el segundo lapso.

Los pagos contra cíclicos, al basarse en las tasas de préstamo, establecen un piso al precio de mercado, e implican menores transferencias entre menor sea la diferencia entre las tasas de préstamo o el precio medio de mercado y el precio objetivo. En tal sentido, tienden a estimular mayor producción; sin embargo se ha intentado que ese efecto disminuya a través de no considerar para el cálculo la producción corriente. Por

otra parte, en la medida que se reduce el impacto de la caída de precios se baja adicionalmente el nivel de riesgo, de manera que productores con aversión al riesgo tienden a producir más en un escenario de precios que sugiere no hacerlo.

3.10.3. Los programa de préstamos para la comercialización

Este instrumento de política fue diseñado como un programa de préstamos no reprogramables, los cuales podían ser liquidados por el productor a los precios de mercado mundial, e implicaban una transferencia que cubría la diferencia entre dicho precio y la tasa de préstamo, cuando el primero caía por debajo de la segunda. Han estado presentes desde la legislación de 1985. Durante el periodo del esquema de política basado en precios objetivo y pagos de deficiencia tuvieron el propósito de quitar el carácter de precio piso que tenían las tasas de préstamo, para que los precios pudieran caer por debajo de los precios mundiales, a fin de hacer competitivas las exportaciones de Estados Unidos. En tal sentido el esquema sólo podía funcionar eficientemente en productos donde Estados Unidos no determinaba por sí mismo el precio en el mercado mundial. Si este no era el caso, entonces la caída del precio no conducía a la expansión de las exportaciones (Knutson *et al.*, 1998: 272-273).

Los préstamos para la comercialización fueron mantenidos en la legislación de 1996, pero no se esperaba que adquirieran la relevancia que han tenido en años recientes. En la última modificación de la legislación han pasado a ser el tercer piso para el sostén del ingreso. La parte fundamental de este instrumento son las tasas de préstamos. En la legislación del año 2002, al igual que en el caso de los precios objetivo, las tasas de préstamo (o precios garantizados por la CCC para la concesión de préstamos para la comercialización) son establecidas institucionalmente y mantenidas fijas durante el periodo de vigencia de la ley. En general, fueron puestas a un nivel más alto para el

periodo 2002-2003 y ligeramente a un nivel más bajo para el periodo 2004-07, según el producto.³² Dan cobertura a trigo, arroz, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón, soya y otras oleaginosas, cacahuates, mohair, lana, miel, garbanzos, lentejas y guisantes secos.

De acuerdo con Wescott *et al.* (2002), después de realizada la cosecha, un productor está en posibilidad de recibir un préstamo para comercialización por el total a parte del volumen cosechado. La concesión del préstamo permite que la producción sea puesta como garantía de pago a la tasa de préstamo (precio garantizado por la CCC para el cálculo del monto del crédito). El préstamo recibido puede ser saldado a través de tres procedimientos:

- a) Cubriendo la cantidad prestada a la tasa de préstamo especificada más un interés (equivalente a la tasa de interés de la Tesorería estadounidense más 1 punto porcentual);
- b) devolviendo la cantidad prestada a una tasa de devolución del préstamo más baja (es decir, cotizando el monto de préstamo a un precio aún más bajo que el considerado como garantía del préstamo), si ésta es aplicable; o
- c) cediendo la cosecha puesta como garantía al tiempo de maduración del préstamo.

La opción de devolución por debajo de la tasa de préstamo está disponible cuando los precios de mercado caen aún más bajo que la tasa de préstamo. Con esta alternativa se busca evitar que la CCC acumule inventarios a consecuencia del pago de los préstamos a través de la entrega de la cosecha. Las tasas de devolución del préstamo se basan en los precios de la producción local, es decir en la producción puesta en el condado respectivo, en el caso de trigo, granos forrajeros y oleaginosas, o sobre los

³² La Ley agrícola de 1996 concedía capacidad discrecional al Secretario de Agricultura para el establecimiento de tasas, dentro de cierto margen determinado por una fórmula sujeta a niveles máximo y mínimo.

precios de mercado mundial en el caso de arroz y algodón, y sobre precios semanales en el caso de leguminosas y cacahuates. Diariamente, en días diferentes a los fines de semana y días de fiesta, el gobierno federal calcula y establece las tasas de devolución, con excepción de oleaginosas, arroz, algodón, leguminosas y cacahuates, los cuales se calculan semanalmente.

Los productores participantes en los programas de productos básicos considerados, mediante los préstamos a la comercialización, pueden realizar ganancias por préstamo o beneficiarse de pagos de eficiencia cuando los precios de mercado son bajos. De manera que este instrumento está dirigido a evitar la caída en el ingreso de los productores debido a la variabilidad de precios.

La diferencia entre la tasa de préstamo y la tasa de devolución del préstamo representa el beneficio que el productor recibe del programa, la cual es denominada ganancia por préstamo para la comercialización. Adicionalmente a ese beneficio, cualquier interés sobre el préstamo es perdonado. Alternativamente, a las ganancias por préstamos, los beneficios pueden ser tomados directamente como pagos de deficiencia por préstamo. La opción pago de deficiencia (LDP: loan deficiency payment) permite al productor recibir los beneficios del préstamo para la comercialización sin tener que sacar el préstamo primero para después liquidarlo a la tasa de devolución del préstamo. El monto total del pago de deficiencia a recibir por el productor se calcula sobre la base de una tasa de pago de deficiencia por préstamo, la cual es igual a la diferencia entre la tasa de préstamo y la tasa de devolución del préstamo y es equivalente a la ganancia por préstamo para la comercialización que podría alternativamente ser obtenida por cultivos bajo préstamo.

Al recibir las ganancias por préstamo o el pago de deficiencia, sobre una cantidad dada puesta en garantía, esa cantidad ya no es elegible para adicionales beneficios sobre préstamos. La Ley agrícola del año 2002, además mantuvo los certificados de productos básicos, parte de las medidas de emergencia, los cuales permiten a los productores sean intercambiados inmediatamente a cambio de cosechas puestas en garantía ante la CCC para un préstamo por productos básicos.

3.10.4. Otros aspectos destacables de la legislación

Se mantiene la flexibilidad de plantación, excepto para hortalizas y arroz silvestre. Para ser beneficiario de los programas se debe mantener el uso agrícola del suelo. Aunque no según aspiraban los críticos, se imponen límites: en los pagos directos de 40 mil dólares por persona por cosecha anual, en pagos contra cíclicos de 65 mil dólares y en ganancias por préstamos o pagos de deficiencia de 75 mil dólares. Además, los productores con ingresos brutos de 2.5 millones de dólares, en promedio para los tres anteriores años fiscales, no son elegibles, a menos que el 75% de su ingreso provenga de la agricultura. Por otra parte, se conserva la regla de tres entidades³³ y no se impone límite en el beneficio de los certificados de productos básicos asociados a los programas de préstamos.

Los programas de estímulo a las exportaciones y de asistencia alimentaria a países extranjeros fueron mantenidos por la legislación, con algunos cambios para su clarificación y mejora y un mayor énfasis en productos de alto valor y valor agregado. No se prevé que jueguen un gran papel. La cobertura de los programas se amplió a un mayor número de productos, entre los cuales se encuentran guisantes secos, garbanzos y

³³ Bajo esta regla, un particular tiene derecho a recibir los beneficios completos del programa, y tener opción a la mitad del pago directo para el caso de otras dos entidades en posesión. El pago máximo que un productor recibiría sería de 360 dólares anuales.

lentejas. En cacahuates se introduce el esquema general de apoyos, pero a cambio se compensa a los productores con pagos directos por la pérdida de su cuota, ya que estaban sujetos a este régimen. En azúcar, la orientación es hacia hacer que el costo del programa descansa en el consumidor y no en los contribuyentes. El tratamiento de lácteos sufre algunas modificaciones, dentro de un esquema de transición hacia el esquema general. En este producto se mantienen el sistema de precios de soporte, el programa de incentivos para la exportación y las órdenes de mercadeo, pero a la vez se introducen pagos contra cíclicos, entre otras medidas.

3.11. El Ambiente y la sustentabilidad de los recursos en las políticas agrícolas

Las políticas agrícolas del “New Deal” surgieron en un entorno de bajos precios y de manifiesto deterioro de los suelos agrícolas. De ahí que Estados Unidos haya sido pionero en el diseño de instrumentos para la conservación de la capacidad de producción agrícola de la tierra de cultivo.³⁴ La puesta en descanso, inducida por fondos públicos, ha sido parte sustancial del esquema conservacionista estadounidense; pero este instrumento ha venido funcionando a la vez como un mecanismo de regulación de la oferta en condiciones de inclinación a la depresión de precios. En tal sentido las políticas de conservación han sido un componente de primer orden dentro del esquema de política agrícola.

Indudablemente, las medidas de conservación tuvieron su efecto. Según Cox (2001), en los años 30 se estimaba que la erosión del suelo había destruido casi 24

³⁴ Los programas para la conservación de suelos tienen su raíz en la existencia de tormentas de polvo, durante los años 30, que llevaron a declarar la erosión del suelo como emergencia nacional. En 1935 se creó el Servicio de Conservación del Suelo, que después pasaría a ser el Servicio de Conservación de los Recursos Naturales. En los años 70 y principios de los 80 esta agencia estuvo a punto de ser desaparecida, sin embargo, ahora es una de las más poderosas agencias del Departamento de Agricultura. Sustancialmente la emergencia del movimiento ambientalista le dio nuevos bríos. Para mayor detalle véase Knutson *et al.*, (1998: 349-357).

millones de hectáreas, que otros 103 millones habían perdido más del 75% de su capa superficial y que sólo 65 millones eran aptas para su cultivo de manera segura, dado el estado de la tecnología entonces existente. En contraste, en 1997, casi 109 millones podían cultivarse sin daños a la productividad. En ese año la erosión únicamente estaba afectando ya tan sólo al 15% de la tierra de cultivo. Las medidas de conservación consiguieron casi doblar el área que podía aprovecharse sin riesgo, de manera que los suelos no están ya amenazados en el mismo grado que estuvieron durante los años de la gran depresión. A pesar de estos logros, los programas de conservación se han mantenido y vuelto más importantes, pero el foco de atención se ha desplazado hacia otros aspectos de los recursos, dentro de una perspectiva ambiental y ecológica mucho más amplia. En paralelo, la exigencia de retiro obligatorio de tierras de cultivo, como instrumento de política agrícola, bajo la cobertura de la conservación, ha venido perdiendo aceptación, aun entre una gama amplia de productores.

La puesta de tierra en descanso, tanto a corto como a más largo plazo, ha sido objeto de cuestionamiento, en la medida que implica un “desperdicio” de recursos y una interferencia en las señales de mercado, sin embargo ha contado con suficiente respaldo de los productores y de grupos conservacionistas, ahora ambientalistas, para al menos sostenerse a plazos más largos.

En los años 60 empezó a manifestarse una preocupación creciente en torno a los daños ambientales.³⁵ Estas preocupaciones adquirieron un sentido más extendido en los años 70, ante el temor a que los recursos no fueran suficientes para satisfacer demandas

³⁵ En este sentido, el texto de Rachel Carson (1962), “Primavera Silenciosa”, marcó un hito.

crecientes.³⁶ Además, las actividades agrícolas entraron más agudamente en competencia por los recursos, especialmente suelo y agua, con el complejo urbano-industrial. En ese contexto, el interés en los asuntos ambientales y la protección de los recursos naturales de crecientes núcleos urbanos marcó una ruptura con el trato privilegiado de que había gozado la agricultura estadounidense durante un largo periodo, ya que sus actividades también podían contaminar, afectar la salud humana y destruir los recursos.

Las respuestas de política a las presiones de grupos urbanos, no ligados directamente a la agricultura, se expresaron sobre todo a partir de la Ley agrícola de 1985 (Ley de Seguridad Alimentaria). En esa legislación se introdujeron innovaciones importantes respecto a cubierta vegetal de los suelos, el manejo de áreas cenagosas y reservas para conservación, las cuales reflejaban un mayor interés por los recursos y el ambiente y no sólo por la erosión y degradación de los suelos. Aún así, en ese contexto, fue creado el Programa de Reservas para Conservación, a fin de atacar el problema de suelos altamente erosionables. Con él se pretendía retirar de la producción de 16.2 a 18.2 millones de hectáreas, mediante contratos por 10 años. Por otra parte, en adición, mediante la legislación de 1990, se introdujo el objetivo de restauración de áreas de alta humedad.

La inclinación a una inclusión más amplia de los recursos y el ambiente persistió en reformas posteriores de la legislación, de manera que se multiplicaron los programas ambientales y su complejidad: restauración de ciénegas, pantanos y vegas, calidad del

³⁶ A principios de los años setenta hubo un periodo de escasez mundial de alimentos, con los consiguientes altos precios, que daban cierto sustento a tales preocupaciones. En un contexto más amplio al de la economía estadounidense, estas nuevas preocupaciones fueron expresadas sobre todo en “Los límites del crecimiento”, de Meadows *et al.* (1972). El temor en torno a la perspectiva de los recursos derivaría finalmente en el movimiento alrededor de la sustentabilidad, de gran trascendencia a largo plazo.

agua, calidad del aire, hábitat de la vida silvestre, especies en peligro y preservación de las tierras de cultivo. En particular, la reforma de 1996 extendió y alteró los programas hasta entonces existentes, creó nuevas iniciativas y amplió el financiamiento y la agenda de conservación, aun contra los deseos de los reformadores más radicales (véase Orden *et al.*, 1999). Esta fue una vía para comprar la aquiescencia de grupos ambientalistas, los cuales han mejorado sensiblemente su capacidad organizativa y de cabildeo. No obstante, si bien fue mantenido el Programa de Reservas para Conservación, con esa legislación desapareció el Programa de Reducción de Superficie (set-aside).

El Programa de Reducción de Superficie comprometía a los productores al retiro de una parte porcentual de su área de cultivo, para hacer frente a expectativas de posibles excesos de producción durante la estación, a cambio de recibir los beneficios de los programas de productos básicos. Adicionalmente, este programa ofrecía la ventaja de mejorar la capacidad de negociación de los productores frente a los compradores, en una situación de bajos precios (Ray *et al.*, 2003: 19). A fin de disminuir la prevista presión sobre los precios, el Secretario de Agricultura tenía autoridad discrecional para establecer compromisos de retiro de tierras, anticipándose a las condiciones de mercado. Este programa había sido señalado como uno de los instrumentos de política más distorsionantes de los mercados y no gozaba de la simpatía de los grandes comercializadores de granos y de los agronegocios orientados a la exportación, así como de economistas partidarios de mercados completamente libres. La desaparición de este instrumento de política fue acompañada de la autorización para sembrar cualquier cultivo, según las señales de mercado, sin tomar en consideración su capacidad de protección de los suelos.

El sostenido Programa de Reservas para Conservación, aunque también disminuye la presión hacia el exceso de oferta respecto a la demanda de productos agrícolas, presenta la característica de estar más desvinculado del comportamiento estacional del mercado.³⁷ Ha sido acusado, sin embargo, de implicar fuertes desembolsos gubernamentales, de incrementar los precios al productor y su variabilidad, de incidir en más altos niveles de precios al consumidor y, sobre todo, de causar la contracción del mercado para oferentes de insumos agrícolas (Knutson *et al.*, 1998: 355-357). Por todos esos elementos, constituye un campo de confrontación entre productores y ambientalistas y ciertos sectores de los agronegocios y de venta de insumos agrícolas. Su persistencia se explica porque tanto los grupos ambientalistas como los grupos de productores han sido capaces de articular su defensa, y porque se ajusta bien a las actuales preferencias sociales, las cuales dan atención a la sustentabilidad y a la conservación de la biodiversidad.

Aunque había propuestas en esa dirección, las reformas del año 2002 no llevaron al retorno de esquemas de retiro de tierra a corto plazo. En este aspecto se mantuvo el enfoque de la Ley agrícola de 1996. En contraste, los últimos cambios hechos a la legislación agrícola han implicado el incremento del gasto y de las medidas de conservación y ambientales. Con la nueva ley, el Programa de Reservas para Conservación –contratos de 10 a 15 años- se amplía de los 14.7 millones de hectáreas, establecidas en la legislación de 1996, a 15.9 como máximo, con el énfasis puesto en tierras de alta humedad. Además, a través de otros programas y medidas, aumentan la

³⁷ El retiro de tierras implica menor superficie en producción, en tal sentido el Programa de Reservas en Conservación afecta la oferta puesta en el mercado aunque el descenso no se etiquete a ningún cultivo en específico. Bajo este programa los productores voluntariamente proponen poner tierras altamente erosionables en descanso por 10-15 años a cambio de recibir un pago anual por renta y asumir de manera compartida el costo de establecimiento de una cubierta vegetal permanente. Los productores, adicionalmente, están obligados a realizar determinadas prácticas de conservación.

atención y los fondos para la tierra que está en operación, los cuales implican pagos públicos a cambio de mantener o implementar determinadas prácticas de conservación o ambientales. La cobertura de anteriores programas se extiende, especialmente el Programa de Incentivos a la Calidad Ambiental (EQIP: Environmental Quality Incentives Program), creado por la Ley de 1996, mientras que otros nuevos son autorizados, como los programas de Seguridad de Conservación (CSP: Conservation Security Program) y de Reserva de Praderas (Grassland Reserve). (Westcott *et al.*, 2002: 4).

EQIP, el segundo programa de conservación en importancia, se diseñó para proporcionar asistencia técnica, financiamiento compartido (por arriba del 75%) y otros incentivos para un amplio rango de prácticas, incluyendo manejo de nutrientes, manejo de desechos de la ganadería, labranza de conservación, terrazas y bandas de filtración. Sin embargo la crítica de su concentración, especialmente en grandes instalaciones ganaderas, dio lugar al Programa de Seguridad de Conservación, impulsado por organizaciones inclinadas por la agricultura sostenible.³⁸ Este último programa se autorizó para concentrarse en las prácticas relacionados con el uso del suelo, excluyendo específicamente el apoyo a instalaciones para el manejo de desechos de la ganadería. EQIP tiene efectos sobre la producción, en tanto los impactos del nuevo programa son inciertos.

Según el Grupo de Trabajo Ambiental (EWG: Environmental Working Group)³⁹ los subsidios agrícolas totalizaron 114 mil millones de dólares entre 1995 y 2002. De ese monto, alrededor del 80% fue destinado a pagos para elevar el ingreso derivado de la

³⁸ Véase California Sustainable Agricultural Working Group (<http://www.calsawg.org>).

³⁹ El Environmental Working Group hace un seguimiento sistemático de los subsidios destinados en Estados Unidos a la agricultura. Su base de datos está disponible en <http://www.ewg.org/farm/>

siembra de cultivos y, en mucho menor grado, del ejercicio de actividades ganaderas; mientras que el 12.5% se destinó a programa y medidas de conservación y un 7% a programas de desastre relacionados con las condiciones climáticas. (EWG Farm Subsidy, 2003). Por otra parte, si bien el 60% de las fincas agrícolas de Estados Unidos no está en los cultivos y productos cubiertos por los programas de productos básicos, en cambio, los programas de conservación llegan a todos los productores y propietarios, especialmente a aquellos que operan fincas de tamaño pequeño y mediano. Además, en consecuencia, los programas de conservación exhiben una menor concentración que los programas ligados a productos básicos, aun cuando en el principal programa de conservación el 10% de los principales beneficiarios recibió el 55% de los pagos hechos durante ese periodo.

Estados Unidos fue pionero en la instrumentación de programas para la protección y restauración de la calidad de los recursos naturales, de ahí que sus medidas ambientales aparezcan estrechamente relacionadas con la conservación. Rasgo dominante que no se ha abandonado, a pesar de un sentido más amplio ganado al atacar otros problemas ambientales. De cualquier manera, los enfoques de política se han desplazando hacia una perspectiva más amplia. Las últimas reformas definen más claramente una trayectoria en el sentido definido por las últimas reformas de política de la Unión Europea. En ese marco, han ganado mayor importancia la idea de condicionamiento de las transferencias públicas hacia la realización de acciones ambientales, el diseño de pagos directos más definidamente ambientales en compensación por fallas de mercado y el desarrollo de mercado para segmentos apropiados a sectores rurales que venden productos diferenciados (reconocimiento de

origen, agricultura orgánica, por ejemplo). Todo lo anterior en un entorno de desconexión respecto a las decisiones de producción.

Desde la perspectiva de los grupos ambientalistas actuales, las subvenciones dadas a través de programas de productos básicos han sido causa de la destrucción del suelo apto para el crecimiento de las plantas, de la contaminación de mantos freáticos, ríos y océanos, de drenar los humedales y de la disminución de los bosques. En tal sentido, el régimen de subsidios ha estimulado métodos agrícolas irresponsables y permitido a las grandes fincas desplazar a las pequeñas granjas familiares. Los productores a corto plazo han perjudicado el suelo mediante la realización de una agricultura intensiva, a fin de recibir el máximo subsidio posible. Las subvenciones han impedido las rotaciones de cultivos e inducido el desarrollo de tecnologías que elevan la competitividad en costos de unas cosechas respecto a otras, dando lugar a una mayor concentración en unas cuantas opciones.

La homogenización de la agricultura, en tal sentido es objeto de preocupación. En tanto se crean economías de escala respecto a semilla, plaguicidas y fertilizantes, el monocultivo ha deteriorado la diversidad biológica, volviendo a los campos de labranza más susceptibles al efecto devastador de las plagas. La diversidad de opciones de cosecha se redujo de manera preocupante. En conclusión, los esquemas de política habrían promovido la especialización sobre la diversificación. (Memarsadeghi y Patel, 2003: 32-33). El gobierno de Estados Unidos creó una estructura de incentivos que favoreció el monocultivo en unidades especializadas de gran escala, donde el uso de pesticidas y fertilizantes sintéticos es la solución rápida y fácil y menos intensiva en trabajo. En esta estructura las granjas familiares pequeñas han sido marginalizadas. Sin embargo, a pesar de estas críticas el modelo de aprovechamiento de los recursos

agrícolas en Estados Unidos no se ha modificado sustancialmente, hacia un sistema menos agresivo ambientalmente.

3.12. Comentarios finales

La conversión de Estados Unidos en un exportador neto de productos agrícolas modificó la percepción interna respecto a la protección de la agricultura y las políticas agrícolas; ello condujo a la inclusión del tema agrícola en la Ronda de Uruguay y a la búsqueda de políticas más orientadas hacia el mercado. Las políticas experimentaron reformas, no del grado de profundidad ambicionado por los diseñadores más radicales, pero sí suficientemente orientadas al mercado como para marcar un parteaguas. Con esos cambios se buscaba básicamente reducir el costo presupuestal de las políticas y mejorar la competitividad en precios, a través de hacer que se revelara el carácter de productor de bajos costos. Había la presunción de que, en un marco de eliminación de barreras comerciales en otros países, el comercio podía ser la fuente de estímulo al crecimiento, sin necesidad de incentivos de política.

Escenarios excesivamente optimistas respecto al comercio internacional, sin embargo, han terminado generando escepticismo respecto a esa perspectiva; lo cual se vio reflejado en la legislación promulgada en el año 2002 y en el debilitamiento de la postura multilateralista. La experiencia de los últimos años noventa sugiere que si no hay un periodo expansivo del comercio, que se refleje en precios adecuados, no va a haber una profundización en la agenda inconclusa de 1996 –vista desde el ángulo de sus partidarios-. Estos hechos marcan una trayectoria incierta en el diseño de las políticas estadounidenses con base en ese enfoque, pues si el comercio no resulta suficientemente estimulante, entonces, mayor atención será puesta sobre la demanda interna –con altas transferencias públicas y posibles incrementos en la protección- y en la suscripción de

acuerdos bilaterales o regionales. Esta trayectoria podría verse acotada, sin embargo, más que por la normatividad de la OMC, por la necesidad de controlar e introducir correctivos al déficit público. La experiencia también indica que en un escenario de crecimiento y superávit en las finanzas públicas, como el existente durante la Administración Clinton, el Congreso tiende a ser magnánimo en la canalización de apoyos hacia la agricultura. Por otra parte, carece de realismo la presunción de que las relaciones internacionales acoten significativamente la forma de operar del sistema político estadounidense e impongan límites severos a su capacidad de gasto en apoyo a la agricultura.

A pesar de la reforma de 1996, y por efecto de la respuesta del gobierno federal a una situación de crisis, los productores de Estados Unidos gozaron de apoyos públicos extraordinariamente elevados durante el periodo 1996-2000. Los años 1995-97 fueron de incremento en los subsidios—como manera de comprar la disposición de los productores hacia la reforma—, en combinación con altos precios; mientras que en el período subsiguiente, en respuesta a la caída de precios, los productores recibieron subvenciones todavía más elevadas. Sin embargo, los diseñadores de la reforma de 1996 pretendían arribar al año 2002 con un bajo nivel de desembolsos presupuestarios, con expectativas de terminación. No fue esa la situación, por el contrario, los altos niveles de apoyo del periodo de emergencia se institucionalizaron en la legislación para el periodo 2003-2007.

Aunque la legislación del año 2002 refleja la pretensión de conciliar posturas, más que la derrota de unas sobre otras, las expectativas, de los partidarios de enfoques más orientados, al mercado tuvieron que quedar a la espera de mejores tiempos. Las políticas emparentadas con el New Deal siguen siendo persistentemente fuertes, como

expresión de que los grupos de interés vinculados al establecimiento agrícola conservan buena parte de su influencia, pero también como manifestación de que otros grupos con cada vez mayor influencia, como los consumidores y los ambientalistas, tienen mayor afinidad con las posturas de lobby agrícola que con la expresada por los partidarios más agresivos de los enfoques de mercado.

La agricultura estadounidense se mueve en la contradicción entre pronunciar su orientación hacia fuera y la conservación de la estabilidad derivada de las políticas internas, ya que la mayor dependencia respecto al mercado externo también ha implicado mayor vulnerabilidad. Los productores estadounidenses quieren mayor acceso a los mercados internacionales, como una manera de hacer frente al exceso de capacidad de producción y dar salida a sus excedentes, pero también pretenden conservar y aún aumentar el gasto hacia la agricultura a través de una gama diversa de opciones de apoyo. Hay un discurso ideológico en donde se asume como una especie de compromiso moral la alimentación del resto del mundo, el cual se acompaña de lamentaciones respecto a las barreras al comercio y los apoyos internos de otros países. En tal sentido, para efectos de definición de las políticas internas, los puntos de referencia son Europa y Japón, economías que efectivamente gastan mucho en apoyo a la agricultura y mantienen enfoques más proteccionistas; lo cual lleva a la exigencia de presupuestos competitivamente más altos.

La ambigüedad estadounidense constituye una amenaza para los países en desarrollo, los cuales enfrentan presiones para el desmantelamiento de sus barreras al comercio, en condiciones de incapacidad de competir presupuestalmente en el incremento del gasto a favor de sus productores. En este aspecto, importan no sólo las cantidades relativas sino sobre todo los montos absolutos. El mundo está pagando el

exceso de capacidad de producción inducida por las políticas públicas en los países desarrollados. Situaciones de bajos precios deberían hacer que las unidades de producción menos eficientes salieran del mercado, pero éstas son mantenidas en producción mediante apoyos públicos, lo cual tiene efecto sobre la producción y sobre la capacidad de inversión. Cuando la ampliación del comercio no es suficiente para todos, los ajustes tienden a desplazarse hacia las naciones más débiles.

El ejemplo de Estados Unidos muestra cuán errados están los enfoques excesivamente centrados en el comercio y cómo economías de menor desarrollo se han equivocado al tratar a la agricultura como una actividad más. No ha ocurrido así en ese país, del cual se han tomado diversos lineamientos. Nada indica que la era de las políticas agrícolas haya llegado a su fin en Estados Unidos, aun las que están vinculadas a precios. Los intentos de mayor orientación hacia el mercado han encontrado severas restricciones, que se expresan en el plano de las decisiones políticas, pero que a la vez son manifestaciones de problemas reales, no solo de intereses.

De acuerdo con Ray (2001b), si bien la respuesta de los productores estadounidenses a las variaciones de precios es elevada en la reforma de la legislación de 1996 se asumió una expectativa de reacción mucho más alta. Se esperaba que con pagos desvinculados y flexibilidad en la plantación, los productores se ajustarían rápidamente a los precios relativos, adoptando la combinación de cultivos más pertinente, reduciendo, en consecuencia, la superficie de cultivo y la producción, según fuera necesario. Conforme al modelo, la oferta se ajustaría rápidamente a las condiciones de demanda. No obstante, la abrupta y sostenida caída de los precios ocurrida a finales de los años noventa mostró que esto no sucede. Para muchos productores y organizaciones, los ingresos que se derivan de precios de mercado y aquellos que se derivan del gobierno a

través de pagos directos son perfectamente sustituibles. De ahí que la libertad de cultivo y los pagos directos no hayan derivado en una significativa reducción de la superficie y de la producción al caer los precios.

Por otra parte, debido a que tanto la oferta como la demanda de productos agrícolas tienden a ser altamente inelásticas, la posibilidad de ajustes automáticos y equilibrios suaves es limitada: una baja de precios no implica un incremento considerable del consumo para absorber el exceso de producción, por lo que el precio debe caer mucho más para que se absorba el exceso de oferta. Además, si bien la demanda para granos en el mercado mundial puede que sea menos inelástica, es inelástica de todos modos. Ésta tendría que ser muy elástica para compensar la inelasticidad de la demanda en Estados Unidos, a la cual se destina la mayor parte de la producción. Los mercados oligopólicos que caracterizan el comercio internacional de granos, adicionalmente, son también otra restricción; ya que, en ausencia de instrumentos compensatorios del poder de mercado, tiende a persistir la depresión de los precios más de lo debido, en perjuicio de los productores.

La mayor diversificación de la estructura agraria (con grandes explotaciones dominando, fincas de tamaño medio disminuyendo y una masa de pequeñas unidades de producción que viven de ingresos no agrícolas) ha introducido nuevos elementos, de manera que ahora existe una preocupación creciente –no nueva- en torno a los beneficiarios de las reformas de política agrícola. El campo tiende a ser asumido menos homogéneamente, y hay un debate en curso en torno a este problema. La polarización de las unidades productivas lleva a un mayor cuestionamiento del carácter redistributivo de las políticas agrícolas, y también, más radicalmente, adicionalmente del patrón

productivo; el cual se ha basado en la especialización, las economías de escala y el uso de insumos industriales de altos rendimientos.

Estos aspectos son espacio de conflicto entre los enfoques de mercado y los partidarios de la intervención a través de políticas, pues los primeros encuentran cada vez menos justificación en continuar apoyando al sector si el ingreso medio agrícola es equiparable al de las otras esferas de la economía y si los apoyos tiende a sesgarse hacia quien menos lo necesita. El punto de conflicto es propiamente cómo abordar el caso de las unidades de tamaño medio, ya que las explotaciones grandes no se justifica reciban apoyos públicos, auspiciando mayor concentración, mientras que para las pequeñas el efecto de las políticas agrícolas es cada vez menos importante, en la medida que no dependen de la agricultura. Desde esta visión, o los productores medios crecen en escala o deben desplazarse hacia otras actividades económicas. El enfoque centrado en el mercado ve como un activo la mayor integración y coordinación y, por tanto, el poder de mercado que de ello se deriva, la concentración de la propiedad agrícola y el aumento de la escala de operación, así como el progreso técnico en la agricultura centrado en el uso de insumos industriales, los desarrollos de la biotecnología y la especialización, mientras observa con preocupación regulaciones que afecten las ventajas que tiene Estados Unidos en la producción de “commodities”.

Los enfoques intervencionistas son más variados, y generalmente se asocian a la defensa de la persistencia o reincorporación de las políticas del New Deal. Aquí se quiere destacar el enfoque más relacionado con la sustentabilidad y el ambiente, el cual también cuestiona las políticas convencionales. Éste es aún débil comparativamente, pero explica el incremento del gasto en programas de conservación de las últimas legislaciones. Se relaciona con grupos que ven con preocupación el ambiente, la

conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, el uso de tecnologías y prácticas agrícolas que minan la independencia de los productores y amenazan el ambiente y la calidad de vida. A éstos preocupa la expulsión de la explotación familiar pequeña y la pérdida de diversidad asociada a la escala y la especialización –menor número de alternativas de cosecha-, además, están más interesados en el desarrollo de tecnologías ambientalmente benignas que en el incremento de los rendimientos en sí o en la competitividad. Para ellos, constituye una amenaza el poder de las corporaciones, reclaman políticas centradas en los productores pequeños y presionan en demanda de apoyos para el desarrollo de programas de conservación y de extensión de prácticas y tecnologías agrícolas ambientalmente sostenibles, así como de apoyos para el desarrollo de mercados para productos orgánicos.

Los planteamientos anteriores expresan la preocupación por el futuro de la granja familiar y los procesos de concentración en la agricultura estadounidense, atendiendo a los efectos negativos del proceso de industrialización de la agricultura, así como en torno a los problemas ambientales. Pequeños productores y grupos ambientalistas estaban poco felices de la no aceptación de que sus propuestas de restricciones en torno a límites de pagos más severos, y redirección de los pagos a productos básicos en ciertos productos hacia programas ambientales y de conservación y su demanda de mayores regulaciones sobre los agronegocios, en la emisión de la legislación del año 2002. Las explotaciones de tipo familiar ven con preocupación su futuro, de ahí que en general hayan sido las principales demandantes de restablecer la red de seguridad en el ingreso – uno de los puntos clave en legislación del año 2002-, y también la justificación para la continuidad y el diseño de políticas apropiadas. Una sensibilidad social agudizada en

torno a estos aspectos tiende a socavar la fuerza del discurso más puramente orientado al mercado.

La crítica de su costo presupuestal, el desperdicio y las distorsiones en la asignación de recursos, el sesgo hacia las unidades más grandes y ricas, así como la incapacidad para evitar la desaparición de pequeños productores, y los efectos ambientales de las subvenciones fueron usados para argumentar en favor de la búsqueda de una mayor orientación hacia el mercado. Estas mismas críticas aún pueden hacerse a los enfoques de política estadounidenses, aunque se hayan modificado las formas y los instrumentos. En tal sentido, no han ocurrido grandes cambios, a pesar de la transformación de los escenarios.

4. LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

La Política Agrícola Común (PAC) constituye un prototipo exitoso, en términos de los objetivos bajo los cuales fue diseñada en sus inicios. Como esquema de política, al igual que en el caso estadounidense, constituye un referente para otros países, sin embargo, como experiencia es irrepetible y difícilmente extrapolable. Además, cabe destacar que las reformas de la PAC de la última década, para ajustarla a las nuevas circunstancias de mercados globalizados y de menor intervención pública y a las nuevas demandas de la población, reflejan las nuevas tendencias respecto a los cambios de percepción social en torno de la agricultura más que ningún otra reforma.

La PAC ha sido históricamente la política unitaria por excelencia, eje fundamental en el proceso de integración de la Unión Europea, de manera que su importancia trascendió a los objetivos meramente sectoriales. Probablemente la dinámica de la integración no hubiera alcanzado el nivel de madurez que actualmente tiene si no se hubieran eliminado los escollos que representaban la existencia de políticas agrícolas nacionales, las cuales tendían a confrontar a los países miembros. Por el contrario, la definición de la PAC obligó a la construcción de instancias supranacionales que permitieron dar una estructura propia a la Comunidad Económica Europea, distinta de la de los Estados miembros, y el desarrollo de una burocracia algo más motivada por trascender a los intereses nacionales. La Unión Europea no es propiamente un Estado, de

manera que su avance ha dependido de la voluntad de los Estados miembros, y de la necesidad de ajustarse a sí misma a circunstancias cambiantes. Aunque hay un proceso abierto para darse una Constitución, la fuerza descansa propiamente en los Estados miembros y no en las instituciones paneuropeas. Además, dado el sentimiento nacionalista de las poblaciones, en cada uno de los países, el fortalecimiento de las instituciones de la Comunidad ha implicado continuas negociaciones y la construcción de fuertes consensos a la hora de tomar decisiones.⁴⁰ Se está lejos de poder decir que se ha desarrollado firmemente la conciencia de ciudadano europeo. En tal sentido, debido a que el poder de decidir todavía descansa sustancialmente en el proceso de negociación entre los Estados, hay un déficit democrático en el proceso de integración. No obstante, contradictoriamente, la necesidad de construir acuerdos sólidos ha abierto un espacio para la acción de numerosos y diversos grupos que empujan sus propias agendas. Los órganos de la Unión, especialmente en el caso de la Comisión Europea, para poder sacar adelante sus iniciativas, deben armar consensos, y trascender hasta el ciudadano común europeo, a fin de sobreponerse a su debilidad. Esto explica por qué los perfiles de la PAC, en puntos como la sustentabilidad, el ambiente, la salud, reflejan las nuevas preocupaciones sociales más que cualquier otra estructura de política.

En el actual escenario, las reformas de las políticas agrícolas deben ser entendidas, sobre todo, como el acomodo a una integración más profunda. No solamente

⁴⁰ Según Peterson y Bomberg (1999: 122), la historia de la PAC ha sido dominada por cuatro aspectos principales. Primero, el Consejo de Agricultura siempre ha tenido el poder supremo, pero la Comisión Europea ha jugado un crucial rol, ya sea como el “más importante” jugador en la construcción de acuerdos o en el rompimiento del impasse en situaciones de punto muerto, en los procesos de negociación intergubernamental, o bien como “agitador” para incitar la reforma. Segundo, el poder de los productores como fuerza política -todavía desproporcionada grande pero declinante-. Tercero, la “política de los alimentos” se ha crecientemente adueñado de la PAC, particularmente en lo que se refiere a las medidas para asegurar que sean seguros y sanos. Cuarto, el impacto de la PAC sobre otras políticas europeas, y de otras políticas sobre la PAC, se ha vuelto más conspicuo con el tiempo.

como la forma de hacer frente a la acumulación de problemas generados por la marcha de la propia PAC, o como la respuesta a las negociaciones sobre comercio agrícola o, en términos más generales, como el ajuste a las presiones surgidas de una mayor globalización de la agricultura. Ciertamente, el alto costo de la PAC, los altos precios internos, el comportamiento fraudulento, la distorsión de precios de mercado, las disputas con Estados Unidos, ampliamente todos fueron justificantes de las reformas; sin embargo, estos factores, como otros, fueron en buena medida el resultado de cómo la integración estaba siendo administrada.

Los objetivos que dieron justificación a la PAC han sido objeto de cuestionamiento –aunque éstos formalmente todavía se mantienen-, dadas las circunstancias de globalización, nuevas ampliaciones, la adopción de políticas más orientadas hacia el mercado y la necesidad de atender a las nuevas exigencias sociales y preferencias de los consumidores. En términos presupuestarios y políticos, se considera que es altamente costosa y que debe dejar espacio a otras políticas de integración.⁴¹ La PAC llegó a significar más de dos terceras partes del presupuesto comunitario,⁴² y, en el presente, aún absorbe casi la mitad, muy a pesar de las reformas más orientadas al mercado y las críticas de aquellos que impulsan los cambios en esa dirección.

La participación de la PAC en el presupuesto revela cuan importante ha sido la agricultura en la construcción del entramado institucional, el cual largamente funcionó para administrar principalmente la política agrícola común. Desde la perspectiva de este

⁴¹ En ese terreno existe una confrontación entre los estados nacionales y la Comisión Europea. El peso de la PAC no sólo se explica porque ha sido por excelencia un espacio de política comunitaria sino porque los Estados miembros han sido renuentes a ceder soberanía sobre otras esferas de competencia. La defensa, y persistencia de la PAC, ha equivalido al fortalecimiento de los órganos de la Unión y la defensa del proyecto de integración europea. La transferencia de funciones a los órganos de la Unión Europea implica su fortalecimiento frente al poder de los Estados nacionales.

⁴² En los años setenta, por ejemplo, el financiamiento de la PAC representó más del 70% del presupuesto comunitario (véase Camilleri, 1984: 45).

trabajo, en este espacio regional, las visiones analíticas que pretenden explicar la persistencia de políticas agrícolas no completamente orientadas hacia el mercado, fundamentalmente sobre la base de la acción de grupos de interés, tienen un débil poder explicatorio.⁴³ El fortalecimiento del lobby agrícola –debilitamiento ahora- en sí mismo tiene que ser explicado dentro de la lógica del proceso de integración. Ese proceso condujo a la constitución de un nuevo entramado institucional y al desarrollo concomitante de nuevos actores sociales y políticos. La política agrícola fue un instrumento efectivo para la promoción del mercado común y para el debilitamiento del rechazo nacionalista. El establecimiento de la PAC implicó que los Estados miembros cedieran soberanía en el diseño e implementación de sus propias políticas, lo cual pasó a ser campo exclusivo de los órganos de la Unión. En esta forma, se disminuyó el obstáculo representado por los intereses nacionales, al tiempo que se justificó la constitución de nuevas instituciones para administrar los instrumentos de política, resolver disputas, financiar programas y tomar decisiones.

⁴³ Descansando en la perspectiva de la escuela de la elección pública, este enfoque es expresado por Gardner (1996), por ejemplo. En particular, según Ingersent y Rayner (1999: 263-264), el diseño de las políticas europeas ha sido dominado por dos enfoques. Por un lado, la teoría económica de la regulación (elección pública), la cual sostiene que la intervención del gobierno es el resultado de la presión política de agentes y grupos de interés. En tal sentido, la persistencia de ciertas políticas se explicaría porque los grupos de interés agrícola tienen más fuerza que otros, como los consumidores y contribuyentes. La intervención del gobierno se explica por el éxito en la búsqueda de rentas de productores y sus aliados (en actividades relacionadas). En contraposición, la teoría del interés público afirma que la intervención de los gobiernos es la respuesta a demandas públicas de corrección de las imperfecciones de mercado y sus fallas. En el caso de la agricultura las intervenciones estarían asociadas a los problemas de ajuste derivados de la pérdida de peso de la agricultura en el proceso de desarrollo económico, debido a la relativa rigidez en la movilidad de los recursos, especialmente del trabajo. La atención de las fallas de mercado justifica la intervención. En tal sentido, el primer enfoque habría ejercido una mayor influencia en la orientación de mercado de la reforma. Grant (1997: 1-6) sostiene un punto de vista diferente. Aunque él no excluye la importancia de los grupos de interés, da mayor importancia al proceso de negociación intergubernamental. En tal sentido, la persistencia de las políticas agrícolas debe ser explicada dentro de la lógica del proceso de integración. En tal terreno las teorías de la integración tienen mucho que decir. Sobre estas teorías consúltese a Rosamond (2000) y Peterson y Bomberg (1999), entre otros. La literatura es extensa.

No obstante, la importancia de la PAC en el presupuesto comunitario terminó siendo un obstáculo a la aceleración misma del proceso de integración a través de otras políticas, pues debido a su capacidad de absorción de recursos establecía límites a la capacidad conjunta de los Estados de mejorar su posicionamiento global a partir de su constitución como bloque regional. La retoma del proceso de integración europea, para aprovechar adecuadamente las ventajas de contar con un mercado único, durante la segunda mitad de los años 80, ante el temor de quedar atrás frente a Estados Unidos y Japón, condujo también a la visualización de la necesidad de reformar la PAC a fin de reducir su peso en el presupuesto y también para dejar espacio al ejercicio de otras políticas. Este proceso coincidió con la creciente confrontación con Estados Unidos y otros países respecto a la necesidad de disminuir el grado de intervención estatal en el funcionamiento de los mercados agrícolas, que se dirimiría a través de las negociaciones del GATT. En la reforma de las políticas agrícolas de la Unión Europea no sólo pesó su insostenibilidad a largo plazo y la presión internacional sino además hubo razones de geopolítica.⁴⁴

Aquí no se pretende abordar el proceso de integración europea en sí y tampoco realizar un análisis exhaustivo del papel de la PAC en ese proceso, más bien nuestro esfuerzo está centrado en la revisión de la PAC y sus reformas. Sólo hemos destacado la importancia de la PAC en la evolución de la Unión Europea.

En el contexto de la reconstrucción y de integración europeas, en la posguerra, la agricultura no fue conceptuada como sector subordinado a la dinámica expansiva de otros sectores. Por el contrario, se asignó mucha importancia al desarrollo de la

⁴⁴ Una crítica del obstáculo que representaba la PAC y el análisis de la pérdida de participación en los mercados globales puede encontrarse en Stay y Sotomayor (1992) y en Roza (1993).

capacidad de autosuficiencia y a la necesidad de acortar la distancia entre el ingreso rural y el ingreso urbano. La experiencia con la guerra, respecto a la escasez de alimentos, respaldaba tal tipo de visión, al igual que el reconocimiento del peso electoral de la población rural y su aportación durante el conflicto. Por otra parte, al tomarse en cuenta la especificidad de la agricultura frente a otros sectores de la economía, en un marco de exclusión de ésta de las negociaciones del GATT, se creó el espacio adecuado para una amplia intervención del Estado en la dinámica sectorial. En esa perspectiva el sector recibió en realidad un trato privilegiado en materia de política. Si bien han ocurrido cambios, éste aún se mantiene.

La PAC ha sido de carácter altamente intervencionista y proteccionista, lo cual se ha justificado en las características propias del funcionamiento de la agricultura. ¿Cuáles son esas características especiales? La dependencia respecto a factores naturales, que dan lugar a diferencias estructurales entre zonas y a irregularidades en la operación de los ciclos de producción. Condición por la cual los mercados agroalimentarios muestran una notable tendencia a los desequilibrios, desencadenando altas fluctuaciones de precios y de la renta agraria. Esa dinámica se ve reforzada por la inelasticidad del consumo alimentario frente a una mayor capacidad de producción, derivada del avance técnico, que empuja la oferta a sobrepasar la demanda, y, además, por la progresiva integración de la agricultura en el conjunto de la economía, que desemboca en el deterioro de los términos de intercambio frente a los demás sectores. Por otra parte, desde el punto de vista comercial, los productos agrícolas se distinguen por su carácter perecedero, lo cual condiciona su almacenamiento, transporte y comercialización (Massot, 1998).

En los años recientes, la especificidad de la agricultura ha guardado relación con otras características. Una agricultura sostenible, con sus actividades relacionadas, contribuye a vertebrar los territorios y a proteger el entorno, en contraste con una agricultura industrial e intensiva, orientada solamente a producir, y desvinculada de los espacios en los que se ubica. En Europa esta agricultura, respetuosa con el medio ambiente, conservadora de los paisajes, y garante de la calidad de los productos, se ha considerado que tiene su mejor expresión en las explotaciones familiares, debido a su número y disponibilidad de activos -aun cuando hoy sean mayoritariamente de tiempo parcial- y sus sistemas de producción, menos intensivos (Mossot, 1998).

En suma, han existido profundas razones que explican que la producción y el comercio de alimentos sean objeto históricamente de tratamiento estatal, a fin de garantizar cierta autosuficiencia alimentaria a su población, así como la estabilidad de precios y los ingresos de los agricultores. Estas razones justificaron la PAC en el pasado, y continúan siendo importantes en el presente para las nuevas definiciones de política de la Unión Europea, si bien la búsqueda de la competitividad ha ganado fuerza en las últimas reformas.

4.1. Las transformaciones estructurales en la agricultura

Uno de los objetivos básicos de la PAC fue alcanzar la autosuficiencia alimentaria, lo cual fue conseguido en múltiples bienes, especialmente en cereales.⁴⁵ No obstante, aunque no significativamente, la Unión Europea continúa siendo importadora neta. El balance en el comercio de productos agrícolas es negativo para productos sin procesar pero es positivo para productos procesados, cuyas exportaciones se han

⁴⁵ La autosuficiencia en 2001-2002 llegó al 114% en cereales, si se excluye arroz (véase Directorate Generale for Agriculture, 2004).

incrementado mucho más rápidamente. La diferencia negativa entre exportaciones e importaciones representó apenas el 0.6% de las exportaciones en el año 2002, según datos de la Comisión Europea (Directorate-Generale for Agriculture, 2004). Lo cierto es que la Unión Europea es el primer gran importador mundial de productos de origen agrícola y el segundo gran exportador, después de Estados Unidos. De acuerdo con datos de Normile y Leetmaa (2004) y según la clasificación de USDA, en el año 2000, la UE exportó el 18% e importó el 20% de los totales mundiales respectivos, en tanto los porcentajes respectivos para Estados Unidos fueron de 19 y 15%. Además, conforme a la misma fuente, mientras que la Unión Europea exportó el 21% de su producción Estados Unidos el 23%. En ambos casos, por consiguiente, las exportaciones son muy importantes para el dinamismo de la agricultura. El efecto de la PAC fue no sólo dar autosuficiencia sino convertir a la UE en uno de los grandes exportadores mundiales.

Cuando la PAC empezó a funcionar la agricultura era un sector impulsado por la oferta, y los consumidores estaban dispuestos a aceptar altos precios, en especial debido al contexto ideológico creado por las guerras. En ese tiempo el gasto del consumidor en alimentos era significativo, considerando los niveles de ingreso. Había más altos precios para los alimentos pero la producción para cubrir la demanda era insatisfactoria. Ahora, en cambio, la importancia de los alimentos en la canasta del consumidor ha caído y ya no hay una situación de amenaza de escasez. La participación del gasto del hogar en alimentos, bebidas y tabaco, como proporción del gasto del hogar es de 16% -el porcentaje comparable para Estados Unidos es de 12% (USDA, 2001)-. Además, la agricultura ha mutado a ser inducida por la demanda, y los consumidores tienen mayor potencial de influir en las decisiones de producción. Los consumidores están pagando precios más altos debido al efecto de la PAC, pero ellos están destinando al mismo

tiempo una parte menor del ingreso a alimentos, así éstos no están pidiendo más bajos precios fundamentalmente, más bien están desplazándose a requerir de alimentos de calidad y sanos y protección del ambiente (calidad de vida).⁴⁶

Evidentemente los países que integran la Unión Europea de los 15 han completado su proceso de transformación estructural. La participación de la agricultura en el PIB ha descendido considerablemente, siendo de 1.7% en el año 2001. Para Estados Unidos ese porcentaje fue del 1.4% en ese año (USDA, 2004). También ha descendido la participación de la agricultura en el empleo, habiendo sido de 4.2% en 2001. Ese porcentaje es algo más pequeño en Estados Unidos, ligeramente por arriba del 2%. En 1980, 12.7 millones de personas se empleaban en la agricultura, silvicultura, caza y pesca.⁴⁷ Cantidad que descendió a 9.6 millones en 1990, para caer a 6.7 millones en el año 2001 (Directorate-Generale for Agriculture, 2004). Estas cifras indican que el cambio estructural no ha cesado en este aspecto. La tasa de cambio estructural, de –3.4%, en promedio anual, en 1990-2000, fue más alta que la registrada en 1980-1990, de –2.8%. Tal situación sugiere que las políticas agrícolas han sido inefectivas en parar el éxodo rural. Quizá, más bien las reformas de política agrícola podrían haber apuntalado ese proceso, dado que las oportunidades de realizar una aceptable rentabilidad disminuyeron. La fuerza de trabajo ha tendido a volverse escasa en la agricultura, de

⁴⁶ La misma dinámica está presente en Estados Unidos, sin embargo, con más baja intensidad. Esta diferencia es explicada por un diferente contexto ideológico y una más amplia brecha en el ingreso de la población en Estados Unidos. El contexto ideológico refleja la cultura, la educación formal, la evolución histórica, la organización social y en general cómo la realidad ha sido procesada colectivamente.

⁴⁷ Considerando a la Comunidad de los 12 países, estos países sumaban una población económica en la agricultura de 30 millones en 1955, la cual había descendido a 25 en 1960, a 16.5 en 1970 y a 12 en 1980. Por otra parte, la PAC hizo posible que en dos décadas el ingreso real de los productores creciera a una tasa media anual del 2.8%, algo por encima de la tasa de crecimiento de la producción, haciendo que mejorara el bienestar de las zonas rurales. (Tamames, 1996b: 169-172). Esto se debió al efecto combinado del incremento en la productividad y las políticas de sostén de precios.

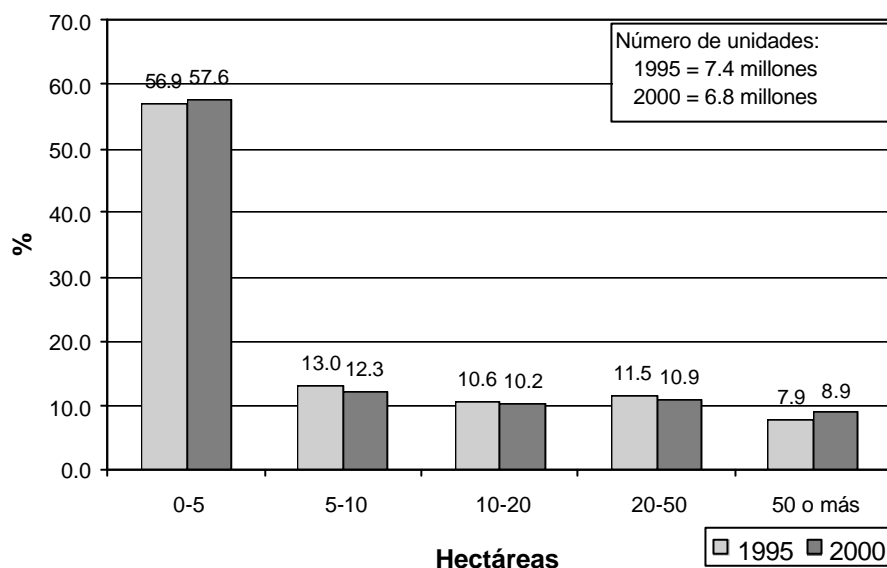
manera que la cuestión es ahora cómo retener la población agrícola y no cómo ésta será absorbida por la economía.

A consecuencia de la industrialización y la emigración, el número de propiedades agrícolas ha disminuido sostenidamente desde 1950 (Poiret, s/f). El área agrícola útil en la Unión Europea es de 128.3 millones de hectáreas, la cual está distribuidas entre 6.8 millones de propiedades.⁴⁸ En esta forma, la superficie agrícola media es de 18.7 hectáreas por finca. Por lo tanto, el tamaño promedio de la unidad productiva es más pequeño que el que se tiene en Estados Unidos, 176 hectáreas. Esta diferencia es la expresión de distintas dotaciones de recursos para la agricultura y del mayor número de unidades productivas que existen en la Unión Europea – en Estados Unidos hay 2.2 millones de unidades para 380.9 millones de hectáreas-. Patrones de desarrollo histórico distintos, así como diferentes presiones demográficas sobre los recursos naturales han determinado que las estructuras agrarias sean, en general, tan poco comparables. La estructura agraria de la Unión Europea, basada en unidades relativamente pequeñas, es consistente, hasta cierto punto, con el enfoque altamente proteccionista que asumió la PAC desde su fundación.

Por otra parte, si en 1995 había 7.4 millones de fincas, esta magnitud disminuyó a 6.8 en el año 2000, lo cual implicó un decremento acumulado de 8.2% en 5 años. Es decir, el número de propiedades decreció anualmente a un ritmo del 1.1%. Aún más, en tal periodo el único estrato que mejoró en número fue el correspondiente a 50 o más hectáreas –el número de fincas creció de 585.7 mil a 603.3 mil-. Sin embargo, este grupo

⁴⁸ En la Comunidad Económica de los seis países fundadores había un total de seis millones de unidades de producción agrícola en 1960, con alrededor de un 20% de la fuerza de trabajo dependiendo de la agricultura. Predominaban las fincas de tamaño pequeño, de menos de 5 hectáreas, y productores de bajos ingresos. Había atraso técnico -asociado al tamaño pequeño- y deficiencias severas en la infraestructura rural. La población carecía de privaciones en múltiples aspectos, entre los cuales estaba la oportunidad de educación. (Véase Ingersent y Rayner, 1999: 151).

solamente representaba 8.9% del total de propiedades en el año 2000. Interesantemente, el más grande decremento ha ocurrido en el estrato de 5 a 50 hectáreas, donde el ajuste implicó la disminución de 328 mil unidades productivas. Si bien, en comparación a Estados Unidos, los tamaños de las unidades productivas son pequeños, se puede afirmar que tanto los mercados como las reformas están restando viabilidad a productores medios y más pequeños. (Directorate-Generale, 2004). La superficie de uso agrícola se ha estado concentrando, lo cual deriva en un incremento de la extensión media de la unidad agrícola representativa.



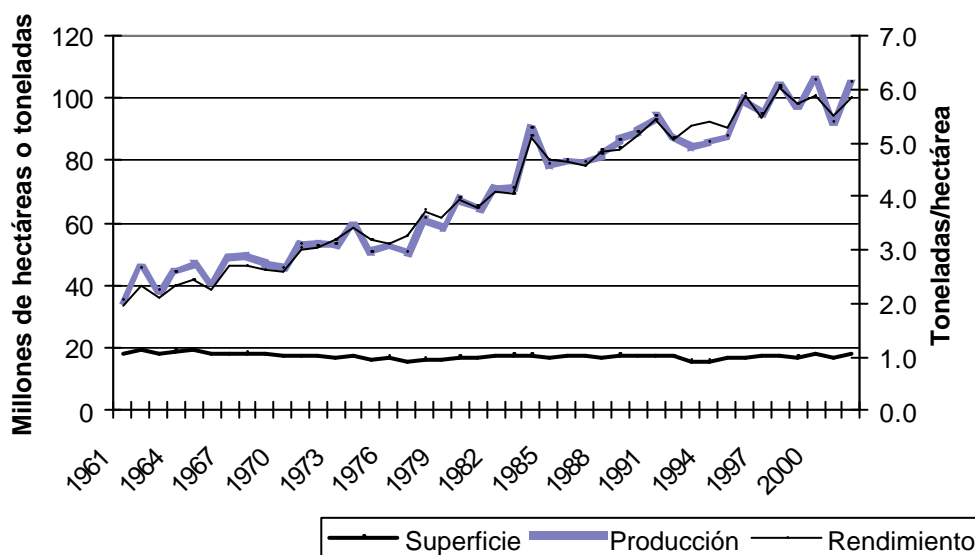
Fuente: Directorate-Generale for Agriculture. 2004. Agriculture in the European Union: http://europe.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/index.htm

Figura 18. Estructura agraria de la Unión Europea: porcentaje de productores por estratos de superficie agrícola útil

Los países con mayor superficie agrícola útil son Francia, con 27.9 millones de hectáreas, España con 25.6 millones, y Alemania con 17 millones. Luego les siguen Italia con 15.4 millones y el Reino Unido con 15.8 millones. Todos esos Estados son precisamente los más importantes productores de cereales, dado que esta clase de

cosechas requieren más tierra, especialización y economías escala a fin de mantener la competitividad.

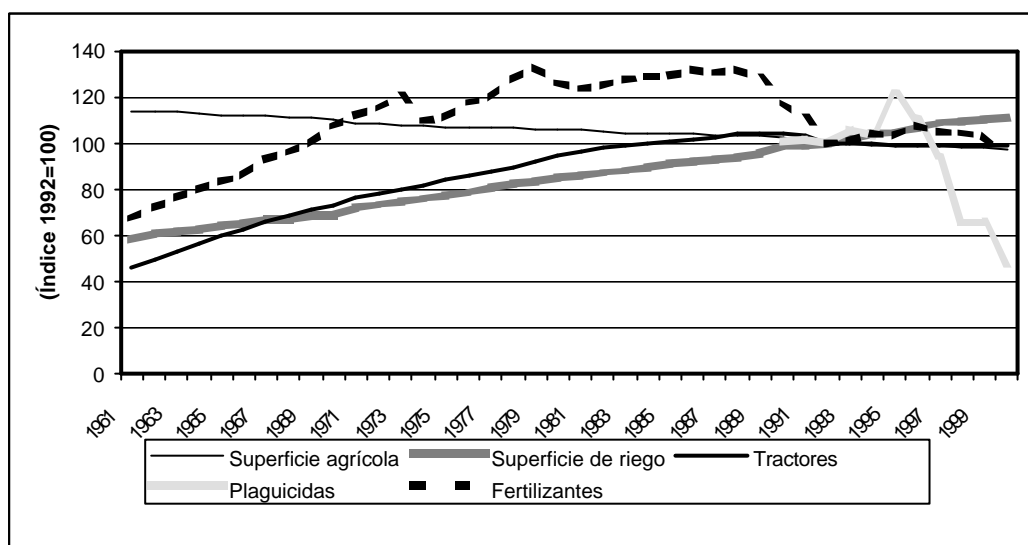
El logro de la autosuficiencia alimentaria en una gama amplia de productos y la conversión de la Unión Europea en potencia exportadora, así como el descenso de la participación de la agricultura en el empleo, en tanto se reducía el número de explotaciones, son la expresión del incremento notable en la productividad agrícola. Políticas de sostén de precios, basados en altos precios y la protección en frontera incentivaron el rápido incremento de la productividad, de manera que los productores pudieron mejorar su ingreso y también diversificar la economía rural. La evolución del trigo expresa muy bien esa dinámica, pues el incremento de la producción fue conseguido mediante el aumento de la productividad no de la superficie cosechada, según puede observarse en la figura.



Fuente: FAOSTAT: <http://apps.fao.org>

Figura 19. Evolución agregada de la superficie cosechada, la producción y los rendimientos de trigo en los países miembros de la Unión Europea de los quince

En la agricultura de los países de la UE, en general, el aumento de la escala no desempeñó un papel tan importante como en Estados Unidos en la elevación de la productividad, pero sí el aumento del uso de insumos agrícolas, cada vez más eficientes, y la ampliación de la superficie de riego. A ello contribuyó también la mejora en las habilidades de administración, asociadas a un aumento del ingreso, derivado de las políticas de sostén de ingresos, y la elevación del nivel educativo.



Fuente: Fuente: FAOSTAT: <http://apps.fao.org>

Figura 20. Evolución agregada de factores de incremento de la productividad y de la producción en la Unión Europea de los quince

La creciente productividad estuvo vinculada estrechamente con el uso de fertilizantes y semillas mejoradas y de otros agroquímicos, si bien la mecanización de las labores también fue importante. Ello permitió que la productividad aumentara hasta principios de los noventa prácticamente al mismo ritmo que en Estados Unidos. Sin embargo, en la década pasada la historia fue diferente, ya que el incremento de la productividad ha sido mucho más lento, lo cual podría generar problemas en el largo plazo. Al parecer el enfoque de política que se adoptó desde la reforma MacSherry ha

tenido el efecto de dar lugar un ritmo de crecimiento algo más lento en la productividad, en comparación a Estados Unidos (véase Normile y Leetmaa, 2004: 45).

Es probable que el descenso en los precios de sostén puede haber desincentivado mayor uso de insumos, sin embargo, ese comportamiento era de esperar, dado que las reformas son en buena medida la respuesta a nuevas preferencias sociales, que hacen una crítica de las tecnologías altamente intensivas.

El marco de política definido por las reformas, en respuesta a consumidores y grupos ambientalistas ha implicado el rechazo al uso de tecnologías consideradas destructivas del ambiente y de la base de recursos y dañinas a la salud humana.

4.2. Breve Recuento de la PAC en el Proceso de Integración de la Unión Europea

La Unión Europea, después de haber sido una unión aduanera y dado lugar al desarrollo de un mercado común, se encuentra en una etapa avanzada de unión económica. No obstante, a pesar de la eliminación de las barreras al comercio, la libre movilidad de la mano de obra y el capital, el establecimiento de políticas comunes y la existencia de una moneda única, este conjunto de países todavía está lejos de una mayor integración política; como para constituir los Estados Unidos de Europa, según una vieja aspiración. De cualquier manera, el éxito en el proceso de integración permitió que la Comunidad Económica Europea (CEE) de los seis, pasara a ser de nueve, doce y luego quince países.⁴⁹ Actualmente la Unión Europea ha experimentado ampliación, y existen procedimientos abiertos para nuevas adhesiones. El número de sus integrantes podría

⁴⁹ La Comunidad Europea fue fundada por Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. En 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido y en 1981 Grecia. España y Portugal fueron admitidos en 1986 y Austria, Finlandia y Suecia en 1995. El paso de Comunidad Económica Europea a Unión Europea se dio con el Tratado de Maastricht, el cual entró en vigencia a partir de 1993; fue firmado en 1992. La Unión Europea funcionó con 15 países desde 1995.

llegar a ser de 28 naciones.⁵⁰ El relanzamiento del proceso de integración en la segunda mitad de los años 80 y la caída de la Europa socialista están conduciendo a un reposicionamiento estratégico de sus Estados miembros en el escenario global, lo cual tendrá repercusiones de largo plazo.

Cuadro 2. Gasto presupuestal en la Política Agrícola Común (millones de euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuesto de la UE	79,248.9	77,878.8	101,051.0	95,656.4	96,991.6
1. FEOGA - Garantía	39,540.8	40,437.4	42,083.2	44,230.2	44,780.5
- Productos vegetales	26,739.1	25,812.3	26,713.6	27,349.0	26,176.0
- Productos animales	9,440.0	9,275.7	9,558.3	10,859.6	13,099.0
- Gastos auxiliares	773.4	1,173.0	1,447.5	1,426.6	807.5
- Desarrollo rural	2,588.3	4,176.4	4,363.8	4,595.0	4,698.0
2. FEOGA - Orientación	5,580.4	1,387.3	3,508.9	2,957.1	3,122.7
3. Otros gastos agrícolas	145.8	49.1	49.8	55.3	42.1
4. Gasto agrícola total	45,267.0	41,903.1	45,642.0	47,242.6	47,945.3
Cambios bajo la PAC	2,390.9	2,395.2	1,972.9	1,892.6	1,901.9
- Impuestos ordinarios	1,187.3	1,198.4	1,132.9	1,121.7	1,173.1
- Impuestos al azúcar	1,203.6	1,196.8	840.0	770.9	728.8
Costo Neto de la PAC	42,876.1	39,507.9	43,669.1	45,350.0	46,043.4

Nota: Los datos del 2003 corresponden a asignaciones por compromiso contenido en la carta de enmienda del 2003; los datos de EAGGF-Orientación de los años 2000 al 2003 corresponden al proyecto de presupuesto, primera lectura; FEOGA, significa Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria. El punto 1 se relaciona más específicamente con sostén de precios y del ingreso y el 2 con cambio de estructuras.

Fuente: European Comission, Directorate-General for Agriculture

La consolidación de la Unión Europea como bloque regional ha dado la pauta a otras iniciativas de integración, en lo que se ha denominado regionalismo abierto, aunque ningún otro esfuerzo ha tenido el mismo alcance y vitalidad. Según Castells (citado por Massot, 1998), la Unión Europea es una de las formas institucionales más avanzadas de la era de la información, lo que él denomina Estado red, fundado en una

⁵⁰ A partir de mayo de 2004 ingresaron a la Unión Europea Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia. Bulgaria y Rumania podrían hacerlo en el año 2007, en tanto que el caso Turquía es aún incierto.

soberanía geométrica variable y el ejercicio generalizado de la co-decisión. Con vistas a la gestión común frente a mercados globales de un espacio económico-monetario integrado en continua expansión, con la posibilidad de aplicar políticas supranacionales, ligando a la economía global, por su concurso, a un amplio espectro de países en vías de desarrollo y haciendo compatible crecimiento estable, basado en la demanda interna, con mercados no cerrados al exterior y respeto a las exigencias sociales (de vertebración social y territorial, preservación de la salud y de la educación, respeto del medio ambiente, garantía de alimentos sanos y de calidad, defensa del bienestar de los animales, lucha contra la discriminación y apoyo al desarrollo).

El desarrollo agrícola y la acentuación de la integración económica han sido procesos entrelazados en la consolidación de la ahora Unión Europea, ya que ésta se constituyó en gran medida alrededor de la Política Agrícola Común. Aún hoy, la PAC continúa absorbiendo una parte muy significativa del presupuesto, como expresión de ese hecho. Además, los incentivos ofrecidos por la PAC han sido un componente muy importante en la decisión de integración de los países de mayor orientación agrícola y para el debilitamiento de la oposición, derivada del sentimiento nacionalista interno.⁵¹

Aunque pueda sonar extraño, según el discurso dominante hoy en día, los factores que hicieron posible la PAC fueron la existencia de costosas políticas agrícolas nacionales y la idea de que un mecanismo de escala regional podía ser más eficaz y menos dispendioso, el reconocimiento de la situación de excepcionalidad de la agricultura y la creencia de que una unión aduanera era insuficiente para asegurar el

⁵¹ Peterson y Bomberg (1999: 121) hacen notar que la PAC fue una forma de comprar el apoyo de los productores agrícolas a favor del proceso de integración europea y que, aún más, incentivó en ellos el interés en el tipo de democracia liberal que tradicionalmente habían rechazado.

desarrollo armonioso de una agricultura heterogénea distribuida en un territorio de gran dimensión (Izam y Onffroy de Vérèz, 2000).

La Política Agrícola Común se derivó del tratado de Roma (1957). Este tratado, que dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE), empezó a regir a partir de 1958, y en él se consignó que el mercado común, cuya creación fue acordada, abarcaría tanto la agricultura como el comercio de productos agrícolas. Por consiguiente, sería establecida una política agrícola común, la cual sería elaborada posteriormente, conforme a determinado procedimiento (Ingersent y Rayner, 1999: 149). Estados que pretendían sacar ventaja de su mayor orientación exportadora agrícola (Holanda, Francia e Italia), estaban particularmente interesados en la inclusión de la agricultura, de manera que ésta no fue excluida de la negociación, como, en cambio, sí ocurrió al constituirse el EFTA (European Free Trade Area: Asociación Europea de Libre Intercambio), el otro gran esfuerzo de integración económica en Europa.

En Stressa (Italia), en 1958, los estados miembros se reunieron de nuevo, para contrastar sus respectivas políticas agrícolas, hacer un balance de los recursos comunitarios y establecer las bases y las directrices de la Política Agrícola Común. En 1959, la Comisión Europea hizo la presentación de un conjunto de propuestas (Plan Mansholt) para sustituir las organizaciones nacionales de mercado hasta entonces vigentes. También en ese año los ministros de Agricultura se pondrían de acuerdo en torno a las primeras medidas de coordinación de las políticas agro-estructurales nacionales. A estos dos aspectos se añadirían posteriormente la armonización de los aspectos veterinarios y fitosanitarios y de las medidas de desarrollo rural que se irían sucediendo a lo largo del tiempo. La PAC entraría en operación a partir de 1962, propiamente, al emitirse los primeros reglamentos (de competencia, financiero, de

decisión sobre precios mínimos de cereales, carne de cerdo, huevos, aves, frutas y hortalizas y vinos y de decisión acerca de ciertos productos agrícolas transformados). En 1963, al autorizarse las organizaciones de mercado para productos lácteos, el arroz y la carne de vacunos la PAC entraría ya en un proceso de consolidación. (Tamames, 1996b: 146-147). Las organizaciones comunes de mercado (OCM), según producto, llegarían a constituirse en el entramado básico del funcionamiento de la PAC.

Los productos agrícolas quedaron, en el Tratado de Roma, sometidos al régimen relativamente simple de los productos industriales, sin embargo, ante tantas excepciones y adiciones prácticamente terminaron siendo tratados de manera diferente. La agricultura de los países firmantes no sólo estaba sujeta a derechos aduaneros y contingentes arancelarios sino a calendarios en frontera, comercio de Estado y sistemas de precios mínimos, entre otras medidas, y eso se vería finalmente reflejado en el diseño de la PAC.

Para los países fundadores, había que superar la contradicción entre industrias liberadas y sometidas a la competencia frente a agriculturas que operaban orientadas hacia mercados nacionales, con diferencias de precios entre sí, y con efectos muy distintos sobre los salarios reales. Además, la incorporación de la agricultura al proceso de integración implicaba una transacción política entre los dos países más fuertes, ya que mientras Alemania era importador neto de productos agrícolas y tenía gran potencial para la exportación de manufacturas y bienes de capital Francia contaba con excedentes agropecuarios, especialmente en cereales.⁵² (Izam y Onffroy de Vérèz, 2000).

⁵² Este hecho marca en buena medida la lógica de negociaciones posteriores, ya que se dio paso a la constitución informal de un eje franco-alemán. El entendimiento previo entre estos países ha sido clave en la construcción de acuerdos en el ámbito de la Unión y para el ritmo de avance del proceso de integración.

La PAC fue diseñada para acrecentar la productividad, garantizar un nivel de vida justo a los agricultores, estabilizar los mercados, asegurar el abasto de bienes y hacer llegar los suministros al consumidor a precios razonables. Para el alcance de esos objetivos se crearon para los distintos productos las organizaciones comunes de mercado, sobre la base de tres principios: unidad de mercado –libre circulación de productos-, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.⁵³ Las OCM se constituyeron por productos o grupos de productos, abarcando la mayor parte de la producción agropecuaria y pudiendo estar fundamentadas en un sistema de precios comunes (cereales, por ejemplo), en la protección frente al exterior (flores, por ejemplo), en ayudas complementarias al producto (sería el caso del aceite de oliva) y en ayudas a un tanto alzado –por Ha o en función de la producción comercializada (lino, gusano de seda)- (Camilleri, 1986: 29-30). La cobertura de prácticamente la mayor parte de los cultivos, y aún de productos transformados, ha sido distintiva de la PAC.

El establecimiento de un Mercado Común Único para los productos agrícolas derivó en la puesta en operación de reglas comunes y precios unificados (iniciados en 1968). La preferencia para los productos procedentes de las comunidades europeas respecto a Estados no miembros, dio lugar a la fijación de impuestos especiales a las importaciones y a la creación de un sistema de subsidios a las exportaciones. La solidaridad financiera, justificó el traspaso a la Comunidad de la aplicación de subvenciones agrícolas, para que así ningún país miembro pudiera crear ventajas a favor de sus propios agricultores, sobre la base de que los Estados más fuertes realizaran alguna transferencia hacia los más atrasados. En el presupuesto comunitario se

⁵³ Brassley (1997: 129) señala que éstos no parecen estar presente en ningún documento constitutivo formal de la PAC, pero que ellos emergieron desde un principio al hacer operativa la PAC, al emitirse los primeros reglamentos de productos.

sustentaría la viabilidad de la aplicación de la Política Agrícola Común (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997), y no en la capacidad de intervención de cada uno de los países, los cuales perdieron la soberanía en el ejercicio de sus políticas agrícolas.

Por consiguiente, el costo de la PAC se ha cargado sobre el presupuesto comunitario. La financiación de los programas en apoyo a productos se ha realizado a través del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria), con dos instrumentos: FEOGA-Garantía (política de precios a través de OCM) y FEOGA-Orientación (promoción de cambios en las estructuras de producción) (UACH, 1993).⁵⁴

En los primeros años de operación de la PAC los instrumentos tradicionales de intervención de los Estados miembros fueron transferidos paulatinamente a la Comunidad, lo cual haría de ésta la política comunitaria por excelencia y conduciría a lo largo del tiempo a la creación de una estructura muy compleja de administración, a fin de establecer precios uniformes y hacer viables las OCM. En cada una de éstas se fueron aplicando un conjunto específico de medidas cuya amplitud y profundidad dependió del grado de protección que se quería conceder a los productos o grupos de productos que se pretendía beneficiar. La complejidad dio lugar a un nivel alto de gasto público en la gestión de la PAC y en la política sectorial, y a una estructura supranacional que fortalecería el proceso de integración europea (León, 1999: 138).

4.3. La operación y dinámica de la Política Agrícola Común

La Europa de los 6 países fundadores era deficitaria, de ahí la gran importancia que se concedió inicialmente al objetivo de aumentar la productividad y modernizar las

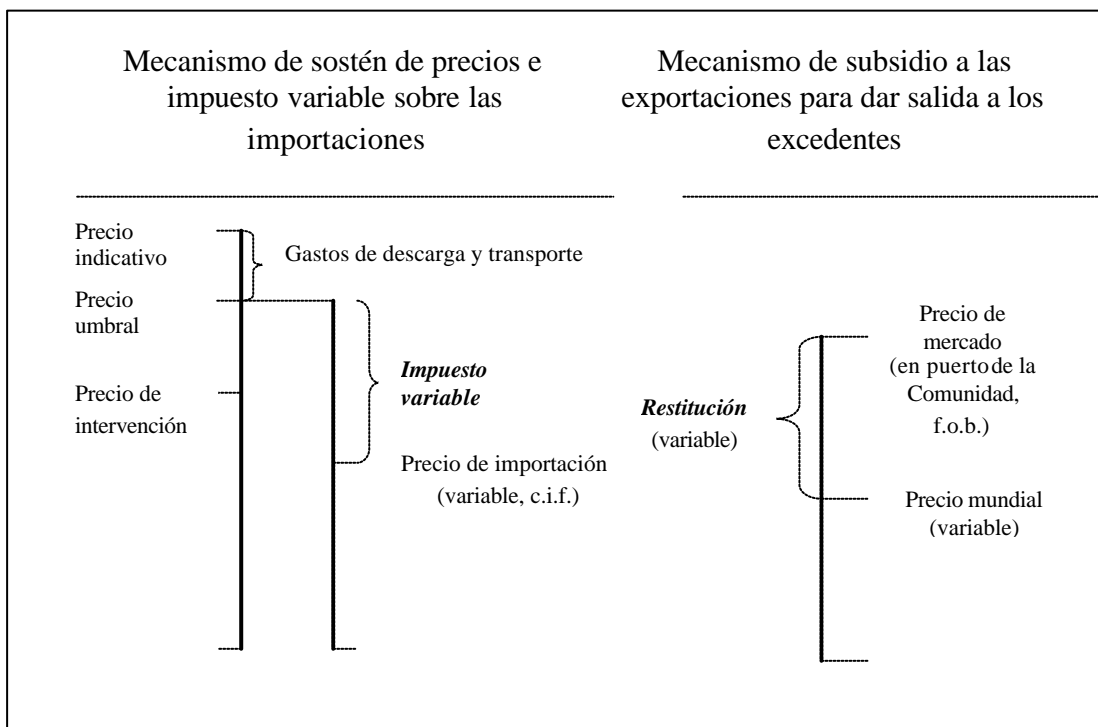
⁵⁴ En el lenguaje de manejo de la PAC las siglas FEOGA se derivan del francés y corresponden al acrónimo en inglés EASGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), el cual no es de uso generalizado debido a la dificultad de su pronunciación.

explotaciones, las cuales eran mayoritariamente de carácter familiar. En ese sentido, en el plano interno, las medidas de política se orientaron en tres direcciones: se definieron precios para distintos productos, los cuales tenderían a ser bastante superiores a los precios internacionales; se buscó regular la oferta de otros mediante ayuda directa a la producción agrícola o al ingreso de los productores y mediante el establecimiento de un sistema común de almacenamiento (de intervención); y se implementó una política estructural, con el fin de coadyuvar al proceso de modernización de las explotaciones. Adicionalmente, se adoptó un enfoque proteccionista y de fomento a las exportaciones, a fin de hacer viable el esquema de política interna, recurriendo a impuestos variables a las importaciones (exacciones) y a subsidios a las exportaciones (restituciones).

La definición de la PAC implicó contemplar la mayor parte de la producción agrícola, de manera que los esquemas de política estuvieron lejos de ser uniformes y simples. No podía ser de otra manera, ya que la PAC fue el producto de una negociación, que no debía dejar fuera intereses nacionales, y, por otra parte, se levantó sobre la base de los esquemas de política previamente existentes en los países asociados. Hasta antes de ser reformada, en 1992, el régimen de precios se hizo descansar sobre tres grupos de precios: precios-guía, precios garantizados y precios de entrada, los cuales eran establecidos anualmente por el Consejo de Ministros.⁵⁵ Los primeros equivalían a

⁵⁵ Los nombres del tipo de precio y su aplicación correspondían al tipo de producto. En el caso de los precios-guía, la denominación de precio indicativo era aplicada a cereales, arroz, azúcar, leche en polvo, mantequilla, aceite de colza, oliva y girasol; la de precio de orientación a carne de res y el vino; la de precio objetivo a tabaco en rama; y la de precio base a carne de cerdo y a hortalizas y frutas. En cuanto al grupo de precios garantizados, la denominación de precio de intervención era aplicada a cereales, azúcar, leche en polvo, mantequilla, aceite de oliva, colza y girasol; la de precio de compra a ganadería vacuna viva y carnes de res y cerdo; la de precio mínimo a la remolacha azucarera; la de precio de compra y retirada a hortalizas y frutas; y la de precio de desencadenamiento al vino. En el caso de los precios de entrada se tenían cuatro denominaciones. La noción de precio de umbral correspondía a productos con precios indicativos y de intervención, el término de precio de exclusión se aplicaba a productos derivados de animales en cuya producción se usaban cereales (carne de cerdo, carne y huevos de aves) y el precio de

precios de mayoreo, no garantizados, que asumían un carácter meramente indicativo. Tenían como propósito garantizar un ingreso a los productores, sin lesionar a los consumidores. Los segundos se establecían tomando en cuenta los precios-guía y pretendían sostener los precios, al garantizar un precio mediante organismos de compra. Los terceros también se derivaban a partir de los precios-guía pero igualmente podían ser fijados y tenían como objetivo básico evitar que las importaciones representaran una competencia para la producción interna. Los precios de entrada podían ser muy cercanos a los precios-guía. Los tipos de precios más importantes en cada uno de los tres grupos eran, respectivamente, los precios indicativos, los precios de intervención y los precios umbral; el conjunto de estos tres precios define el esquema más general.



Fuente: Elaborado a partir de Camilleri, 1986: 31.

Figura 21. Esquema de sostén de precios, subsidios a las exportaciones e impuestos a las importaciones de cereales bajo la Política Agrícola Común no reformada

referencia al vino y hortalizas y frutas. Para una mayor explicación de todos estos conceptos véase Tamames (1996b: 149-151), de quien se ha tomado la clasificación.

El esquema básico (aplicable a cereales) tenía su punto de partida en un *precio indicativo*, el cual señalaba el precio de mercado deseable, a fin de garantizar a los productores un nivel de vida e ingresos adecuados. Además, implicaba el uso de un *precio de sostén o de intervención*, según el producto, que obligaba a los correspondientes organismos públicos a adquirir cualquier producción que se les ofreciera a ese precio. Del *precio indicativo* se derivaba el *precio umbral*, en frontera, el cual fijaba el nivel a que debía situarse el precio de entrada de los productos importados. La diferencia entre el *precio umbral* y el precio indicativo correspondía a los costos de transporte y descarga desde el punto de entrada a la Comunidad hasta la zona más deficitaria. A su vez, el *precio umbral* era normalmente distinto del precio de importación. La diferencia era convertida en impuesto variable sobre las importaciones en frontera (*exacción*). Esos impuestos contribuían al financiamiento parcial del ejercicio de la PAC. Además, se aplicaron subsidios a la exportación (*restituciones o reembolsos*) que equivalían a la diferencia entre el precio comunitario en frontera y el precio en el mercado mundial (véase la gráfica). (Camilleri, 1986: 29-31). La restitución a la exportación representaba un pago a los exportadores en compensación por vender a un precio de mercado mundial menor al precio interno. Este mecanismo daba al producto de la Unión una competitividad artificial en los mercados mundiales y permitía dar salidas a excedentes difíciles de comercializar.

Los impuestos variables tendieron a aplicarse sobre la mayor parte de los productos, no obstante, en determinados casos, se aplicaron tarifas arancelarias exteriores comunes, acompañadas de otros instrumentos de protección. Este sería el caso de productos hortofrutícolas, vitivinícolas, tabaco y grasas. Además, tanto las restituciones como los impuestos variables, podían funcionar en sentido inverso en una

situación anómala de altos precios internacionales, a fin de evitar el desabasto y proteger a los consumidores. En ese caso, para evitar que se exportara la producción interna se establecía un impuesto variable sobre la exportación, en tanto, para estimular la importación, en defensa del abasto interno, se podían aplicar restituciones a la importación. El propósito de estos instrumentos, combinados, era reducir la fluctuación en los precios internos.

En general, los precios en los mercados agrícolas tendieron a fluctuar libremente entre un mínimo o piso, dado por la existencia de precios garantizados, y un máximo o techo, los precios guía, por encima de los cuales se incentivaba la importación. Administrativamente, los precios mínimos, los cuales actúan como precio piso, precio de garantía o precio de intervención fueron diseñados para asegurar un nivel de rentabilidad a los agricultores; mientras que los precios máximos, precio techo, precio guía o precio indicativo, tenían el propósito de impedir que los consumidores pagaran por encima de ese nivel. Entre ambos límites actuaban las fuerzas de la oferta y la demanda, al margen del comportamiento del mercado mundial.

Aunque la PAC fue diseñada para actuar sobre los precios, a fin de mejorar el ingreso de los productores, también contemplaba la implementación de medidas para la modificación de estructuras. Sin embargo, las políticas de precios tendieron a absorber la mayor parte del presupuesto, dejando poco margen para programas orientados hacia el segundo propósito. Hasta cierto punto, ello fue consecuencia de la decisión de establecer precios comunes excesivamente altos respecto a los precios internacionales y productores europeos de bajos costos, ya que así se pretendía asegurar un ingreso adecuado aun a productores de zonas de baja competitividad. En forma no prevista, los precios altos incentivaron el incremento de la producción, dando lugar a una inclinación

a exceder la demanda interna y a mayores gastos para estabilizar precios. La dinámica del efecto de los precios, por tanto, inducía el aumento de la importancia de la política de precios en el presupuesto. No obstante, las políticas de precios funcionaron indirectamente como instrumento de modificación de las estructuras agrarias, ya que los más exitosos absorbieron a productores menos eficientes.

En términos generales, la PAC hizo posible que las diversas políticas agrícolas nacionales se fundieran en una sola, para hacer viable la creación del mercado común – en tanto existan tipos de cambio verde, sin embargo, este es aún un proceso inacabado.⁵⁶ Ha dado lugar, a la vez, a cambios estructurales profundos en la agricultura europea, los cuales se expresan en la disminución del número de agricultores, el aumento del tamaño medio de las explotaciones y el incremento de la producción agrícola. Dio pauta, adicionalmente, a la modernización de la agricultura europea, incentivando que la productividad de la agricultura creciera más rápido que la de la manufactura. Ahora, el conjunto formado por los países miembros produce excedentes en una gama amplia de productos.⁵⁷ Auspició la especialización sobre la base de las ventajas naturales, al tiempo que propició el desarrollo artificial de ventajas fundadas en el progreso técnico y

⁵⁶ Para una exposición y crítica de los tipos de cambio verde y sus implicaciones para el mercado único véase Gardner (1996: 15-29). Para hacer frente a los posibles ajustes de tipo de cambio y mantener precios uniformes se ideó expresar los precios en unidades de cuenta agrícola común (UCA), en un principio. Después, las devaluaciones, el abandono del patrón-oro y la creación de una banda de fluctuación dieron lugar a al mecanismo de montantes compensatorios (MCM), con el propósito de minimizar el efecto de los ajustes cambiarios y mantener la libre circulación de los productos agrarios. Los cálculos se hacían distinguiendo entre el tipo de cambio central (general) y los tipos de cambio verde. Se compensaban los efectos sobre los países que veían apreciarse sus tipos de cambio. La idea era que las fluctuaciones monetarias no se reflejaran en los precios agrícolas, a menos que lo desearan los gobiernos, sin embargo inhibían que se expresara claramente la competitividad de las distintas regiones de la Comunidad. Desde el principio, los tipos de cambio fueron un problema para la viabilidad de la PAC, pero resolverlo dio argumentos para avanzar hacia la constitución de un Sistema Monetario Europeo y la creación del ECU y el Euro.

⁵⁷ Antes de la PAC, el conjunto de países fundadores era autosuficiente o excedentario sólo en azúcar, mantequilla y carne de cerdo. A esos productos se añadieron el trigo y la cebada, antes de la ampliación a nueve países. Posteriormente se agregarían a los productos en exceso el vino y la carne de res, de manera que ya a principios de los años ochenta la acumulación de excedentes se había convertido en un problema mayúsculo. (Véase Ingersent y Rayner, 1999: 215).

la capacidad de transformación de la producción agrícola. Gracias a la PAC, también se acortó la brecha de ingreso entre el sector agrícola y el resto de la economía, si bien la mayor parte de los apoyos han beneficiado a productores mejor integrados. Los consumidores han contado con un abasto seguro y estable; aunque no siempre los productores se han ajustado a las exigencias de calidad sanitaria y nutricional de aquellos. De cualquier manera, ha habido un avance notable en la capacidad del aparato productivo de responder a las demandas de los consumidores.

Por otra parte, si bien la productividad se incrementó rápidamente, los generosos incentivos de política distorsionaron la asignación de los recursos y estimularon la utilización de prácticas agrícolas altamente intensivas y ecológicamente dañinas. Respecto a la obtención de cosechas, los componentes del avance tecnológico fueron semillas híbridas, mayor uso de fertilizantes, el empleo de maquinaria agrícola y el control químico de plagas y enfermedades. A lo cual se sumó el gasto en asesoría agrícola, educación y servicios de extensión. El incremento en el tamaño de finca y mayor especialización de las unidades productivas también fueron elementos importantes de ese tipo de avance técnico. Aunque actualmente el número de tractores viene disminuyendo, al igual que la mano de obra empleada en las actividades agrícolas, durante cierto tiempo el uso de maquinaria agrícola se incrementó, en reemplazo de la energía humana y animal.⁵⁸

⁵⁸ La mecanización de la agricultura tiene diferentes connotaciones en Europa que en los Estados Unidos a causa del menor tamaño de las fincas y de disponibilidad de tierras de cultivo y la mayor cantidad de fuerza de trabajo. El incremento de la producción se ha asociado a tecnologías biológicas principalmente. Esto explica porque el proceso de transformación estructural ha sido más lento en Europa que en los Estados Unidos, en términos relativos. Aún ahora hay más gente empleada en la agricultura europea que en Estados Unidos. La relación entre progreso técnico y fuerza de trabajo en declive puede ser vista en Rifkin (1996).

Según Gardner (1999: 63), el rápido incremento de la producción agrícola, estimulado por las políticas de precios, echó a perder los planes de una transición suave de una agricultura campesina a lo que se esperaba sería un patrón de acogedoras fincas familiares. En esa línea de razonamiento, la CAP no evitó la disminución del número de fincas, sino que más bien fortaleció el avance de los productores con mayor capacidad de respuesta a los incentivos de precios y otros estímulos de política. La expectativa de altos beneficios, en áreas en las cuales se explotan tecnologías modernas que requieren de escala para su utilización eficiente, hace que ciertas fincas tienden a incrementar su tamaño, en tanto otras desaparecen. Más allá de los objetivos de la PAC, había un sesgo en las políticas agrícolas a favor de la competitividad de la agricultura comunitaria mediante el incremento de la escala y el progreso técnico, lo cual implicaba que el número de unidades productivas disminuyera.

Por otra parte, si bien la PAC elevó las posibilidades de abasto interno, ha sido costosa para consumidores y contribuyentes. Mientras que los consumidores han tenido que pagar precios más altos respecto al mercado internacional, las exigencias económicas derivadas de la PAC han restringido el espacio para el ejercicio de otras políticas en apoyo a la economía rural, como las referidas a estructuras y desarrollo regional, aún cuando los avances en estas áreas también han sido notables, comparativamente a otros países y procesos de integración.

La progresiva incorporación de países incentivó la necesidad de inscribir mayor número de productos y otorgar ayuda financiera a nuevas zonas de cultivos, como las mediterráneas, y ello también representó presiones sobre el presupuesto. Cabe observar que los efectos de la PAC han sido diferentes, según productos, regiones y países, no siendo uniforme la distribución de los beneficios, lo cual no coadyuvó suficientemente a

la cohesión económica y social. Además, a medida que aparecían excedentes, hubo que instrumentar acciones para desincentivar mayor producción o para su deposición, las cuales han implicado desembolsos elevados. En esa lógica, las necesidades de financiamiento se fueron haciendo prácticamente imprevisibles, dando pie a la exigencia de control sobre el gasto destinado a las políticas agrícolas.

La consecución de un alto nivel de seguridad alimentaria implicó organizar y liberar el mercado agrícola interno, pero simultáneamente el establecimiento de la protección en frontera. Además, las sucesivas ampliaciones dieron lugar a una desviación del comercio de productos agrícolas a favor de los países integrados, causando confrontaciones con otros países que se consideraban dañados, en particular con Estados Unidos. Como agravante adicional, la PAC dio lugar a la generación de excedentes agropecuarios, los cuales fueron volcados a los mercados internacionales a precios subsidiados; y hacia algunos países de bajos ingresos en forma de ayuda alimentaria. Así, países no comunitarios se consideraron afectados negativamente, no solamente porque perdían mercado en Europa sino también por los efectos de la PAC sobre los precios mundiales. El objetivo de estabilización de precios internos condujo a la inestabilidad de precios en los mercados internacionales, contribuyendo de ese modo también a la desarticulación de la economía rural en los países en desarrollo. El esquema de política de la Unión Europea se fue volviendo inaceptable para el resto del mundo.

El problema de acumulación de excedentes adquirió importancia desde mediados de los 70, pero se acentuó en los años 80. El desequilibrio entre oferta y demanda dio pie a medidas para dar salida artificial a los excesos de oferta mediante el mercado externo, con serias repercusiones para el resto del mundo. La generación de excedentes se debió sustancialmente al incremento de los rendimientos y de la productividad de la mano de

obra, y no al aumento de la superficie de cultivo, lo cual ha sido, más bien, desincentivado. Una vez alcanzada la autosuficiencia en casi todos los productos de clima templado, el problema pasó a ser como disponer de los excedentes. Estos, inicialmente eran adquiridos por las agencias de intervención para su venta en una fecha posterior, con el consiguiente incremento de los gastos por esta vía. Los excedentes también podían ser objeto de destrucción física, lo cual no era bien visto, o desviados a un uso alternativo, como forraje animal, por ejemplo; se incentivó, incluso, su transformación en productos industriales. Todas estas medidas, a final de cuentas, resultaron insuficientes.

Entre las medidas utilizadas para tratar el problema de los excedentes también han estado la reducción de los precios mínimos garantizados, el desaliento al uso de determinados insumos, como mayor tierra de cultivo, la introducción de esquemas de penalización de la sobreproducción o cuotas de producción y subsidios a la exportación. Con diferente peso y en diversos momentos de la historia de la PAC todos esos recursos han sido utilizados, pero los más efectivos han sido la reducción de precios, lo cual nunca ha sido bien visto por los productores, y los subsidios a la exportación, que han tenido la ventaja de ser comparativamente menos costosos. (Ingersent y Rayner, 1999: 229). Sin embargo, estos últimos atraieron la hostilidad internacional. Así, para otros países, la Unión Europea pasó a ser el enemigo público número uno en los mercados de productos agrícolas internacionales (véase Schoot, 2000).

4.4. Trayectoria de la reforma

La PAC hizo posible un gran avance de la agricultura de los países comunitarios. Envidiable, si se observa desde el ángulo de los países que no pudieron conservar su autosuficiencia alimentaria o construir una agricultura competitiva. No obstante,

problemas cada vez mayores y el cuestionamiento de sus instrumentos llevarían a la necesidad de su reforma y al replanteamiento de la perspectiva de la PAC en el marco de la integración europea. Se puede afirmar que la PAC fue víctima de su propio éxito, ya que la producción se incrementó considerablemente mientras se acumulaban inventarios y emergían conflictos con Estados Unidos, debido a las políticas de deposición de excedentes de la Unión Europea (Jacquet, 2003).

La PAC ha seguido una senda de desplazamiento hacia un esquema basado sustancialmente en pagos directos, en ese sentido su enfoque básico tiende a acercarse al estadounidense. Ese movimiento se explica por la inclinación a generar excedentes y la necesidad de controlar el presupuesto a través de instrumentos que no estimulen mayor producción. Sin embargo, el acento en el desarrollo rural y el tratamiento respecto al ambiente marcan diferencias importantes respecto a Estados Unidos. Por otra parte, estructuralmente la PAC continúa estando basada en explotaciones familiares relativamente pequeñas, de ahí que el enfoque general no haya abandonado su carácter proteccionista. Aunque la agricultura europea sea altamente productiva encara la desventaja de la escala.

4.4.1. La reforma de 1992

Las reformas de 1992 tuvieron lugar en un ambiente ideológico de predominancia del discurso neoliberal, de manera que fue una reforma orientada al mercado. Este discurso reinaba en las negociaciones multilaterales y en todos los procesos de reforma económica alrededor del mundo. El punto más importante era la terminación de las distorsiones de precios derivadas de las intervenciones, para permitir que los mercados revelaran por sí mismos las ventajas comparativas. Mercados libres asignarían los recursos en forma eficiente. La agricultura sería más competitiva sin

intervención estatal alguna y los consumidores y contribuyentes saldrían beneficiados. Por supuesto, las reformas de 1992 nunca se ajustaron completamente a esta estructura ideológica.

El primer intento de reforma de la PAC (1968) se asoció a Sicco Mansholt (Comisionado para la Agricultura, Comisión Europea). En el “Plan Mansholt” se asumía el punto de vista de que el problema de la agricultura no era de más apoyos a través de precios sino de reforma estructural. En ese entonces, la producción era ya cercana a las necesidades de consumo en los principales productos y había amenaza de acumulación de excedentes, de manera que se preveía que las políticas de soporte de precios pudieran llegar a convertirse en un problema. En la visión de Mansholt, la solución del problema agrícola estaba en incrementar el ingreso, pero a partir de unidades tamaño adecuado y menos fragmentadas. Así, se puso el acento en la reducción del número de productores y el retiro de tierras –los aspectos estructurales-, pero sin descuidar la política de precios. En este punto su argumento era que explotaciones más grandes y eficientes darían lugar a precios más bajos y competitivos. Los precios, por tanto, debían jugar el rol que se les asigna bajo una perspectiva neoclásica. (Véase Ingersent y Rayner, 1999: 156-157). Era de esperar que el Plan Mansholt encontrara fuerte oposición, lo cual lo volvió inaceptable.

Las propuestas de cambio iban en 6 direcciones: *modernización de las explotaciones*, induciendo la ampliación de su tamaño y su capacidad de uso de economías de escala a base de subvencionar la venta o renta de tierra y dejar de proteger a las unidades más pequeñas; *rejuvenecimiento de la empresa agraria*, haciéndola más dinámica y acelerando el retiro de los productores más viejos; *mejoramiento de la formación profesional de los agricultores*, para facilitar la incorporación de nueva

tecnología y permitir a los productores sobrantes su incorporación al mercado de trabajo en mejores condiciones; *estímulo a la reducción de la superficie agrícola útil*, en la idea de inducir la reducción de los excedentes, ordenar de mejor manera el territorio e incentivar efectos ambientales positivos (por conversión a uso forestal o a parques y áreas de esparcimiento); *reducción drástica del censo ganadero*; y fomento del *aprovechamiento en grupo de la agricultura* (Tamames, 1996b: 165-166). Esos planteamientos de cambio ponían el acento en los productores jóvenes, pues se suponía que en el campo europeo había un núcleo conservador muy fuerte que inhibía la reforma. Las propuestas Mansholt darían lugar a cambio en 1971, aunque no exactamente según el plan inicial. En particular, la referencia a la modernización de las empresas agrícolas o el amplio retiro de tierras se eliminó (Ingersent y Rayner, 1999:157-158).

El segundo gran intento de reforma se hizo en 1973. En ese entonces se identificaron como principales problemas la disparidad de ingreso dentro del sector, el creciente gasto en el sostenimiento de precios y el adverso impacto de la inestabilidad de los tipos de cambio. Los crecientes gastos presupuestarios fueron atribuidos a la inclinación de la producción a exceder la demanda en ciertos mercados, de ahí que se propusiera que los productores asumieran una parte del costo financiero de la deposición de excedentes. Ese comportamiento llevaba a un mayor gasto en precios de intervención y pagos por restituciones. Además, fue imputado a la política de precios un sesgo contrario a los productores más necesitados, lo cual se asociaba a la existencia de estructuras diferentes de productores y productos. Esto era causa de la existencia de desigualdades regionales. Por otra parte, los países de más bajo ingreso no estaban de acuerdo en ser contribuyentes netos de la PAC, más bien pretendían ser beneficiarios.

Así, es de destacar que el debate en esos años puso el énfasis en la necesidad de simultánea acción para la mejoría de la PAC y mayor progreso hacia la meta de plena unión monetaria y económica, en tanto introducía la exigencia de políticas sociales y regionales.

La disciplina del gasto de la PAC se fue imponiendo poco a poco como la principal exigencia, particularmente porque a finales de los años 70 había crecientes presiones presupuestarias causadas por precios declinantes y aumento de los excedentes, exacerbadas por los movimientos en los tipos de cambio. El sistema global de la PAC tendía hacia una situación de crisis, que finalmente conduciría a la adopción de criterios restrictivos como enfoque general. Además, ya en la segunda mitad de los años 80, si bien se hacía declaración de fe en los objetivos de la PAC, se decía que ésta no podía ser aislada de los mercados mundiales, donde ser competitivo era sustancial; por tanto, se requería de un enfoque más basado en la orientación de la producción hacia el mercado, dentro de un marco de disciplina presupuestal. En esa dirección presionaron las realidades de orden internacional, ya que el conjunto representado por los Estados comunitarios se había vuelto exportador netos en una gama importante de productos. La diferencia entre precios internos y precios mundiales existente en la entonces Comunidad Económica Europea no podía pasar desapercibida en otros países, particularmente en Estados Unidos.

Las primeras medidas para establecer límites al gasto de la PAC se tomaron en 1984, estableciéndose cuotas de producción para ciertos productos -especialmente lácteos y azúcar- y restricciones al incremento de los precios institucionales. En esa misma trayectoria, en 1988, se acordaron medidas para reducir la oferta, disciplinar el gasto y mantener el nivel de renta de los productores. Para la regulación de la oferta fue

instrumentado un programa para la eliminación de excedentes y se introdujeron los estabilizadores presupuestarios automáticos -mecanismos que se desencadenaban más allá de cierto umbral, a fin de controlar el gasto o incrementar los ingresos- y la política de retiro de tierras -set aside-.

Los estabilizadores introducidos fueron de tres tipos: *tasas de corresponsabilidad*, las cuales debían ser pagadas por los productores, al ser exportados sus productos o al vender a empresas transformadoras, cuando se excedieran determinadas cantidades máximas garantizadas, contribuyendo de ese modo al financiamiento de los inventarios o a su salida mediante restituciones; *umbrales de garantía a la producción*, o volumen determinado de producción, fijado para cada país, más allá del cual las ayudas dejaban de percibirse o se veían reducidas (azúcar, leche, etc.); y *umbral de garantía a la intervención*, o volumen máximo que el productor podía vender a la intervención. El esquema set-aside consistió en fomentar el abandono temporal de tierras arables, mediante contratos por un mínimo de 5 años, a cambio de los cuales se recibe una prima por hectárea, en compensación a las pérdidas de ingresos por cosecha. También se modificaron los sistemas de compras de intervención, dejando su carácter automático y según el precio más conveniente al productor, y los estándares de calidad requeridos en las compras de intervención -elevando el nivel de exigencia-. Además, se introdujeron programas de reducción de la oferta, que podían incluir hasta el arranque de huertos.

La disciplina en el gasto agrícola implicó que su aumento no excediera al 74% de la tasa de crecimiento anual del PNB Comunitario (80% tomando en cuenta la financiación del abandono de tierras) y la inclusión en los gastos de FEOGA-Garantía de los costos de depreciación de los excedentes constituidos. Adicionalmente, se

constituyeron reservas monetarias para paliar los efectos de las fluctuaciones del dólar en las dotaciones del FEOGA-Garantía y se estableció un sistema de alerta rápida para detectar posibles crecimientos anormales en cualquier partida de gasto agrícola. Por otra parte, ante los efectos contractivos de las medidas de control de la producción, fueron introducidas las jubilaciones anticipadas, a fin de sostener el ingreso de los productores.

Los ajustes hechos a la PAC, sin embargo, no fueron suficientes, de manera que paulatinamente fue ganando terreno la idea de realizar una cirugía mayor. Había que reducir el efecto de los precios institucionales así como de otras políticas sobre la producción, a fin de disminuir excedentes, su acumulación y el costo de su eliminación. Era requerida la disminución de la diferencia entre precios internos y precios en el mercado mundial y había que hacer la PAC menos costosa, más equitativa y más aceptable al ciudadano europeo. Los procesos de globalización económica, la reunificación alemana, la democratización de los países de Europa Central y Oriental, el inicio de la Ronda de Uruguay (1986), el avance tecnológico y los cambios en la composición de la población y el interés creciente en los asuntos ecológicos crearían el nuevo contexto para el replanteamiento de la PAC.

Mientras emergían como problemas de primer orden los efectos dañinos de las tecnologías modernas sobre los recursos y el ambiente, debido a la intensificación de las prácticas agrícolas y el uso de insumos industriales, la rápida transformación estructural de la agricultura daba lugar a un despoblamiento rural y al deceso de la granja familiar, lo cual se consideraba indeseable. A ello se añadían, como problemas, el bajo nivel de ingresos de ciertas unidades pequeñas, lo cual equivalía a un desempleo disfrazado, y el ejercicio de una agricultura de tiempo parcial, con productores que tendían a depender en mayor medida de otras fuentes de ingreso.

La necesidad de mantener equilibrios naturales amenazados por el patrón tecnológico en el cual se apoyó la PAC y la existencia de nuevas exigencias derivadas de una sociedad con dosis crecientes de ocio provocaron que el campo dejara de ser asunto de interés exclusivo de quienes hacían vida en él. Mientras aumentaba el interés por el ambiente y la conservación de los recursos, también se elevaba su importancia como amenidad. El rechazo al uso de insumos agrícolas y de métodos de producción contaminantes sería cada vez mayor, así como más fuerte la crítica a la PAC, ya que al haber elevado artificialmente la rentabilidad había propiciado prácticas intensivas de aprovechamiento del suelo, expoliándolo. El uso de fertilizantes y pesticidas, se argumentaba, había inducido el cultivo de áreas que de otro modo serían bosques o espacios para la silvicultura. Adicionalmente, a la política de precios altos se le imputaba el aliento al monocultivo, dado que los productores no tenían necesidad de estrategias de diversificación de riesgos. Además, la PAC había inducido efectos territoriales diferenciados negativos sobre las rentas agrícolas que cuestionaban la justeza misma de la PAC y sus efectos sobre la cohesión social europea.

Las líneas anteriores sirvieron de base a la reforma de 1992, o modo de reconvertir todo el sector comunitario. La reforma se hizo en un marco de influencia de las ideas de libre mercado, que consideraban que la política agrícola restaba competitividad a los Estados en el contexto global, distorsionaban las señales de precios e inducían una mala asignación de los recursos. Bajo esta perspectiva, los precios debían ser reducidos, para hacer que los recursos se movieran hacia productos no excedentarios y se redujeran los excedentes de aquellos que estaban siendo fuertemente apoyados. Los consumidores saldrían ganando y el costo presupuestal de la PAC podría ser eventualmente reducido. Para hacer factible, políticamente, la disminución de precios,

había que compensar a los perdedores mediante pagos directos. En general, ésta sería el enfoque dominante en la reforma, que coincidía, hasta cierto punto, con enfoques ecologistas que abogaban por el control de excedentes mediante el desaliento al uso de insumos agrícolas intensivos y transferencias directas de ingreso, en lugar de políticas de sostén de precios. (Véase Folmer *et al.*, 1995). En el debate estuvieron presentes, además, quienes argumentaban a favor de la re-nacionalización de la PAC, lo cual era visto por otros como una amenaza para la PAC y para el proceso mismo de integración europea.

La reforma de 1992 se dio bajo las premisas de hacer más competitiva la agricultura en el mercado mundial, ajustar más la producción a la demanda y de hacer más eficiente, socialmente, la asignación de los recursos públicos, en tanto se procuraba un sesgo hacia las explotaciones familiares de más bajo nivel de ingreso. Se redujo el precio a productos clave, especialmente los más excedentarios, como los cereales y la carne de vacuno, fomentando además el retiro de tierras y la jubilación de agricultores mientras que, en compensación, se introducían los pagos directos por hectárea o cabeza de ganado, sin embargo, el sistema anterior no desapareció del todo.⁵⁹ Aunque la reforma marcó una línea de ruptura, respecto a la concepción tradicional de la PAC, en realidad abrió un proceso de ajuste gradual a nuevas circunstancias, determinadas por las nuevas percepciones respecto a la agricultura, la conversión de la Unión Europea en exportadora neta de numerosos productos de origen agrícola y la conflictiva internacional.

⁵⁹ Las reformas de las políticas agrícolas europeas hicieron un uso máximo de las prerrogativas de la Ronda de Uruguay, el sentido defensivo europeo frente a las presiones de Estados Unidos definió los límites de la negociación.

Las reformas de 1992 fueron de carácter unilateral, es decir, si bien se hicieron pensando en crear las condiciones para la conclusión de la Ronda de Uruguay y en dar respuestas a las presiones internacionales en tal sentido, fueron emprendidas para encontrar solución a los problemas reales de la PAC. En su concepción, fue rechazada la salida masiva y rápida de la PEA rural, transigiendo en una reducción sensible del número de agricultores, pero manteniendo el modelo de explotación familiar; se destacaron las funciones del agricultor en el sistema productivo, poniendo el acento en el ambiente y el desarrollo rural; se consolidaron y crearon instrumentos de control de la producción y de equilibrio en el mercado; se adoptó el enfoque de extensificación, con explotaciones más ambientalmente orientadas; se adhirió a la idea de competitividad, pero reconociendo que las explotaciones pequeñas no tendrían garantizada su rentabilidad en función del mercado, por lo que debían ser apoyadas indefinidamente; se mantienen los principios básicos de la PAC: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, sobre todo, de cara a las medianas y pequeñas explotaciones. El modelo visualizado consistió de una agricultura extensificada más competitiva, de unidades más grandes y con expulsión de mano de obra, acompañada de una agricultura de pequeñas explotaciones de alto interés ecológico, con persistencia de la agricultura de tiempo parcial y fomento de la reforestación, aunque ello implicara transferencias públicas.

La reforma asumió objetivos menos orientados hacia el fomento de la producción y la productividad agrícola, y pretendía hacer que los productores se volvieran más eficientes mediante la competencia externa y la creación de unidades comerciales de mayor tamaño. En general, el viejo sistema fue reemplazado por una combinación de precios internos más bajos, pagos directos para cereales y producción de carne de res,

puesta en descanso obligatorio de la tierra de cultivo y primas para la reducción de inventarios en productos de la ganadería.

Las nuevas medidas empezaron a operar hasta la temporada 1993-94 y afectaron a cultivos arables o herbáceos (cereales, oleaginosas y cultivos proteicos), tabaco, vacuno, ovino y productos lácteos. E incluyeron medidas de acompañamiento: métodos de producción compatibles con las exigencias medioambientales, medidas forestales complementarias a la agricultura, jubilación anticipada y transferencia de explotaciones. No hubo cambios en azúcar, arroz, aceite de oliva y frutas y hortalizas frescas y transformadas. El sector vitivinícola se dejó pendiente.

El elemento básico y novedoso de la reforma fue los pagos compensatorios directos, establecidos para compensar las pérdidas de renta de los agricultores a causa de la disminución de los precios regulados. En ese entonces, los pagos directos no estaban ausentes en la política agrícola de la Unión Europea, pero no eran un instrumento tan relevante. Los productores de cultivos arables pudieron acogerse voluntariamente y de manera individual al sistema. La posibilidad de recibir pagos fue condicionada al retiro de tierras de la producción (set-aside) y a la siembra cultivos arables o pastos de temporada. Este compromiso dio derecho a recibir el pago completo, tanto por el espacio cultivado como por el retirado. Los estados miembros tuvieron que escoger entre dos fórmulas de medición: superficie de base individual o superficie de base regional. La superficie de base individual se fijó según el número de hectáreas sembradas (o que hubieran quedado en descanso, set-aside) en cada explotación, sujetas a programa durante los años 1989, 1990 y 1991, siendo el productor quien debía elegir el año de referencia.

El establecimiento de los pagos consideró el rendimiento medio histórico en la región de pertenencia del productor, pero se han hecho a los productores sobre la base de las hectáreas cultivadas. Los pagos han sido diferentes para cada región. La definición del área total regional o nacional elegible para los pagos, correspondiente a aquella plantada en el periodo 1989-1991 con cultivos arables o en set-aside, no implicó la fijación de un área base a cada productor. Así, un productor está en posibilidad de incrementar su superficie, pero si este proceso lleva a exceder la superficie base regional o nacional bajo programa, la bolsa de recursos debe ser prorrateada proporcionalmente. Este elemento hizo que los pagos compensatorios de la PAC no pudieran ser clasificados como desconectados, de acuerdo a la terminología creada por la Ronda de Uruguay, ya que hay incentivos para que el productor incremente la producción (Baffes y Merman, 1998; Baffes y de Gorter, 2003).

Las reformas efectuadas en 1992 pusieron al esquema histórico de la PAC en una trayectoria de ajustes para su desmantelamiento, pero no fue eliminado del todo. Según hemos visto, ese esquema consistía de un precio único comunitario, garantizado por compras de intervención a un precio determinado, y de un sistema rígido de protección en frontera mediante impuestos variables. La protección a través de precios umbral e impuestos variables persistió hasta el año 1995-96, pero a partir de dicha temporada éstos últimos fueron transformados en aranceles fijos (o casi fijos), en cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Agricultura de la OMC. Por otra parte, el esquema de precios se simplificó, ya que, mientras eran mantenidos los precios de intervención, los precios indicativo y umbral entraron en proceso de desaparición. Además, los precios de intervención se ajustaron a la idea de reducción sostenida, a fin de acortar la brecha entre los niveles de precios domésticos y los internacionales. Estos

precios son fijados por el Consejo de Ministros, financiados por la Comunidad - FEOGA-Garantía- y operados a través de agencias en cada una de los estados miembros. Aunque ajustándose a los niveles permitidos por la OMC, las restituciones o subsidios a la exportación fueron mantenidas, usados para disponer de los excedentes en inventarios. (Véase Piccinini y Loseby, 2001: 22-24).

Las reformas de la PAC se han introducido bajo la lógica no sólo de resolver los problemas derivados de su implementación o corregir sus fallas sino también para reducir su peso en la Unión y elevar la capacidad de introducción de cambios que estimulen una mayor integración económica y unidad política. El efecto inmediato de las reformas fue la eliminación de los grandes excedentes de alimentos y el descenso de las presiones sobre el presupuesto. Antes de la reforma la PAC absorbía más de la mitad del presupuesto de la Unión Europea, ahora esa proporción es más baja, sin embargo, continúa siendo muy alta. De cualquier manera, el enfoque compensatorio llevó al incremento absoluto del gasto de la PAC.

La nueva PAC fue objeto de críticas, algunas de las cuales vale la pena tener presente para el análisis de las perspectivas abiertas por las reformas. Los pagos por hectárea, se afirmaba, tendían a sostener en producción una superficie poco adecuada para la agricultura, limitando su conversión a otros usos –forestales o pastos- o su puesta fuera, a través del mercado, en su carácter de tierras marginales –conveniente desde el punto de vista ambiental-. Esas transferencias inducían distorsiones en el precio del suelo, provocando una valoración de la tierra no justificada por el incremento de la rentabilidad; y se consideraban regresivas socialmente, en la medida en que no discriminaban a los beneficiarios (a mayor superficie mayor la renta pública que sería percibida). La reforma fue considerada por algunos tecnológicamente regresiva e

inconsistente con el propósito de mejorar la competitividad.⁶⁰ La administración de la reforma tendía, por otra parte, a aumentar la burocracia, los gastos y la complejidad de la PAC. De ese modo se limitaban los presupuestos que podían ser destinados a una estrategia de desarrollo rural. Además, consolidaba un modelo dual, en perjuicio de las explotaciones intermedias y entraba en contradicción con el principio de preferencia comunitaria (Tío, 1994).

El carácter insatisfactorio de las reformas abriría en realidad un escenario de mayor profundización en los siguientes años, que se expresaría de manera más clara en la Agenda 2000. Sin embargo, se mantendría la trayectoria abierta en 1992. Por otra parte, si en la reforma de 1992 había sido muy importante crear el espacio para la conclusión de las negociaciones multilaterales éstas últimas ya no serían especialmente importantes, frente al proceso abierto para la adhesión de nuevos miembros.

4.4.2. La Agenda 2000

La Agenda 2000 fue presentada inicialmente como la respuesta de la Comisión Europea a tres desafíos principales: la preparación del terreno para la ampliación de la Unión Europea, a países de Europa Central y Oriental y Chipre, la entrada de los fondos estructurales en una nueva fase, a fin de abordar con mayor exigencia la concentración de la política de cohesión en las regiones más rezagadas y preparar el terreno para la extensión de su cobertura a los nuevos Estados miembros, y el establecimiento de bases sólidas para un “modelo agrícola europeo,” económicamente viable y capaz de

⁶⁰ Porque supuestamente inhibía la utilización de insumos y el desarrollo de la investigación agrícola en esa línea, además de afectar a la industria relacionada. Se estimulaban prácticas culturales costosas, que desincentivaban el uso de técnicas intensivas, en un sector que debía competir de manera creciente en un mercado mundial, con países que se basaban en la utilización de insumos cada vez mejores. Además, la disminución de la contaminación no exigía la generalización de prácticas extensivas. Véase esta argumentación en Tío (1994) .

proporcionar alimentos de alta calidad, de contribuir al tejido social de las zonas rurales y de garantizar el mantenimiento de sus funciones medioambientales.

Las reformas atienden la problemática abierta por la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea. De ahí que se haya considerado muy importante mantener la disciplina fiscal y bajar el peso de la PAC en el presupuesto, pronunciando las reformas de 1992. En ese entorno, se esbozó un marco financiero muy estricto para el periodo 2000-2006 que supone un aumento modesto del gasto en términos reales, a pesar de la posible incorporación de nuevos miembros (Comisión Europea, 2000a). Además, se pretendía reducir las desigualdades entre regiones en cuanto a riqueza y perspectivas económicas, lo cual se veía complicado por las diferencias existentes respecto a los países candidatos –con ingresos medios que representaban sólo una tercera parte de la media de la Unión.

Cuadro 3. Gasto planeado de la Unión Europea para el periodo 2002-2006*

Rubro/año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	40,920	42,800	43,900	43,770	42,760	41,930	41,660
Fondos estructurales y Fondo de cohesión	32,045	31,455	30,865	30,285	29,595	29,595	29,170
Políticas internas	5,930	6,040	6,150	6,260	6,370	6,480	6,600
Medidas externas	4,550	4,560	4,570	4,580	4,590	4,600	4,610
Administración	4,560	4,600	4,700	4,800	4,900	5,000	5,100
Reservas	900	900	650	400	400	400	400
Ayuda de preadhesión para los países candidatos	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120	3,120
Total de créditos para compromisos	92,025	93,475	93,955	93,215	91,735	91,125	90,660

*cifras en millones de euros, expresados en precios de 1999.

Fuente: Comisión Europea, 2000a.

En el marco financiero definido por la Agenda 2000 la disciplina en el gasto es fundamental. Se pretendió no elevar los límites máximos sobre los ingresos, mejorar la eficiencia y el control en el gasto en las principales políticas –agricultura y desarrollo regional– y ajustar la contribución de los Estados miembros a su capacidad de pago. Se planteó que el gasto agrario alcanzara su punto más alto en el 2003 y luego disminuyera,

que el financiamiento estructural fuera reducido en algo más del 8%, pero que se concentrara más en las regiones de mayor atraso. Se precisó un límite máximo de gasto de 1.27% del producto nacional bruto de la Unión Europea. El presupuesto se financia con derechos de aduanas, las exacciones por importaciones agrícolas y una proporción de los ingresos fiscales recaudados por los Estados miembros.

La PAC se lleva la mayor parte del presupuesto, de manera que se planeó una reducción de su peso no sólo en términos relativos, según ha venido ocurriendo, en términos generales, sino en cantidades absolutas. Por otra parte, la disminución de los incentivos ofrecidos por la PAC era un aspecto importante en el contexto de la ampliación, en virtud de la relevancia que tiene la agricultura para la mayor parte de los nuevos miembros, aun cuando no se tenía la disposición de hacer extensivos todos los beneficios de la PAC de manera inmediata, sino dentro de un periodo de transición, según se acordó finalmente.⁶¹

En octubre del año 2002, los Estados miembros fijaron el presupuesto global de la PAC en los niveles corrientes estimados más un punto porcentual por inflación anual hasta el 2013. Lo anterior implica que el presupuesto de la PAC se incrementará de 44.5 mil millones de euros en el año 2005 a 48.6 mil millones en el año 2013. En ese lapso, la Unión Europea habrá incrementado su membresía con 10 países más. (Véase South Centre, 2003). Por tanto, la integración de los nuevos Estados y su acceso a los beneficios de la PAC tendrá que ocurrir a partir del descenso de los apoyos a los productores pertenecientes a la Unión Europea de los 15 y no tanto por una ampliación considerable del presupuesto.

⁶¹ Además, el proceso de integración de nuevos miembros ocurrió hasta mayo de 2004 y no en 2002 como se tenía planeado, de manera que ello constituyó un ahorro que creó margen para no romper completamente con el esquema financiero que se definió inicialmente.

La cohesión económica y social fue un aspecto importante del Tratado de Roma, sin embargo, no fue hasta 1988 que se creó la estructura necesaria para tales propósitos. El verdadero cambio ocurrió más tarde, cuando en 1993 el Consejo de Ministros adoptó 6 nuevas regulaciones respecto a los fondos estructurales. Desde entonces los fondos estructurales han venido a ser el principal instrumento de política para la cohesión social. Los fondos son el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Instrumento Financiero para la Orientación de la Pesca. Los acuerdos de Berlín de 1999, Agenda 2000, les darían una importancia renovada al convertir el desarrollo rural en el segundo pilar de la PAC. Estos fondos toman la forma de donaciones, no de préstamos, que se pagan en el contexto de los programas para el desarrollo diseñados por periodos que varían entre tres y seis años, que implican acuerdo entre la Comisión Europea y Estados miembros en lo individual y son emprendidos a través de las administraciones regionales en los países. Los fondos estructurales tienen la característica de ser adicionales o complementarios de aquellos definidos por autoridades de los Estados miembros. El carácter de adicional fue agregado en 1993. (Piccinini y Loseby, 2001: 94-95).

La operación de los fondos estructurales se basaba en 6 áreas objetivo definidas, sin embargo la reforma de 1999 implicó una reducción a tres solamente, para el periodo 2000-2006. La mayor parte de los fondos fueron asignados a la promoción del desarrollo en zonas atrasadas (con un PIB per capita menor al 75% del promedio comunitario), las cuales constituyen el objetivo 1. Después le siguen las zonas que requieren de reanimación social y económica -y que no son contempladas en el objetivo 1-, dadas sus dificultades estructurales, y las áreas que requieren de la mejoría de sus sistemas y políticas de educación, capacitación y empleo. En el tratamiento de estas

zonas se asigna mucha importancia a las medidas ambientales no sólo a las de desarrollo rural. Bajo ese marco de referencia, se ha pretendió actualizar el modelo agrícola europeo, en la idea de fomentar el desarrollo económico y medio ambiental así como preservar los escenarios y formas de vida rural, manteniendo una agricultura sana económicamente sin pretender estimular mayor producción.

La Agenda 2000 vino a representar un ajuste frente a factores de orden externo e interno que trascienden a la agricultura. Dentro del primer grupo se encontraban el reto de la ampliación y la necesidad de ajustarse a un entorno de comercio más liberal, al cual obligan las negociaciones multilaterales. A esos elementos se sumó la creencia en una eventual creciente demanda mundial de alimentos, lo cual se suponía podía facilitar el desplazamiento hacia menores niveles de apoyo. Con relación a los factores de orden interno, la Agenda reflejó la preocupación por el riesgo de que se regresase a los desequilibrios en algunas cadenas productivas. Además, existía la necesidad de ajustarse al Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, el cual obliga a incorporar la preocupación respecto al medio ambiente en toda la legislación, y de hacer frente al reto de la seguridad y calidad de los alimentos y el bienestar de los animales, según las nuevas exigencias sociales. A estos factores se añade la necesidad de mejorar la administración de la PAC (más descentralizada, más transparente y con reglas más sencillas), para hacerla más aceptable a los contribuyentes.

Según la Comisión Europea (2000a), a pesar de que no fueron asumidas todas sus propuestas, la reforma aprobada era la más radical y más amplia de toda la historia de la PAC, constituyendo un paso hacia una economía rural más amplia, menos centrada en la producción agrícola, garante de que el productor fuera recompensado por su contribución general a la sociedad y no sólo por su producto.

¿Qué se reformó en términos de productos básicos? Los sectores de cultivos arables, la carne de vacuno, los productos lácteos y el vino. Sobre aceite de oliva y tabaco las reformas se habían hecho en 1998. En conjunto estos sectores representaban más de la mitad de la producción de la agricultura en la Unión Europea. Los precios garantizados que recibían los productores fueron disminuidos en un 20% en el sector de la carne de vacuno y en un 15% en los cultivos herbáceos y los lácteos. Los cambios se ajustaban a la lógica de reducción gradual de los apoyos a precios para acercarse a los niveles existentes internacionalmente, en tanto se mejoraba la competitividad de los productos agrícolas europeos en los mercados común y mundial, con efectos positivos tanto para la demanda doméstica como para la exportación. El acercamiento de precios debía tener un efecto adicional favorable de frente a los posibles nuevos Estados miembros, ya que éstos tenían precios más bajos. A mayor diferencia de precios mayor producción y más altas presiones presupuestarias. Los pagos directos fueron incrementados para compensar el descenso de los apoyos a precios.

La política de desarrollo rural (denominada medidas de acompañamiento en la reforma de 1992) se hizo descansar en dos principios, en primer lugar, el reconocimiento del papel multifuncional de la agricultura y, en segundo, la necesidad de una estrategia *ad hoc* para las zonas rurales sobre la base de un nuevo acuerdo entre los productores y la sociedad europea, a fin de hacer de ellos administradores del espacio rural. Los servicios prestados a toda la sociedad serían, en tal sentido, recompensados mediante pagos. Esta integración, entre el modelo agrícola y el rural, consagrada en el ámbito jurídico y político, se encuentra en la valoración del concepto de “multifuncionalidad”

de la agricultura.⁶² La noción reconoce a la agricultura funciones que van más allá de proporcionar recursos y alimentos y materias primas, como proveedor de satisfactores de otro orden (conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad, ambiente y calidad de vida, amenidades y conservación de la cultura).

La Comisión hizo hincapié en la política de desarrollo rural como una vía para hacer más aceptables la PAC a la sociedad europea. El paquete de desarrollo rural definido tenía tres objetivos principales: crear un sector agrícola y forestal fuerte, mejorar la competitividad de las zonas rurales y conservar el medio ambiente y preservar el patrimonio rural europeo. De esta manera, las reformas que afectaban los mercados se vieron complementadas con otras medidas que tienden a fomentar la competitividad de la agricultura y su carácter multifuncional dentro de una estrategia global de desarrollo rural. Cada uno de los Estados miembros está ahora en capacidad de elaborar sus propios programas de desarrollo rural, en el ámbito normativo de la UE y su ayuda económica. El nuevo enfoque se apoya en la idea de descentralización de responsabilidades –del nivel comunitario al local– y en la flexibilidad de programación con base en acciones a la carta, según las necesidades concretas de los países o regiones. A diferencia con las políticas que afectan a productos básicos, las medidas del segundo pilar son financiadas igualmente por los Estados miembros y el presupuesto de la Unión Europea.

Las denominadas medidas agroambientales apoyan el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responden a la creciente demanda de la sociedad de servicios medioambientales, animando a los agricultores a utilizar métodos compatibles con la

⁶² Para un mayor abordaje de este concepto véase OECD (2003). Aunque el cuestionamiento de este concepto se ha debilitado, inicialmente fue considerado por Estados Unidos y otros grandes exportadores agrícolas netos como un pretexto para el mantenimiento de políticas proteccionistas. Los enfoques excesivamente centrados en el mercado tienen el problema de que no consideran elecciones sociales más vastas (Givord, 2001).

protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. A fin de auspiciar la ecologización de la PAC, los pagos directos destinados a zonas menos favorecidas se extendieron a otras en las cuales la agricultura está restringida debido a limitaciones medioambientales específicas. Además, los estados miembros están autorizados para hacer transferencias directas a los agricultores -siempre que respeten determinadas condiciones medioambientales-, definir medidas en tal sentido, así como imponer sanciones adecuadas a los infractores contra el medio ambiente, ya sea reduciendo o suprimiendo los pagos directos. Por otra parte, se procuró la simplificación –disminuyendo reglamentaciones-, lo cual conjuntamente con la descentralización podía disminuir la carga institucional que representa la PAC para el presupuesto de la Unión.

El aspecto principal de la reforma de la PAC propuesta por la Agenda 2000 es el paso adicional hacia los pagos directos, introducidos en 1992, con medidas de intervención en el mercado que pretendidamente funcionasen como una red de seguridad. Se buscaba que los agricultores europeos se beneficiaran de los mercados mundiales, pero evitando la costosa gestión de los excedentes agrícolas. A lo anterior se añadió la idea de pagos agroambientales. Los programas agroambientales de la Unión Europea se proponen ahora remunerar contractualmente a los productores por la prestación de servicios medioambientales y la utilización de prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente. En esa perspectiva, se alientan medidas de extensificación de la producción, la agricultura orgánica, la retirada de tierras por motivos ecológicos y la conservación de elementos valiosos para el medio ambiente, como los setos, acequias y bosques.

Las reformas del 92 incorporaron elementos medioambientales, si bien de una forma menos definida y amplia, y no suficientemente estructurada. Con la Agenda 2000,

esa integración se plantea de manera más completa y general. Los Estados miembros estarían obligados a vincular todos los pagos directos realizados en el ámbito de las organizaciones de mercado a las condiciones medioambientales que consideren adecuadas. Los importes que no fuesen utilizados, debido al incumplimiento de dichas condiciones –así como las economías realizadas por otras vías-, estarían a disposición de los Estados mismos, para ser destinados también a propósitos agroambientales.

En la reforma, los productores son vistos desempeñando una función natural como gestores de la tierra, de manera que se esperaba que los beneficios constituyeran un incentivo para la utilización de la tierra de forma sostenible. Se consideró que la agricultura ha contribuido de diversas maneras a la conservación del medio ambiente y de los paisajes naturales, pero que la intensificación y los cambios estructurales también han constituido una amenaza para la biodiversidad y la belleza de los paisajes antes creados. Por otro lado, si la agricultura estuviera únicamente expuesta a la dinámica de los mercados el abandono del uso de la tierra en zonas marginales podría provocar irreversibles pérdidas en hábitat y paisajes valiosos. Se consideró tan importante mantener las repercusiones positivas de la agricultura sobre el medio ambiente como evitar las negativas.

Así, la agricultura europea estaba siendo vista como parte de dos ámbitos distintos: el que se enmarca estrictamente en el dominio de la economía privada y el que se adscribe dentro del marco de la economía pública. Todavía es escasa la aplicación de subsidios comunitarios destinados a estimular usos de la tierra que generen externalidades positivas, por lo que es de esperar que, en términos generales, reformas subsecuentes se orienten al fortalecimiento de las funciones públicas de la agricultura, ligando las ayudas comunitarias a los servicios de interés general realizados por los

productores. Estas ayudas tenderán a asumir un carácter desvinculado, según la definición de la Ronda de Uruguay. Esta tónica de argumentación tiende a dar mayor legitimidad y credibilidad al gasto público generado por la PAC.

4.4.3. La revisión de medio término de la Agenda 2000

La revisión intermedia de la Agenda 2000, aprobada en el año 2003, fue anunciada como un paso fundamental en la reforma de la PAC. Su enfoque es consistente con el proceso abierto en 1992 y, en tal sentido, puede ser considerada como la versión más acabada de la reforma. Con la creación del pago agrícola único (single farm payment), la innovación más importante, se avanza en la desconexión de los pagos directos y en la disminución del peso de las medidas de sostén de precios. Estos pagos entrarán en operación hasta el año 2005 y reemplazarán el esquema aún vigente de pagos por hectárea o cabeza animal, así como otros pagos directos. Además, tendrán el efecto de compensar el efecto de reducción o desaparición de precios de intervención en productos sujetos a ese tipo de medidas. Las medidas de set-aside quedan sin cambio.

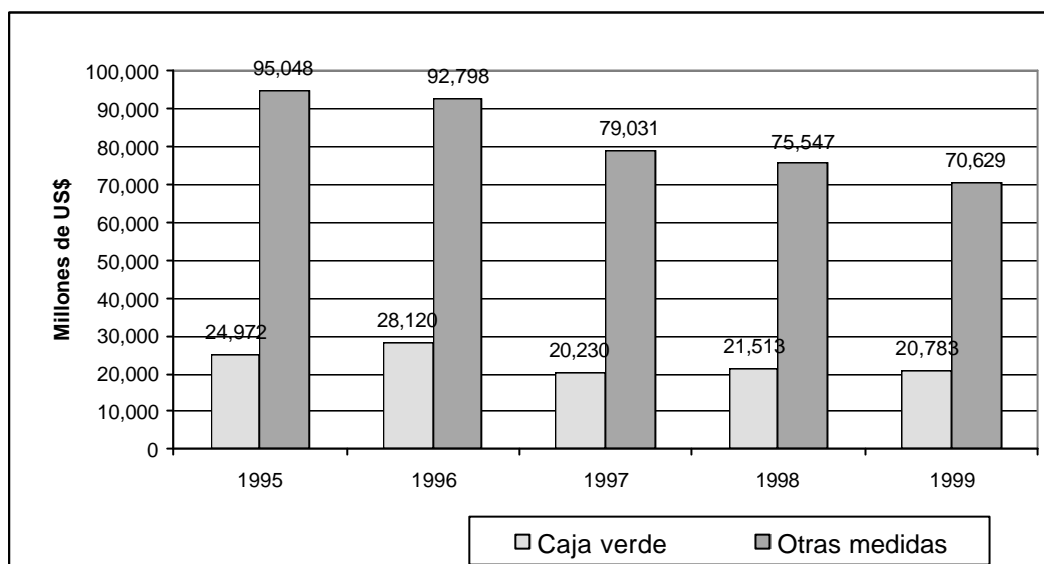
La nueva CAP estará engranada fuertemente hacia los intereses de consumidores y contribuyentes (Fischler, 2003). Además, la UE pretende eludir cualquier sistema de apoyos a la agricultura que ponga en riesgo la integración europea o distorsione el comercio, mientras se embarca así misma en la ruta de la sustentabilidad. Manteniendo la disciplina en el gasto y reasignando recursos, se espera que se incrementen los recursos en programas ambientales, de bienestar animal, calidad en los alimentos, productores jóvenes y desarrollo rural. En el futuro, el apoyo estará condicionado a cubrir determinados estándares. El incumplimiento podría dar lugar al recorte de los pagos. Se crea un nuevo “Sistema de Asesoría Agrícola,” el cual proporcionará asesoría sobre el cumplimiento de los estándares y la adopción de buenas prácticas agrícolas, a

través de mecanismos de retroalimentación con los productores. (European Comission, 2003b).

Los pagos por hectárea o cabeza, no fijados al productor sino establecidos sobre una base regional o nacional, clasificaban dentro de la caja azul, al ser considerados conectados; en contraste, los nuevos pagos permitirán el desplazamiento de una bolsa significativa de recursos hacia la caja verde. Ese es el sentido de los cambios, ya que con ello se abre espacio a las negociaciones multilaterales mientras que, paralelamente, la reducción de precios aligerará la carga que pudiera representar la ampliación de la Unión Europea sobre la PAC. La revisión de la Agenda 2000 se centró básicamente en las medidas de orden interno y, aun ahí, el objetivo no fue reducir los niveles de apoyo sino cambiar su orientación hacia formas más compatibles con las disciplinas de la OMC, para disminuir el vínculo de los instrumentos de política con la producción corriente. Hubo poco avance en acuerdos para la reducción de subsidios a la exportación o de las barreras a la importación, sin embargo, se espera que el descenso de precios en algunos productos conduzca a una disminución del monto de ese tipo de subvenciones (FAPRI, 2003).

El límite comprometido de medidas distorsionantes del comercio ante la OMC es de 67 mil millones de euros. Según el último informe, correspondiente a 1999, la Unión Europea reportó 47 mil millones de euros en la caja ámbar (Medida Global de Ayuda), equivalente al 69% del techo comprometido. De ese monto, corresponden a la caja azul casi 20 mil millones de euros. Por tanto, la revisión de la Agenda 2000 puede conducir a que la Unión Europea sólo utilice la mitad o el 60% de lo permitido, dejando bastante margen para que en la Ronda de Doha se reduzca la Medida Global de Ayuda. (Véase FAPRI, 2003; South Centre, 2003). Si disminuyen los apoyos ubicados en la caja azul,

entonces la caja verde podría ampliarse, de manera que la Unión Europea no haría objeto de negociación multilateral una parte mayor de su sistema de apoyos a la agricultura.



Fuente: ERS/USDA: <http://www.ers.usda.gov/db/wto/>

Figura 22. Clasificación de las medidas de apoyo reportadas por la Unión Europea ante la OMC.

Los productores recibirán los pagos aun si no producen y no estarán obligados a la siembra de determinados cultivos. El sistema de pagos únicos individualizados descansa en la idea de que para cada posesión, los pagos directos a los que se tienen derechos serán asignados sobre la base de las cantidades recibidas durante el periodo 2000-2002. Todos los criterios en los que se basaban los apoyos (pagos por hectárea, pagos por cabeza o pago por tonelada, etc.) serán tomados en consideración. Adicionalmente, los Estados miembros tendrán la opción de decidir si adoptan el nueva sistema de pagos en el 2005 o lo posponen hasta el 2007, como límite. Así, los gobiernos nacionales estarán en capacidad de determinar la mezcla nacional o regional específica de apoyos vinculados y desconectados, si bien se estableció un mínimo porcentual de

desconexión. La diferencia de velocidades, debido a las diferentes elecciones, ha despertado la preocupación de organizaciones de productores y líderes políticos de que ello pudiera constituir una “renacionalización” de la PAC (South Centre, 2003).

En continuidad, en el proceso de reforma han sido incluidas medidas de asignación de recursos adicionales para programas de desarrollo rural. Esos fondos podrían salir de la progresiva reducción de los pagos directos destinados a los productores más grandes -acción conocida como modulación-, es decir, de aquellos que reciben más de 5 mil euros al año.⁶³ Los apoyos que se den a los productores se orientarán a que éstos adopten medidas para la protección del ambiente, de carácter sanitario -que afecten a humanos, animales y plantas- y que protejan el bienestar animal⁶⁴ y la seguridad en el empleo. Además, estarán condicionados, lo cual implica que pudieran ser reducidos si los estándares establecidos no son respetados. Por otra parte, fue hecha factible la transferencia de dinero entre objetivos de la PAC, de manera que los pagos individuales pueden ser modulados, es decir, eventualmente un mínimo de 5% de su valor puede ser transferido a medidas de desarrollo rural.

La revisión de medio término contempla la eventualidad de reducciones de pagos para financiar la reforma en ciertos sectores o para cubrir objetivos presupuestarios. Para aquellos cuyos derechos excedan los 5,000 euros, las tasas de pagos son reducidas en un 3% en el año 2005, en un 4% en 2006 y en un 5% del 2007 en adelante.

⁶³ Se consideraron dos excepciones. Las regiones más alejadas quedarán exentas y tampoco estarán sujetos a modulación los nuevos miembros. Estos últimos entrarán en el esquema de modulación hasta que alcancen los niveles de que disfrutaban productores de la Europa de los 15, lo cual ocurrirá en el 2013. En ese año el presupuesto de la PAC entrará de nuevo a discusión. (South Centre, 2003).

⁶⁴ Los pagos directos con relación a este concepto se justifican en la idea de cubrir el incremento de costos resultante de adoptar buenas prácticas de cuidado del bienestar de los animales. No está claro si estos pagos pudieran entrar en la caja verde, ya que pudieran constituir un estímulo a una mayor producción.

Los sectores más protegidos y con mayores distorsiones corresponden a azúcar, carne de res, mantequilla y quesos, donde se tienen más problemas de competitividad. En esta última reforma, no se hicieron mayores cambios al régimen de cereales, donde en el caso del trigo el precio interno pudiera mantenerse aún sin subsidios a la exportación. En el caso de trigo blando, maíz y cebada no se modifican los precios de intervención, pero un 50% de recorte en los incrementos mensuales ligeramente reduce el precio de sostén efectivo. En centeno las intervenciones serán abolidas en 2005. Para el trigo duro, pagos suplementarios en las áreas tradicionales son reducidos de 344.5 euros/ha en continuos etapas hasta llegar a los 285 en 2006. Además, se introduce una prima especial de 40 euros/Tm. El precio de intervención para el arroz, que es casi el doble del precio mundial, se reducirá en un 50%, para dar oportunidad al acuerdo Todo Menos Armas, el cual beneficia a algunos países en desarrollo. En cultivos energéticos (por ejemplo, colza usada para producir biodiesel) se realizarán pagos de 45 euro / Tm, sujetas a un límite de 1.5 millones de ha.

Tampoco hay grandes cambios en el régimen de lácteos ya que el sistema de cuotas en estos productos se mantendrá hasta el 2014, sin embargo, el precio de intervención para mantequilla disminuirá en un 25% en el 2008 y en un 15% en la leche en polvo, entre el 2004 y el 2006. El nuevo sistema de pagos desvinculados entrará en operación en el sector de lácteos hasta el 2008, aunque los Estados miembros pudieran optar por adelantar esa decisión. En ganado vacuno todos los pagos son elegibles para ser parte del sistema de pagos agrícola único. En el sector de carne de res la caída en la producción implicará que los subsidios se reduzcan sin que los precios caigan por debajo de la línea base. Los subsidios a la carne exportada están ya por debajo de los límites del Acuerdo de Agricultura en volumen y valor. Sin embargo, es probable que los acuerdos

del 2003 tengan mayor efecto sobre la producción de carne que en granos, ya que el grado de conexión en el primer caso es más alto.

4.4.4. Ajuste a Dinámicas Cambiantes y Amenazas

En tanto que las políticas de ingresos y de precios contribuyeron a hacer convergentes los patrones de ingreso y de consumo de los sectores urbanos y rurales, los nuevos enfoques insisten en su apuntalamiento, al enfatizar el carácter integral de la política agrícola y considerar la interrelación de los ámbitos económico-productivo-comercial, social y espacial-medioambiental, tomando en cuenta la perspectiva de desarrollo rural y la necesidad de incluir las nuevas preocupaciones de los consumidores. La nueva visión europea está dejando de considerar a la agricultura como un sector meramente productivo, al poner el énfasis en la contribución de la agricultura al resto de la economía, con miras a sostener y recuperar legitimidad para la permanencia de la PAC. Después de todo, las demandas de la población europea actual se centran en la exigencia de mayor igualdad de oportunidades y en la mejoría de la calidad de vida para los habitantes de zonas y regiones, especialmente las más necesitadas; en legar a la próxima generación un ambiente sano -que empieza a recuperarse-; en el acceso a una gran variedad de alimentos de calidad, seguros para la salud y producidos a precios competitivos por productores con rentas dignas y garantizadas; y en la gestión responsable y eficaz de las finanzas de la Unión para que el gasto esté sujeto a la misma disciplina que en los Estados miembros (Comisión Europea, 2000a).

La PAC ya no se plantea como objetivo primario la búsqueda de la autosuficiencia –ante la inclinación a producir excedentes, la internacionalización creciente de los mercados agrarios, la toma de conciencia medioambiental y la exigencia de calidad y garantía sanitaria por parte de los consumidores-. La legitimidad del apoyo

público al campo se busca se sustente en todos los bienes y servicios de interés público que proporciona la actividad primaria y, en suma, en las demás funciones sociales no productivas que ha asumido con el paso de los años: la vertebración del espacio rural, lucha contra la erosión, de defensa de la biodiversidad, de garantía de productos sanos y de calidad, etc. Es decir, en el conjunto de elementos que ahora son englobados en la noción de modelo europeo de agricultura, basado en la defensa de la multifuncionalidad agraria.

En 1991, la Comisión reconoció que el 80% de los apoyos FEOGA iba a dar al 20% de los productores, debido al sistema de precios. Con las reformas de 1992 se entró en una etapa de la evolución de la PAC que implicó la modificación de los mecanismos en sí mismos, sustituyendo parcial pero significativamente el mecanismo de precios por el de ayuda directas, como forma de apoyo. Estas decisiones tuvieron continuidad en la negociación de la OMC, mediante la práctica de arancelización de la protección en fronteras (eliminación de los precios de entrada), así como la sensible limitación de las cantidades susceptibles de exportación con subvención (restituciones).

Ahora se tiene un sistema basado en ayudas directas, como mecanismo principal, el condicionamiento generalizado a rígidos mecanismos cuantitativos de control de la oferta, más conocidos por cuotas, bajo diversas modalidades (cuotas de producción –que limitan directamente la oferta mediante el reconocimiento previo de derechos de producción), cantidades o superficies máximas garantizadas, que limitan las ayudas hasta ciertos niveles, y cuotas excedentes, bajo la forma de límites de retiradas o a la destilación de la producción. Además, aparece cierta modulación, tanto en la ayuda como en las restricciones productivas, en función de criterios socioeconómicos (dimensión de las explotaciones), territoriales (ubicación de la explotación en zonas de

montaña o desfavorecidas) o medioambientales (carga animal en vacunos). La reforma 2000 y su revisión, como últimas propuestas, constituyen un cambio en los mecanismos de la PAC que introduce algunos novedosos elementos, que podrían dar lugar a una reforma de sus fundamentos: hacia un enfoque más territorial y un apoyo más selectivo (modulado) y no sólo desconectado de la producción (Massot, 1998).

En el proceso de integración europea, la PAC había sido el mayor ejemplo de implementación de una regulación común, realizada simultáneamente mediante la desregulación progresiva de las normas nacionales correspondientes y el desarrollo de mecanismos supranacionales vinculantes. Sin embargo, con las sucesivas reformas, la PAC tiende a perder su papel de piedra angular del proceso de integración europeo, al mismo tiempo que se han introducido nuevos objetivos, procedentes de otras esferas - cohesión económica y social, protección del medio ambiente, defensa de la salud pública y protección de los consumidores-, cuyo alcance implica la aplicación de medidas desvinculadas –dentro del actual esquema de política- y una descentralización en el ámbito de Estados miembros para hacerlas eficientes, aunque se ha mantenido por lo pronto cierto control desde el ámbito de la Unión.

Por otra parte, desde la ratificación del Tratado de Maastricht, el medio ambiente fue incorporado como obligación jurídica de la Unión, que fue reforzada por el Tratado de Ámsterdam. La Agenda 2000 y la revisión de medio término avanzaron en esa misma ruta. Sin embargo, este aspecto también ha generado un nuevo problema en la medida en que la efectividad de las medidas de política requiere de decisiones más localmente específicas, de más descentralización en la toma de decisiones y, también, abre la posibilidad de un eventual mayor financiamiento de este tipo de gastos por los Estados miembros. La posible tendencia a que los Estados cofinancien una parte del

costo de la PAC puede llevar a la renacionalización de las políticas agrícolas (Lamo, 1998).

En esa misma perspectiva, el principio de unidad de mercado revestía un doble significado: la aplicación de reglas comunes de la libre circulación de mercancías al conjunto de productos agrícolas y la fijación de precios y ayudas comunes, con independencia del Estado en el cual se ubicaran los operadores. Desde el principio hubo divergencias monetarias entre los Estados debido a las distorsiones introducidas por los tipos de cambio que se enfrentaron mediante unidades de cuenta agrícola en Ecus o a través del diseño y cambios en el sistema monetario europeo. Desde 1969, los mercados agrarios han debido habituarse al concurso de un sistema agromonetario a la espera de una solución definitiva con la implementación del Euro. Sin embargo, hay nuevas amenazas al principio de unidad de mercado. Al calor del principio de subsidiaridad la Comisión introdujo en la Agenda 2000 el nuevo principio de flexibilidad en los mecanismos de gestión de los mercados, ampliando el margen de maniobra de los Estados en su aplicación concreta, a costa de las competencias exclusivas reconocidas a las instituciones comunitarias, y con riesgo cierto de distorsiones en la competencia.

Es evidente que cualquier cambio en el segundo principio de la PAC, el de solidaridad financiera, a favor de la cofinanciación del apoyo, tendría repercusiones en la aplicación de los mecanismos comunes en aquellos Estados con haciendas menos prósperas.

El tercer principio de la PAC, de preferencia comunitaria, funciona mediante la protección en frontera, ante importaciones de bajos precios (garantizar el ingreso de los productores europeos) o frente a fluctuaciones de precios en el mercado mundial (estabilidad de mercados), y a través del fomento de los intercambios intracomunitarios,

que no ha cesado de aumentar desde 1958. Sin embargo, el empuje de la globalización puede cuestionar este principio, conjuntamente con las negociaciones multilaterales.

Con todo y estos cuestionamientos, por lo pronto, las reformas de las políticas agrícolas derivadas de la Agenda 2000 pueden proporcionar beneficios netos a la Unión Europea mediante la reducción de los costes de la PAC para consumidores y contribuyentes, la mejora de la eficacia y la competitividad del sector agrícola y otros sectores implicados en la producción, como alimentos elaborados, y la reducción de efectos colaterales negativos para el medio ambiente de una producción agrícola intensiva resultante de las anteriores políticas agrícolas. Con el efecto adicional positivo de haber contribuido a mejorar su posición negociadora ante la OMC y la próxima ronda de negociaciones multilaterales de comercio.

Con relación a la administración de la PAC, fue acordada la simplificación de sus reglas de operación y hacer que ésta sea descentralizada y transparente.. Además, se pretende hacer frente a nuevas exigencias sociales, dando atención al desafío de la alimentación sana y de calidad y al reclamo respecto al bienestar de los animales.

Por otra parte, en la Agenda 2000 se dieron pasos adicionales respecto a los pagos directos y reducir el costo de administración de los excedentes agrícolas. Los pagos ambientales fueron agregados como una opción a disposición de los estados miembros. Bajo esta perspectiva, se fortalecen iniciativas para la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, incentivando formas de aprovechamiento extensivo, el cultivo de productos orgánicos y el retiro de tierra por motivos ecológicos. Se consideró que la agricultura ha contribuido al ambiente y al paisaje en formas diversas pero que la intensificación y los cambios estructurales también han constituido una amenaza a la

biodiversidad y a los escenarios naturales. La PAC se constituye de este modo en un instrumento de presión para que los productores usen la tierra de manera sostenible.

4.5. Instrumentos de política más importantes

La caja de medidas es bastante amplia en la Unión Europea y afectan a la mayor parte de los productos, incluyendo a los pecuarios.⁶⁵ Las medidas de sostén de precios están disminuyendo su peso, pero todavía desempeñan un rol de primer orden. Ha habido un proceso paulatino de desplazamiento de medidas de sostén de precios hacia medidas de sostén de ingresos, acompañado de un uso significativo de mecanismos para el control de la oferta.

4.5.1. Instrumentos de apoyo al ingreso

En 1992 se introdujeron los *pagos compensatorios* directos en apoyo al ingreso a cambio del descenso de precios en cultivos arables (granos, oleaginosas y cultivos proteicos). Se basaron en rendimientos promedio regionales o nacionales históricos (1989-1991), pero se asignaron por hectárea. Para los pagos se incluyó la superficie puesta en descanso bajo programa. Este esquema de pagos se clasificó en la caja azul, porque la superficie no se fijó por productor. Existen otros tipos de pagos directos o primas que se dan a productores de carne de res y ovejas, por ejemplo. En conjunto, los pagos directos serán reemplazados por un *pago agrícola único* desconectado, a partir del 2005, según se ha señalado, el cual estará condicionado a estándares ambientales, de empleo, de bienestar animal y buenas prácticas agrícolas, así como a programas de retiro de tierras de corto plazo.

⁶⁵ Sobre los instrumentos de política de la Unión Europea véase Normile y Leetmaa (2004), trabajo en el cual se apoya esta parte.

4.5.2. Medidas de sostén de precios

Incluyen *precios y compras de intervención o retiro de producto, cuotas de comercialización y producción, protección contra importaciones y subsidios a las exportaciones*. El papel de la política de precios ha venido disminuyendo en granos y carne de res, sin embargo todavía se aplican y afectan sobre todo a granos, productos lácteos, carne de res y azúcar. Desde 1992, los precios se han reducido en un 45% en granos y en un 27% en carne de res. Además, el *sistema de precios* de la UE es acompañado por otros mecanismos como *subsidios para el almacenaje temporal* de los excedentes o para *estimular el consumo* (mantequilla y leche en polvo descremada). La *compras de intervención* se realizan cuando los precios amenazan caer por debajo del *precio de intervención* y afectan a una gama diversa de productos. Los pagos directos han venido reemplazando a los precios de intervención. El *retiro de producción* ocurre cuando organizaciones de productores retiran producto del mercado cuando el precio cae y se aplica a frutas y vegetales.

Son parte de las medidas de sostén de precios las *cuotas de producción y comercialización*, las cuales limitan la sobreproducción, se aplican a azúcar y leche. Igualmente entran los *aranceles y contingentes arancelarios*. Los aranceles son relativamente altos para las más importantes importaciones. El arancel promedio en productos agrícolas es del 30%, con numerosos aranceles por arriba del 100%. Además, se incluyen las *restituciones o subsidios a la exportación*, los cuales se aplican a la mayor parte de los productos sujetos a precios de intervención. Este subsidio se paga a los exportadores por colocar el producto en el extranjero a un precio por debajo del precio doméstico. Inversamente, puede que se apliquen *impuestos a la exportación* si el

precio del producto en el mercado internacional está por encima del precio interno, en beneficio de los consumidores.

4.5.3. Otros programas

Aquí se incluye básicamente el programa de retiro obligatorio de tierras, *set-aside*. Para ser beneficiarios de pagos compensatorios o directos, un rango de productores deben poner en descanso una parte de su tierra, que puede ir del 10 al 15%, según la consideración de la Comisión Europea. Alrededor del 70% de los productores, aquellos considerados como más pequeños están exentos de este compromiso. Además, cabe incluir a los *pagos por cabeza animal*, en ganado y ovejas, los cuales se restringen a un determinado número por hectárea.

4.6. La PAC y las negociaciones multilaterales

La agricultura continúa siendo uno de los sectores más protegidos en los países desarrollados. La Ronda de Uruguay estableció una mayor disciplina en el comercio de productos agrícolas, haciendo más transparente la intervención pública sobre los mercados, pero permitió también la continuidad de altos niveles de protección y apoyo público a los productores. Esto último es particularmente cierto en el caso de la Unión Europea.

En la Ronda de Uruguay se pretendía poner formalmente fin a la situación de excepcionalidad de que gozaba la agricultura en las negociaciones comerciales y en las políticas de Estado, aunque tal situación no ha sido rota del todo, a juzgar por los altos niveles de protección que aún se conservan. Por otra parte, a partir de la implementación del Acuerdo de Agricultura han sido introducidos nuevos puntos para su discusión, los cuales podrían implicar que tal situación de excepción persistiera.

El conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea, a partir de la mayor autosuficiencia y la participación creciente en los mercados mundiales de esta última, por efecto de la PAC, motivó el interés y la presión para la inclusión de la agricultura en la Ronda de Uruguay, poniendo a la Unión a la defensiva, en un contexto internacional adverso a sus esquemas agresivos de política agrícola, por sus efectos depresivos sobre los precios mundiales. Estados Unidos condicionó la conclusión de la Ronda de Uruguay a acuerdos en materia de agricultura, mientras que a la Unión Europea se le hizo responsable del fracaso de su culminación en 1990, de acuerdo a como estaba previsto. La conclusión misma de la Ronda en 1994 se debió a las negociaciones establecidas directamente entre Estados Unidos y la Unión Europea –las negociaciones de Blair House-, hasta tener un acuerdo que finalmente terminaría siendo aceptado por el resto de países.

La prolongación de las negociaciones mantendría la presión externa y daría el espacio para que la Unión Europea emprendiera la reforma de la PAC de 1992, llevada a cabo con la finalidad de hacer más aceptables internacionalmente sus políticas agrícolas, no sólo internamente. Las negociaciones multilaterales se ajustarían en buena medida a esa reforma, en donde la Unión Europea se acercaría en cierta forma al esquema de política estadounidense -de pagos compensatorios directos y controles de la producción, que Estados Unidos abandonaría formalmente a partir de 1996-. La compatibilidad de la reforma de 1992 con las negociaciones del GATT se vería reflejada en la creación de la caja azul, inicialmente no considerada, que permitió pagos directos no completamente desvinculados de la producción.

Las negociaciones multilaterales desempeñaron un rol de primer orden en la reforma de la PAC de 1992, al potenciar la fuerza de los partidarios de la reforma y su

capacidad de convencimiento interno, si bien había otros factores que hacían insostenibles a largo plazo la antigua PAC y necesaria su modificación. En contraste, en las discusiones de la Agenda 2000 la importancia de las negociaciones internacionales para la reforma de la PAC se redujo considerablemente al ganar la prioridad la adhesión de nuevos miembros. Sin embargo, aunque las negociaciones multilaterales no revisten la misma importancia actualmente para el diseño de la reforma de las políticas agrícolas de la Unión Europea, si constituyen una restricción sobre el diseño de las políticas internas. La Agenda 2000, así como su revisión, no sólo responde a la necesidad de cumplir con los acuerdos que rigen la actual OMC, sino además, a la idea de que las políticas internas tendrán que ajustarse a los nuevos acuerdos que se tomen respecto a la agricultura multilateralmente, de ahí la construcción del discurso ideológico en torno a la defensa del modelo de agricultura europeo, para la justificación de la conservación de altos niveles de ingerencia en el desempeño de la agricultura.

La Ronda de Uruguay apenas tocó la superficie de las barreras comerciales para la protección de los mercados nacionales. Quedan pendiente mayor reducción de subsidios, disminuir aranceles, liberalizar contingentes arancelarios y otras barreras no arancelarias. Estados Unidos quiere que la UE cese sus subsidios a la exportación pero la UE busca que los créditos a la exportación sean también incluidos en la disciplina referente a subsidios a la exportación. Además, si bien se ha restringido el uso de subsidios, muchos países le dan vuelta vía interpretaciones flexibles de las cajas azul y verde, habiendo presión incluso para la ampliación de ésta última, según se ha expresado en la UE. La protección arancelaria se hizo más transparente pero a la vez surgieron muchos derechos de tres dígitos en productos significativos, elevándose algunas barreras comerciales. Los miembros de la OMC, adicionalmente tendrán que revisar el creciente

número de medidas no arancelarias, relacionadas con la salud y el consumo de alimentos seguros; está pendiente, por tanto, el tratamiento del problema de los organismos genéticamente modificados.

Con relación a este último aspecto, la OMC, al igual que Estados Unidos, sostiene que las medidas referentes a uso de hormonas y productos de la biotecnología sean apoyadas en sólida evidencia científica respecto al daño potencial. Los europeos discrepan, argumentando que la investigación es aún incompleta y que debe permitirse a los gobiernos restringir el uso de tales productos sobre la base del principio precautorio.

Finalmente, la posición de la UE con relación a la multifuncionalidad lleva a la discusión de los denominados aspectos no comerciales, que pueden ser objeto de excepción de las reglas de comercio (véase Comisión Europea, 1999). Se argumenta que se debe permitir la protección del ambiente, promover la biodiversidad, fortalecer el desarrollo económico rural y mantener la seguridad alimentaria. Este término ha sido cuestionado por Estados que asumen posturas más liberales respecto al comercio de productos agrícolas, debido a su sentido tan amplio. Ya que según el país que argumente a su favor, llega a considerar desde aspectos medioambientales, de conservación de la tierra, de preservación del entorno o de seguridad alimentaria hasta asuntos culturales como la cohesión social o el desarrollo rural. Algunos de sus partidarios llegan a afirmar que incluso aunque sus sectores agrícolas no sean viables en términos económicos, estos papeles en materia de agricultura justifican los altos y continuados niveles de apoyo.

La Ronda de Uruguay puso formalmente fin a la excepcionalidad de la agricultura, dentro del multilateralismo, sin embargo el debate introducido por los europeos conduce a una especie de excepcionalidad rural, capaz de legitimar un intervencionismo de nuevo tipo.

En línea con los posible acuerdos derivados de las negociaciones multilaterales, la reforma de la PAC contenida en los últimos acuerdos implica el acercamiento paulatino a los precios mundiales, y el eventual abandono del actual esquema de política permitido bajo la caja azul. En ese mismo sentido, la adopción de medidas de política más enfocadas hacia los aspectos no tradicionales busca garantizar la continuidad de fuertes transferencias, en el marco de un nuevo posible acuerdo comercial. No obstante la disposición de mantener altos apoyos hacia sus agricultores, ésta tiene que conciliarse con las exigencias abiertas por la ampliación de la UE, la cual incrementará la población en un 25%, la tierra agrícola en un 50% y la población agrícola en un 100%. Las exigencias de una PAC altamente generosa hacia los productores puede hacer inviable la admisión de nuevos socios, y aún desestabilizar la Unión, inmersa en la construcción de una unidad monetaria, si surgen presiones fiscales insostenibles.

4.7. Comentarios finales

Las políticas agrícolas que constituyeron la PAC fueron altamente eficientes en alcanzar los objetivos inicialmente definidos al constituirse la Comunidad Europea, si bien resultaron costosas a largo plazo. Éstas se emprendieron dentro de un esquema de integración regional bajo un enfoque defensivo, es decir, había que lograr la autosuficiencia alimentaria en la mayor parte de los productos de consumo europeo, al mismo tiempo que se alcanzaba el equilibrio entre el ingreso rural y el urbano, para hacer viable el proceso de integración, pero no fueron planteadas para obtener un papel de primer orden en los mercados mundiales como finalmente ocurrió. El éxito de la PAC condujo a la confrontación con otros exportadores de productos agropecuarios, a medida que se alcanzaban excedentes en productos agrícolas importantes, y había que darles salida en el exterior, ya que no podían ser comercializados internamente sin hacer bajar

los precios y hacer caer el ingreso de los productores. Esta confrontación daría pie a la inclusión de la agricultura en las negociaciones multilaterales, donde había sido excluida.

La importancia de la PAC para la Unión Europea trascendió a los objetivos para los cuales fue diseñada, constituyéndose en eje del proceso de integración económica, dando justificación en buena medida al aparato institucional levantado alrededor de la Unión. La PAC, por otra parte, mostró la viabilidad del proceso de integración, levantado inicialmente alrededor de la unión aduanera, e hizo atractivo para otros países adherirse a este bloque regional, potenciando la posición estratégica de los Estados miembros en la economía mundial. Sin embargo, en este sentido, también la PAC terminaría siendo un problema, en la medida en que su peso en la estructura de la Unión y en sus presupuestos tendía a restringir el ejercicio de otras políticas relacionadas con actividades que podían contribuir a la cohesión social o al posicionamiento en actividades y productos de mayor relevancia en el comercio global.

Las reformas de la PAC, en tal perspectiva, se originan de distintas fuentes, de naturaleza externa e interna, y representan un ajuste a las nuevas circunstancias de mayor globalización de las economías europeas y de cambios en las percepciones de la población respecto a la agricultura, a partir de haberse desarrollado la capacidad de producción agrícola y mejorado el ingreso de la población. En las nuevas reformas no hay ya una inclinación dominante de tipo productivista,⁶⁶ más bien se procura un mejor

⁶⁶ Existe una diferencia en tal sentido respecto a Estados Unidos, ya que este país asigna un rol estratégico al aumento de la producción a partir de una mayor eficiencia en la utilización de insumos agrícolas, especialmente de tipo biotecnológico. Dado que la UE mantiene niveles de subvenciones muy por encima de las de ese y otros países y enfrenta la amenaza de posible acumulación de excedentes, que tendrían que ser volcados al comercio internacional a través de un mayor gasto público, se plantea más bien la utilización de aprovechamientos extensivos y no aplicar abiertamente políticas que procuren el aumento de la producción. A la UE preocupa la competitividad, no tanto la adopción de un patrón tecnológico

ajuste a las nuevas demandas de los consumidores y de la población, que llevan a la valoración de las funciones públicas de la agricultura en la economía y la sociedad.

Las políticas agrícolas eliminaron el riesgo de dependencia externa respecto a los alimentos. La mayor liberación del comercio no modificó esa situación, debido a que los cambios de política han sido graduales y porque la población se ha inclinado hacia productos de mayor diferenciación (donde se vuelven importantes la forma o los métodos bajo los cuales se produce: productos orgánicos, sin hormonas, sin origen en organismos genéticamente modificados o inocuos al consumidor o con reconocimiento de origen regional), lo cual se ha constituido en una barrera comercial. Este hecho ha sido una base de apoyo -sustentada en la presión de los consumidores- de la Unión Europea en sus disputas dentro de la OMC y con otros oferentes importantes. Además, ese riesgo de dependencia se verá disminuido aún más con la adhesión de países de Europa Central y Oriental, dado el peso que tiene la actividad agrícola en éstos y la base tecnológica atrasada de la cual están partiendo. Las expectativas de que las negociaciones multilaterales permitirían a Estados Unidos mejorar su posición comercial en Europa y en el mundo no se están cumpliendo, de manera que existe un cierto desencanto respecto a las negociaciones para liberar el comercio agrícola.

La defensa del modelo de agricultura europea, que se sustenta en el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura, puede ser vista como el discurso para justificar la persistencia de fuertes transferencias hacia los productores, eludiendo las disciplinas derivadas de la existencia de la OMC y los acuerdos comerciales sobre los cuales se sustenta. No obstante, en virtud de que existen presiones

específico. Si concediera alta prioridad al aumento de la producción podría entrar en confrontación con la potencia antes mencionada y con otros países en desarrollo, en los cuales tiene interés como aliados.

internas relacionadas con nuevas demandas sociales y de los consumidores europeos, también deben ser contempladas como el ajuste a una nueva visión respecto a la agricultura. Esta construcción ideológica tiene asideros en la realidad: la ausencia de amenaza de escasez de alimentos y una población de altos ingresos que tiende a valorar más la calidad de los productos y que eventualmente está dispuesta a pagar más altos precios, que se preocupa fuertemente por la salud y que asigna un elevado valor al espacio rural, a las raíces culturales, al ambiente y a la conservación de los recursos (físicos y especies vegetales y animales).

Es difícil que una población de altos ingresos y nivel cultural esté dispuesta a permutar precios más bajos, consecuencia de un comercio más libre con el resto del mundo, a cambio de un empeoramiento de la brecha entre ingreso rural y urbano -un logro histórico de la PAC-. Una menor intervención pública y permitir que se expresen ampliamente las ventajas competitivas podría causar el deterioro de los espacios rurales. Debe tenerse presente que el avance en el proceso de integración económica ha tenido un componente de equidad en su desenvolvimiento, y que su posibilidad de consolidación en el futuro depende fuertemente de que se superen desequilibrios en el proceso de desarrollo. La percepción de regiones y países miembros perdedores puede llegar a representar un obstáculo a la continuidad de la integración, dado que aún se está lejos de haber creado una conciencia auténticamente europea, que supere la raíz nacional.

5. LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO

México entró en un proceso de reforma de sus políticas agrícolas cuando había perdido ya autosuficiencia alimentaria, en un contexto de operación de políticas macroeconómicas que eran desfavorables a la agricultura. Estos cambios fueron la expresión de reformas estructurales que ya se habían estado haciendo en otras esferas de la economía, pero no pretendían resolver estrictamente los problemas de la agricultura. De ahí sus efectos contradictorios o negativos, en múltiples aspectos, y su falta de efectividad para propiciar dinámicas de crecimiento sostenido, capaces de alentar una mejoría significativa en el ingreso rural.

La lógica de las reformas era hacer más competitiva la economía en su conjunto, creando las condiciones necesarias para un nuevo patrón de acumulación. En esa estrategia, la estabilización macroeconómica, con el acento puesto en los precios y el equilibrio fiscal, era el objetivo principal (Nadal, 2001). En consistencia, el costo presupuestal de las políticas agrícolas debía ser disminuido, así como el precio de los alimentos. Se tenía la confianza en que la combinación de apertura económica y estabilización macroeconómica conducirían a altas tasas de crecimiento, lo cual, se suponía, generaría el espacio requerido para la reasignación de la mano de obra rural hacia áreas de mayor eficiencia, donde podría ser empleada más productivamente. No estaba previsto para el país un patrón de aprovechamiento de los recursos basado en

empleos precarios y la informalidad y alta dependencia de las remesas externas de la mano de obra emigrante, aunque éste haya sido su resultado.

En el trayecto de la reforma, las políticas agrícolas perdieron mucho de su carácter compensatorio de políticas macroeconómicas negativas al sector y, adicionalmente, su independencia relativa respecto a aquéllas. Las intervenciones públicas fueron identificadas como un obstáculo para el proceso de ajuste económico, el cual, por el contrario, debía ser facilitado, más allá de cuales fueran los costos sociales y políticos. De ahí que se buscara el diseño de instrumentos que no interfirieran con las señales de mercado. Los hechos, no obstante, terminarían modificando los escenarios y abriendo el espacio a nuevas formas de intervención y a la constitución de otro entramado institucional en apoyo al campo. El cual no está exento de problemas. En esa perspectiva, se pasó de enfoques de políticas basados en el sostén de precios hacia el sostén de ingresos. Por otra parte, el creciente peso del Congreso, para efectos de asignación de presupuestos, terminaría abriendo un espacio para que potencialmente la política agrícola pudiera ganar mayor espacio frente a las decisiones de carácter macroeconómico.

El marco de política anterior a la reforma descansaba en una fuerte intervención del Estado y se fundaba en cierta desconfianza en torno a los mercados. La intervención del Estado había experimentado un proceso de ampliación a fin de elevar la producción agrícola, ante la creciente presión hacia mayores importaciones, mediante el aliento al acceso campesino a insumos agrícolas y una mayor tecnificación de la agricultura, en tanto se incorporaba mayor tierra al cultivo, especialmente en temporal. Aunque la capacidad de productores de regiones de agricultura comercial de beneficiarse de las subvenciones era comparativamente más alta, la ampliación de los apoyos estatales

hacia los productores de tipo campesino fue el justificante para la extensión de la cobertura del Estado.

En sentido inverso, las reformas fueron encaminadas a disminuir la intervención del Estado y a buscar que la producción agrícola descansara en los estímulos del mercado, para dejar espacio a la manifestación de las ventajas comparativas y propiciar la salida de los menos competitivos. En ese contexto, más allá de los perfiles de PROCAMPO, en su conjunto, las reformas se caracterizaron por su fuerte sesgo contra los productores pequeños y contra las formas de producción social. Este tipo de productores perdió muchas de las prerrogativas que tenía.

La apertura a las importaciones no solamente fue acompañada del descenso de los apoyos al campo, sino también del desmantelamiento de la estructura de instituciones públicas que hacían viables los anteriores esquemas de política. En tal sentido, los productores nacionales hicieron frente a sus contrapartes de otros países en condiciones sumamente desventajosas y desiguales. Como agravante, dado el marco de alta intervención estatal, previamente existente, los mercados estaban lejos de ser de buen funcionamiento. La caída en los niveles de rentabilidad y el desmantelamiento de las estructuras de soporte institucional en el campo condujeron a una crisis profunda y de larga duración.

Las percepciones agraristas y los enfoques campesinistas fueron altamente influyentes en el debate de las políticas agrícolas de México.¹ Éstas abogaban a favor de

¹ La literatura bajo esta perspectiva es muy amplia. Para una lectura respecto a los años setenta y ochenta véase, entre otros, Gordillo (1988a; 1988b), Moguel (1988; 1989; 1990), Montañez y Aburto (1979) y Warman (1980). En esas dos décadas, el debate se inscribe dentro de un marco fuertemente ideológico, donde predominan enfoques sociológicos y antropológicos con cierto sustento marxista, más que propiamente económicos. Aún no se hace una lectura crítica del marco de ideas entonces en boga. Un intento de nueva lectura respecto a la evolución del campo mexicano y la intervención del Estado se encuentra en Warman (2001).

los campesinos y ejercieron influencia en la justificación de la ampliación de la intervención del Estado en la agricultura. En ese contexto, México estaba lejos de haber desarrollado escuela en la defensa de la operación de los mercados libres en la agricultura. En el marco de una estructura institucional e ideológica con raíces en una revolución social, fuertemente patrimonialista y paternalista, el Estado asumía el papel de promotor del desarrollo, con bastante independencia respecto a las elites del poder económico. En contrapartida, las instituciones consustanciales a una democracia eran débiles y las cámaras estaban lejos de constituir un contrapeso al poder del Ejecutivo. Las reformas se hicieron haciendo uso de esa estructura autoritaria de poder, y estuvieron lejos de haber sido producto del consenso o la negociación de grupos de interés, aunque algunos de éstos hayan sido considerados. Las políticas agrícolas anteriores, en tal sentido, estaban lejos de ser el reflejo del juego de intereses y la acción de grupos de cabildeo. Más bien, ellas eran el producto de una serie de decisiones tomadas a lo largo del tiempo para encarar determinadas problemáticas, incluso presiones, según las visiones de los gobiernos en turno, las cuales daban una gran importancia a la industrialización del país.

Debido a lo anterior, las reformas de política agrícola de los años noventa no fueron la expresión de una evolución natural ni del debate interno. Más bien constituyeron una ruptura y la adopción de una agenda de orden externo, sobre los intereses nacionales, dado el discurso de la globalización y el marco de ideas dominantes en la arena internacional.

5.1. Estado y desarrollo agrícola

5.1.1. Agricultura e industrialización

Durante la mayor parte del siglo XX, el crecimiento económico de México estuvo correlacionado positivamente con la existencia de un Estado altamente intervencionista. La meta de industrialización del país, para superar el atraso económico, fue el eje de estructuración de múltiples políticas macroeconómicas y comerciales. México adoptó un modelo sustitutivo de importaciones en su industrialización. La viabilidad del modelo requirió de un marco de política comercial proteccionista, que paulatinamente fue haciéndose extensivo hacia la agricultura. Durante un largo periodo, la agricultura desempeñó muy bien las funciones básicas asignadas al sector, contempladas en la teoría del desarrollo económico.² Sin embargo, en el marco de una economía altamente protegida, las tendencias demográficas, así como el carácter extractivo del modelo de industrialización, terminarían dañando su desempeño, y su capacidad de cumplir con esas funciones.

El aliento al cambio técnico y la modificación de la calidad del recurso suelo (obras de irrigación) fueron instrumentos básicos del Estado en el impulso al desarrollo agrícola, junto con el reparto agrario y las políticas de precios, comercialización, financiamiento y disminución de riesgos. Estas políticas tendieron a revestir un carácter compensatorio de los efectos nocivos derivados de la protección industrial y la sobrevaluación cambiaria, así como de las medidas que se dirigían al mantenimiento de precios bajos para los bienes-salario.

² Sobre el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo, véase Johnston y Mellor (1961).

El carácter compensatorio de las políticas agrícolas³ se fue definiendo a partir del periodo conocido como de desarrollo estabilizador, cuando para mantener la estabilidad de precios se hicieron caer los precios reales al productor. La acción estatal pretendía conciliar el desarrollo sectorial con las necesidades de la economía nacional, sin embargo, el sesgo antiagrícola de la política macroeconómica, asociado a la existencia de una economía altamente protegida para fomentar la industrialización, no pudo ser anulado, ni tampoco pudo eludirse el sesgo urbano⁴ en las decisiones referentes al desempeño de la agricultura. Estos aspectos entramparon la efectividad de las políticas agrícolas.

Además, la necesidad de enfrentar la crisis agrícola, aparecida a mediados de los años sesenta, determinó un aumento creciente de la participación del Estado en el desarrollo sectorial, y que su comportamiento terminara dependiendo fuertemente del gasto público. Sin embargo, el conjunto de políticas compensatorias, que se fueron construyendo para contrarrestar los efectos nocivos del proceso de industrialización y estimular la recuperación del dinamismo del sector, a través del gasto público, fueron cada vez más ineficaces. Dieron resultados muy pobres y terminaron constituyéndose en un problema para las finanzas públicas.⁵

La intervención pública en el campo se justificó en la exigencia de hacer justicia agraria, en un primero momento, mediante una reasignación del suelo agrícola; pero

³ Gómez-Oliver (1996: 42-46) observa que las políticas que se sesgaban contra la agricultura se justificaban en dos ideas: se confiaba en que el desarrollo industrial produciría un efecto de arrastre en la agricultura y se asumía que los efectos negativos de las políticas podrían ser compensados mediante apoyos a la producción que redundaran en menores costos unitarios.

⁴ Para una mayor profundización en el sesgo urbano de las políticas, véase Rello (1986).

⁵ Según Gómez-Oliver (1996: 47-50), entre 1965 y 1980 la inversión pública destinada al sector creció a una tasa anual de 12.4%, en términos reales, mientras el producto apenas crecía en 2.2%. Los subsidios aumentaron anualmente, en promedio, 12.5%, entre 1970 y 1981. El subsidio, respecto al PIB agropecuario, llegó a representar el 21% en 1988 y el 22% en 1981.

después adquirirían mayor relevancia los propósitos obtención de divisas, elevar la producción y garantizar el abasto al complejo urbano-industrial y la mejoría en las condiciones de vida rural. Esto último para hacer frente a los desequilibrios de un proceso de desarrollo acentuadamente centrado en la industria. Las políticas agrícolas y de desarrollo rural se definieron en ese marco.

Las exportaciones fueron fundamentales al financiamiento del proceso de desarrollo, no obstante la actuación pública fue determinada sustancialmente por las necesidades de abasto del mercado interno. Ya fuera durante el lapso de crecimiento con inflación (1940-1957) o durante el periodo de desarrollo estabilizador (1958-1972) o los años del desarrollo compartido (gobierno de Luis Echeverría) y el boom petrolero (Gobierno de José López Portillo), la preocupación mayor estaba centrada en satisfacer las necesidades de una población en rápido crecimiento. Es precisamente la imposibilidad de cubrir esa demanda, a pesar de o por efecto de las políticas públicas, lo que dio lugar a la conversión de México en un importador neto de alimentos en los años ochenta.

Las políticas estatales estuvieron orientadas a cubrir las necesidades de abasto nacional, no a propiciar la ampliación de los mercados para la expansión de la agricultura. De ahí que, en ciertos periodos, se haya penalizado a las exportaciones mediante impuestos o controles a la exportación. Los apoyos públicos se concentraron en granos básicos o cultivos industriales, con descuido incluso de la ganadería. Sin embargo, la adopción de patrones de consumo más basados en proteína de origen animal crearía presiones adicionales a favor del abasto interno que se reflejarían en la participación del Estado in la industria de alimentos balanceados.

Hasta antes de las reformas agrícolas introducidas en la segunda mitad de los ochenta, se creía que el bienestar podía ser aumentado haciendo que el Estado participara más activamente en la producción, y si regulaba en mayor medida el proceso de formación de precios. Se concedía al Estado el atributo de eliminar los obstáculos al crecimiento. Uno de los cuales era el alto precio para los bienes-salario, debido a una insuficiente oferta, el atraso técnico o el funcionamiento inadecuado de los mercados, dadas las prácticas parasitarias de intermediación, como el coyotaje. Había una gran desconfianza respecto a los mercados, pues se suponía que los campesinos, dejados a su suerte, serían objeto de expoliación.

La intervención estatal en la agricultura se incrementó paulatinamente. En apariencia podía dar beneficios a todos. Alentaba el desarrollo de la agricultura comercial, permitía superar el atraso de la agricultura tradicional, canalizaba recursos a favor de la población rural y atendía el interés de los consumidores urbanos y de la industria. Sin embargo, una serie de problemas fueron acumulándose: perdía eficiencia – en términos de la relación gasto-resultado-, inducía una mala asignación de los recursos –al distorsionar patrones de cultivo o dar lugar a un uso dispendioso de los insumos-, daba lugar a actitudes rentistas y parasitarias –derivadas del ejercicio de la administración de los programas y de las relaciones de trato privilegiado con funcionarios o técnicos públicos- y el incremento de los presupuestos tendía a presionar las finanzas públicas.

5.1.2. El enfoque de asignación de recursos: la agricultura vista como un sector más

En los años ochenta, la visión de los diseñadores de políticas respecto a la agricultura experimentó severos cambios, en reacción a un nuevo entorno internacional, la generalización de las premisas del consenso de Washington y la inclusión de la

agricultura en la Ronda de Uruguay. El arribo a los más altos círculos de decisión de funcionarios con altas credenciales, formados en universidades de Estados Unidos, fue fundamental en ese cambio de visión. También contribuyeron los condicionamientos de organismos como el Banco Mundial, cuyos funcionarios y analistas impulsaban la modificación de las políticas, hacia perspectivas más orientados hacia el mercado -el abandono de esquemas de sostén de precios y la minimización de las intervenciones gubernamentales-.

La crisis fiscal del Estado mexicano durante esa década fue aprovechada para impulsar las reformas. En un primer momento, la necesidad de sanear las finanzas públicas implicó poner cada vez mayores restricciones al gasto destinado al campo. La inversión pública se contrajo dramáticamente y disminuyeron los recursos destinados a programas y organismos y empresas públicos de fomento. Lo anterior se vio reflejado en el desempeño del sector, dando lugar a una situación de crisis agrícola y alimentaria.⁶ Las reformas, el rediseño de las políticas agrícolas, se impondría con posterioridad. Ellas representaron un viraje completo respecto a los esquemas que se habían levantado a lo largo de varias décadas. Sin pretensión alguna de continuidad, constituían una ruptura con la evolución agrícola y agraria del país. La apertura de la economía vino a desempeñar un papel de primer orden. Usando los precios internacionales como referente básico, se buscaba incrementar la eficiencia de asignación de los recursos domésticos, a partir de una mayor transparencia en las señales de mercado. Importaciones baratas debían presionar a la baja los precios, en beneficio de los consumidores, en tanto los productores debían dejar de producir aquello en lo que no

⁶ Para una mayor profundización del desempeño del sector durante el periodo de crisis agrícola y alimentaria, véase Calva (1988).

podían ser competitivos y canalizar sus recursos hacia otros productos o retirarse de la agricultura. Las reformas se efectuaron en un contexto de alta inflación, donde el marco de política macroeconómica se orientaba hacia la baja en el nivel de precios y en donde era crucial mantener bajos los precios de las subsistencias.

El proceso de apertura de la economía nacional se había iniciado con la disminución de aranceles, derivado de la entrada de México al GATT, pero adquirió fuerza a finales de los años ochenta. En ese contexto, la agricultura sufriría no sólo por la disminución de aranceles y la eliminación de permisos previos sino, además, por el ejercicio de un menor gasto público y la desaparición de los precios de garantía y buena parte de la estructura institucional de soporte. Para elevar la eficiencia económica, el sector agrícola fue abierto unilateralmente, según recomendaciones de organismos internacionales, al tiempo que se desmantelaban lo poco o mucho que había de redes de protección social. La eliminación de las trabas gubernamentales y el aumento de la competencia, se esperaba, llevarían al sector a un mejor desempeño.

Los diseñadores de políticas del gobierno mexicano se plantearon un modelo de desarrollo agrícola que se sostuviera sobre la integración eficiente de la agricultura a la economía internacional, ya no sobre el abasto interno. En el cual, los productores debían ajustarse a las señales de mercado, no distorsionadas por medidas proteccionistas o de apoyo doméstico, donde el mercado internacional debía ser un instrumento para la elevación de la competitividad y una oportunidad de superar las restricciones impuestas por el mercado doméstico. El sector agropecuario, como el conjunto de la economía, debía seguir una trayectoria que maximizara el valor de la producción y del ingreso rural a través de una especialización creciente en las ramas de actividad en las cuales se tuvieran ventajas comparativas (Téllez, 1994: 126-127).

La apertura de la economía implicó el abandono del modelo de sustitución de importaciones que, en buena medida, se había originado en el rechazo a la teoría del comercio internacional basada en las ventajas comparativas.⁷ A finales de los años 80, la adopción del enfoque de ventajas comparativas implicaba que el patrón existente de aprovechamiento de los recursos no era el adecuado. En tal sentido, si se dejaban de aprovechar actividades menos rentables y competitivas en costos, en respuesta a señales de precios no distorsionadas, el sector debía crecer más rápidamente. Estos ajustes facilitarían la salida de mano de obra y el aumento de la productividad. La fe en el mercado hizo que se pusiera poca atención a la necesidad de desarrollar la competitividad mediante políticas ad hoc, lo cual se dejó más bien al mercado mismo. Hubo un menosprecio notable respecto a si los mercados podían desempeñar eficientemente su papel, de ahí que tampoco se valoraran las condiciones necesarias para su buen funcionamiento. La ingenuidad de los diseñadores de políticas resultó altamente costosa. La agricultura del país y los productores y sus familias tendrían que pagar sus consecuencias.

Los procesos de apertura de la economía y el abandono del modelo de sustitución de importaciones, por otra parte, se creían, eliminarían el sesgo antiagrícola en las políticas macroeconómicas. No ocurrió así. Aún hoy, después de la adopción de tipos de cambio flexibles (1995), la agricultura sigue padeciendo los efectos negativos de las políticas macroeconómicas, las cuales han inducido un patrón distorsionado de

⁷ Como construcción teórica, el modelo de sustitución de importaciones se origina en la CEPAL. Paradójicamente, a partir de un desarrollo mayor de la teoría del comercio internacional y de la apertura de las economías la utilización de políticas de sustitución de importaciones ha sido reconsiderada. Además, cada vez resulta más claro que las ventajas comparativas explican muy poco del comercio real. El éxito mexicano con la industria maquiladora, responsable en buena medida del perfil exportador del país, por ejemplo, tiene que ver sustancialmente con el comercio intraindustrial, y no tanto con la dotación de recursos del país.

comercio. De ahí que en ausencia de las políticas suficientemente compensatorias se hayan registrado bajas tasas de crecimiento en un largo periodo. Además, la política sectorial entró a una dinámica de subordinación al manejo macroeconómico del país, especialmente con respecto a disciplina fiscal e inflación.

En el modelo de industrialización seguido a lo largo de varias décadas la agricultura tenía funciones claras, si bien subordinadas. Era pieza fundamental en la operación del sistema económico. Sin embargo, bajo el nuevo patrón de desarrollo, orientado hacia el exterior, su funcionalidad se diluyó,⁸ ya que se asumió más como una carga que como base importante para el crecimiento y el bienestar de la población. Esta línea de razonamiento descansó en el hecho de que, en términos económicos, la agricultura había pasado a ser marginal,⁹ ya que cada vez generaba directamente una menor proporción de la riqueza del país.

5.2. Estado y crisis de la agricultura: la construcción de un marco de política basado en la intervención del Estado

5.2.1. La caracterización de la crisis

México fue considerado el país del *milagro agrícola*, en algún momento de su historia.¹⁰ Durante varias décadas (1940-1970) la producción creció notablemente más rápido que la población, las necesidades nacionales estaban cubiertas y las exportaciones proporcionaban las divisas que requería el proceso de industrialización puesto en

⁸ Existen propuestas de asignación de nuevas funciones al sector, sin embargo, en términos de expresión en las políticas públicas el problema no ha sido resuelto. Para un tratamiento de las funciones de la agricultura véase Gómez-Oliver (1996) y Calva (1999).

⁹ Rubio (2001) imputa al modelo neoliberal un carácter excluyente respecto a la producción campesina, la cual fue importante en el pasado en términos de producción de bienes-salario. En tal sentido, el modelo de sustitución de importaciones, aun siendo explotador, era incluyente. Sin embargo, en nuestra opinión el problema real es que la agricultura en su conjunto no tiene funciones definidas dentro del patrón de desarrollo adoptado.

¹⁰ Véase Carmona *et al.* (1970).

marcha. Sin embargo, en la segunda mitad de los sesenta, la agricultura empieza a experimentar un deterioro continuo, que a mediados de los setenta adquiere tonos graves (Rello, 1986: 31). La producción tendía a crecer menos rápido que la población, lo cual fue interpretado en su momento como indicador de la existencia de una crisis agrícola.¹¹

En esa perspectiva la agricultura se revelaba infuncional al patrón de industrialización, ya que estaba disminuyendo su capacidad de proporcionar bienes-salario de bajo costo y divisas netas para el desarrollo industrial, según había ocurrido por varias décadas. Tampoco parecía poder hacer frente a la dinámica abierta por el proceso de urbanización del país.

La crisis agrícola fue imputada a los daños inflingidos al sector campesino, el cual, debido a los excesos del modelo de industrialización, había perdido capacidad de producir los alimentos requeridos. Adicionalmente, se creía que los recursos públicos se habían sesgado hacia tierras de riego y hacia regiones y agricultores de tipo capitalista, en perjuicio del aprovechamiento de las tierras de temporal, en manos campesinas. Por otra parte, tendió a considerarse perjudicial al interés nacional el hecho de que lo que se consideraban las mejores tierras estuvieran siendo utilizadas en cultivos de exportación y no en la producción de los alimentos de consumo básico, a lo cual se sumó posteriormente la crítica al cambio en el patrón de consumo, expresado en ganaderización de tierra silvícola o apta para la agricultura.

¹¹ La noción de crisis agrícola no fue en realidad muy afortunada. Si la demanda estaba creciendo mucho más rápidamente que la oferta ello debía haberse reflejado en los precios y estimulado la producción. En consecuencia, la demanda debía haber sido un factor de expansión de la oferta, en beneficio de los productores. Los controles para hacer que el precio de las subsistencias se mantuviera bajo, con un sistema de precios de garantía, impidieron que los productores pudieran haberse visto estimulados por el alza eventual de los precios. La situación de la segunda mitad de los sesenta sería más identificable con una crisis alimentaria, en el sentido de que no había suficientes alimentos básicos para la población; sin embargo, ésta no adquirió tal rango debido a las importaciones.

Esta lectura de los hechos llegaría a expresarse en las políticas públicas, dando lugar a una expansión del gasto público destinado al campo, al intento de extender la modernización de la agricultura hacia las áreas campesinas -de temporal incluso-, a presiones para la adopción de insumos de alto rendimiento mediante el crédito y otros instrumentos de política y a programas de ampliación de la frontera agrícola. Las políticas tuvieron un marcado sesgo hacia el aprovechamiento agrícola, en perjuicio de la ganadería extensiva y la silvicultura. Las asignaciones presupuestarias para irrigación fueron aumentadas significativamente.

5.2.2. La respuesta del Estado: mayor intervención en la agricultura

Los gobiernos mexicanos respondieron a la crisis agrícola aumentando la ingerencia estatal en el desempeño del sector agropecuario. El incremento de la intervención fue una manera de responder a las presiones sociales. Además, estaba presente en la memoria colectiva que el *milagro agrícola mexicano* se debía en buena medida a agresivas políticas estatales de ampliación de la frontera agrícola, de cambio en la calidad del recurso suelo y de modernización de la agricultura. Si bien sus beneficios no habían llegado a toda clase de productores, lo cual podía hacerse posible. Además, había un ambiente externo que era propicio a la aplicación de medidas de redistribución del ingreso y de apoyo a la transferencia de tecnología hacia los pequeños productores.

El expansionismo fiscal se reflejó en el crecimiento de la inversión pública destinada al campo y en la inyección de fuertes subsidios a los insumos y al crédito agropecuario. No obstante, se aplicó una política de precios errática, con tendencia a la baja (Lugo *et al.*, 1990: 101), que socavaba la efectividad de las políticas de gasto. De cualquier manera, si a principios de los años setenta la agricultura mantenía un

desempeño insatisfactorio, a partir de 1976 entra en un proceso de recuperación. En particular, de 1975 a 1982 el crecimiento promedio anual del PIB agropecuario fue de 3.2% (base 1980), mientras la población crecía en alrededor del 2.8%.

Hasta mediados de los años sesenta el objetivo principal de la política agrícola era mejorar la capacidad de producción de la agricultura, sin embargo la inclinación a que la demanda superara a la oferta de alimentos, en un marco de crecientes presiones inflacionarias, desplazó el acento hacia la producción de alimentos abundantes y baratos. En ese tenor, la idea de alcanzar la autosuficiencia alimentaria ganó terreno en el debate a lo largo de los años setenta, lo cual alcanzaría su más alta expresión a finales de la década, con el diseño del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Con la creación del SAM se establecieron metas precisas, se pretendía alcanzar la autosuficiencia en cereales, oleaginosas y frijol hacia 1985, así como mejorar el régimen de alimentación de una población objetivo de 19 millones de personas, mediante la distribución de una canasta básica a precios subsidiados (OCDE, 1997: 16-17). El SAM representó un esfuerzo de definición de una política alimentaria para el país y, a la vez, de la fusión de ésta con la política agrícola.

El SAM tuvo una existencia efímera, debido a que el estallido de la crisis en 1982 hizo insostenible su continuidad, pues se basaba en fuertes subsidios hacia la agricultura y la alimentación. Fue la iniciativa más acabada de recuperación del dinamismo de la agricultura a través de políticas de gasto, en donde el principal receptor de las políticas era el productor campesino de zonas de temporal. Desde entonces, la tendencia general sería hacia apoyos a los productores rurales decrecientes, especialmente en regiones de temporal.

La participación creciente del Estado en el desarrollo agrícola a lo largo de varias décadas hizo que el desempeño sectorial se volviera altamente dependiente del gasto público federal. La estructura burocrática se amplió sistemáticamente, a medida que se introducían nuevos programas o se hacían ajustes a los anteriores y a los organismos gubernamentales. También la corrupción se hizo más generalizada y visible y difícil de controlar. La industria paraestatal en la agricultura creció aceleradamente, así como la incursión de los productores en inversiones agroindustriales auspiciadas por el Estado.

El incremento de la intervención estatal condujo a una situación en la cual el gobierno federal llegó a manejar y controlar la industria de fertilizantes (FERTIMEX) y la producción y comercialización de semillas (PRONASE), en tanto producía alimentos balanceados (ALBAMEX) y distribuía agroquímicos. También estaba involucrado en la fabricación de tractores, aseguraba cosechas (ANAGSA) y participaba de manera notable en el financiamiento rural (con créditos a bajas tasas a través de BANRURAL, FIRA y otros organismos). Además, a través de CONASUPO, compraba, procesaba y distribuía parte de la producción de granos y oleaginosas. Los doce cultivos considerados básicos gozaban de precios de garantía.

Las funciones de la secretaría (SARH) enfocada hacia la agricultura, en la regulación y en el apoyo a los productores se habían ampliado. La construcción y mantenimiento de la infraestructura de riego y rural, se consideraban actividades del sector público y el Estado asumía como de su competencia la apertura de tierras al riego. Adicionalmente, se habían creado instituciones para apoyar el desarrollo de productos específicos (INMECAFE, TABAMEX, AZÚCAR) y numerosos instrumentos, programas y organismos en apoyo al campo. El número de paraestatales se elevó de 96

en 1970 a 966 en 1982 (sin contar bancos nacionalizados y sus propiedades) (Fox, 1990: 199).

No se asignó la debida relevancia al desarrollo de mercados de insumos y productos agropecuarios. La preocupación se centró en la elevación de la capacidad de oferta de la industria paraestatal, pues se consideraba que el Estado era responsable de la modernización de la agricultura y de garantizar una oferta de insumos satisfactoria a bajos precios. Por otra parte, la acción del gobierno federal con relación a los mercados de productos se sesgó hacia el ataque a la práctica del coyotaje, en la idea de evitar que se fugara el ingreso de los campesinos y se encarecieran las subsistencias urbanas. La diferencia entre precio al productor y precio al consumidor podía ser reducida mediante la intervención estatal directa. En esa trayectoria, la presencia de CONASUPO y de la industria paraestatal se volvió cada vez más importantes.

El aumento de la participación estatal en el campo, para propiciar transferencias positivas del resto de la economía hacia el sector rural, se acompañó de mayores subsidios a la producción y al consumo de la población urbana, y de la promoción más amplia de los paquetes técnicos que habían dado resultado con productores comerciales en zonas de riego. Sin embargo, la inducción del uso de insumos agrícolas no hizo consideración adecuada del tipo de productores y sus sistemas productivos y de la especificidad de las tecnologías agrícolas, según las regiones de producción. Aun así, el nivel de uso de insumos agrícolas modernos fue siempre bastante bajo. Por otra parte, la acción tutelar del Estado, bajo la pretensión de modernizar a los productores de bajos ingresos, hizo perder a éstos parcialmente el control sobre su proceso productivo y llevó al campo a una situación insostenible de dependencia de los fondos públicos, en donde los resultados eran pobres y los requerimientos cada vez mayores.

En contraste con el período del *milagro agrícola* la mayor intervención estatal limitó el desarrollo de los mercados agrícolas y fue más coercitiva respecto a sus posibles beneficiarios, en especial frente a los ejidatarios y otros pequeños productores. Además, sus resultados en el terreno productivo ya no fueron tan espectaculares. Para la época de los años setenta y parte de los ochenta, las tecnologías de la *revolución verde* habían perdido su eficacia inicial y mostraban sus efectos colaterales nocivos. Así lo reflejaban el lento crecimiento de los rendimientos y la rigidez en la oferta en diversos productos básicos en distritos de riego, la pérdida de competitividad externa, los daños ambientales y ecológicos y el deterioro de los recursos en áreas de agricultura moderna.

En un contexto de economía altamente protegida y cerrada a numerosas importaciones relacionadas con la producción agrícola, la oferta de tecnologías para la producción agrícola tendió a provenir sustancialmente de fuentes públicas, con la excepción notable de productos muy orientados hacia el mercado externo, como las hortalizas. La existencia de una investigación excesivamente centralizada y altamente dependiente de los presupuestos públicos, muy desligada de las demandas de los productores, impidió que se desarrollara a mayor velocidad el potencial de las tecnologías convencionales. Hubo una rigidez institucional en la oferta de tecnologías agrícolas, sin que en contraparte se desarrollaran mecanismos de transferencia de tecnología más fluidos a través de los mercados de insumos y servicios al productor.

Los esquemas de planeación, de carácter centralista, que se habían venido conformando por años, sustancialmente alrededor del manejo del agua y del crédito, perdieron eficacia y fueron causa de mala utilización de los recursos. Las políticas, definidas centralmente, se caracterizaron por su excesiva estandarización. Al pretender cubrir la mayor parte del territorio nacional, no hacían una valoración adecuada de la

heterogeneidad estructural del campo mexicano y perdían eficiencia al definirse acciones localmente más específicas, además de estar muy sesgadas hacia los productores según su forma de tenencia, y no tanto a la elevación de la viabilidad económica del pequeño productor, que justificaba el acceso a fondos internacionales.

Las políticas de precios al consumidor, en la idea de controlar los precios de las subsistencias y la inflación, condujeron a políticas de precios reales al productor inconsistentes. Lo que parecían ser apoyos mayores a la agricultura eran en buena parte subsidios crecientes al consumo urbano. Subsidios que se volvieron cada vez menos justificables ante la debilidad de las finanzas públicas.

A pesar de la escasez de recursos y de la necesidad de recurrir al endeudamiento externo se descuidó la eficiencia en la asignación del gasto público. Como la acción del Estado se consideraba indispensable, no se generó una discusión en torno al sistema de competencias públicas referidas a la actividad, tampoco respecto a la eficacia de las políticas finalmente elegidas, mucho menos con relación a si la eficiencia de las políticas de gasto podía ser elevada mediante la operación de mercados.

El consenso respecto al repunte de la intervención estatal fue deteriorándose paulatinamente. No sólo por los pobres resultados obtenidos, sino sobre todo porque ésta se asoció al aumento de la corrupción en el campo¹² y del peso de una burocracia poco eficiente. También fue minado por las políticas de precios, con su marcado sesgo

¹² Gordillo (1996: 13-22) le denomina *erosión de la cultura productiva* a este proceso, en el cual se generó la industria del siniestro, ligada a la interacción entre crédito y seguro agrícola. Los productores perdieron interés en el resultado de su cosecha, y en producir con eficiencia, pues estaban más interesados en elevar sus ingresos globales y en tener dinero en el presente; la producción obtenida, de cualquier manera, resultaba mayor a la reportada a las instituciones públicas. Durante ese tiempo los ingresos campesinos se vieron elevados, al igual que sus niveles de capitalización, si bien a costa de las finanzas públicas. Los mayores beneficiarios de la corrupción estaban en la misma burocracia. No era ésta la primera vez que la corrupción pública servía para generar capitalización de los productores, esto también había ocurrido durante el período de impulso de la *revolución verde*, pero a favor de productores comerciales de mayor tamaño, según lo describe Hewitt (1978).

urbano, ya que implicaban controles de precios o su ajuste inadecuado a los costos de producción, y por las persistentes demandas agrarias, que conducían al enfrentamiento de los propietarios privados con el Estado y a la disputa entre los sectores privado y social.

Sin embargo, en comparación a lo ocurrido durante los años noventa, de implementación de la reforma agrícola, no se puede afirmar que los campesinos carecieran de apoyos durante el lapso de intervención estatal creciente. Por el contrario, los beneficios públicos que se derivaban del acceso a la tierra fueron un incentivo que se vio reflejado en alguna medida en el aumento de la presión social sobre el suelo de uso agrícola en forma de mayor exigencia de reparto agrario. La agricultura podía ser una base de sustento económico para numerosos campesinos, aunque no se corrigieran los problemas de distribución del ingreso y no a todos les fuera bien.

5.2.3. La crítica de la intervención estatal en la agricultura

A lo largo de los años ochenta se fue generando una inconformidad creciente respecto a la intervención del Estado en la agricultura. La crítica provino, en un primer momento, de analistas del problema agrario y de líderes de organizaciones que habían podido consolidar procesos de organización económica independientes, aunque apoyándose en políticas y recursos públicos (véase Fritscher, 1985; Gordillo, 1988a; 1988b), y de sectores ligados al sector privado de la economía.

Para el primer grupo, el juego de los intereses burocráticos y las necesidades de control político se habían convertido en recurrentes causas de conflictos, que obstaculizaban e inhibían el potencial de las organizaciones económicas campesinas, además, se veía con preocupación la pérdida de control del proceso productivo por parte de los productores a manos de las instituciones gubernamentales. Para el segundo, eran

motivo de preocupación el derroche de los recursos públicos, la inseguridad en la tenencia de la tierra, los controles de precios al consumidor y el poder monopólico del Estado en la comercialización, el cual ejercía una competencia considerada desleal frente al sector privado.

No obstante, no fueron sectores "progresistas" los que impusieron su visión en relación con la intervención estatal en el campo, pues para ellos el Estado era fundamental en la consolidación de la capacidad de organización económica de los productores rurales. Tampoco sectores de "derecha tradicional". Más bien ocurrió un ajuste a nuevas realidades, bajo la conducción de la nueva elite en el poder político que tenía una visión favorable a la globalización económica y a la transformación de la economía, bajo enfoques centrados en los mercados y en la apertura comercial. La reforma de las políticas agrícolas fue vista como la vía para la modernización de la agricultura –otra más-, compatible con los procesos de modernización de la economía ya puestos en marcha a partir de las políticas de cambio estructural.

Se introdujeron las reformas en circunstancias críticas para el país y en un ambiente en donde las concepciones con relación a mercados libres, individualismo económico y fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado se estaban imponiendo internacionalmente.

5.3. El retiro del Estado: apertura económica y reforma de las políticas agrícolas

La reforma mexicana de las políticas agrícolas se inició propiamente durante la administración de Carlos Salinas (1989-1994), si bien ya habían ocurrido ajustes en la política comercial que implicaban la inserción de la agricultura en una trayectoria de apertura y ajustes estructurales. La adopción de una trayectoria de abastecimiento de alimentos baratos, con decrecientes apoyos estatales a la producción nacional y una

creciente dependencia del mercado internacional, propiamente se perfilaría de manera definida al instrumentarse el Pacto de Solidaridad Económica (PASE),¹³ suscrito en diciembre de 1987 durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988).

En la mayor parte del gobierno de Miguel de la Madrid el campo mexicano padeció una situación de abandono, pero también continuó disfrutando de una cierta protección en el marco de una retórica nacionalista (Appendini, 1993: 200). El "saneamiento" de las finanzas públicas implicó menores asignaciones presupuestarias a través del crédito, la inversión y el financiamiento de los diversos organismos y empresas de fomento. Sin embargo, las devaluaciones recurrentes (1982, 1985 y 1987) funcionaron como un mecanismo de protección en ese periodo. En contraste, con Carlos Salinas el campo sufriría el efecto de las reformas en un escenario de sobrevaluación cambiaria, de manera que los efectos negativos se pronunciaron.

La reforma mexicana de las políticas embonó con las de otros países (Fritscher, 1996), similarmente promovidas por organismos como el Banco Mundial, en el contexto del dominio de las ideas neoliberales y de las negociaciones multilaterales para disminuir las barreras al comercio de productos agrícolas. Los cambios introducidos en la política sectorial se verían reforzados con la entrada en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la adhesión de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ambos hechos ocurridos en 1994.

¹³ El PASE constaba de tres aspectos básicos: el compromiso de aumentar el superávit fiscal primario y la contracción del crédito interno para controlar la demanda agregada; una política de ingresos para romper la inflación inercial y estabilizar las expectativas, que implicó control y congelamiento de precios claves mediante concertaciones; y la adopción de un programa de reforma estructural que incluía la aceleración de la liberación comercial y la desincorporación de empresas públicas (Lustig, 1994: 74).

Las reformas agrícolas de México representaron el ajuste del sector a la estrategia de cambio estructural -o de modernización económica-, antes puesta en marcha para la economía en su conjunto. Constituyeron a la vez, un ajuste anticipado a la Ronda de Uruguay, dado que ya se había adoptado el discurso del libre comercio en materia de agricultura. Los debates de las negociaciones multilaterales habían generado una retórica dominante que se asumió como propia, de ahí que el diseño de políticas haya tendido a operar en términos de lo que podía ser permisible en el caso de una conclusión exitosa de las negociaciones. Además, tomaron el carácter de unilaterales, pues los diseñadores de políticas del gobierno mexicano consideraron que así se elevaría la eficiencia económica; por tanto, no era conveniente hacer depender las reformas de las negociaciones sobre comercio. Los acuerdos para una liberación comercial concertada serían suscritos más tardíamente, y en condiciones donde poco se dejó para negociar.

5.3.1. El discurso de la reforma de las políticas agrícolas

Los reformadores confiaban en que las reformas podían incidir en la elevación de la productividad sectorial a través de una reasignación de los recursos. Persistentemente se argumentó que en el campo se producía casi un 7% de la riqueza nacional empleando un cuarto de la población económicamente activa, por lo que no se consideraba un problema el desplazamiento de la mano de obra fuera de la agricultura sino deseable. Equilibrar el desarrollo de la agricultura con el resto de la economía no era importante, pues suponía transferencias gubernamentales. No sólo para el caso de la mano de obra sino también para los productores comerciales, se llegó a afirmar que si su esfuerzo no daba los frutos esperados sus recursos debían ser reubicados en áreas más rentables, aun fuera de la agricultura.

En los primeros años, la carga ideológica detrás de la reforma dejó poco espacio al pragmatismo o para el gradualismo, aunque después tuvieron que hacerse algunas reconsideraciones. En tanto se buscaba la disminución del peso que representaba la agricultura en el presupuesto público, se pretendió que el mercado propiciara la asignación más eficiente de los recursos agropecuarios, mediante la eliminación de las trabas a la inversión privada y las restricciones a la libertad de los productores para disponer de sus activos, de acuerdo a las señales del mercado. Se asumió que en un contexto de economía abierta los precios internacionales constituían el mejor referente de los costos de oportunidad de los recursos nacionales, a los cuales debían adaptarse los productores. En tal sentido, la apertura del sector –política comercial- se combinó con un desmantelamiento de los instrumentos de política internos, construidos a lo largo de décadas en el marco del modelo de sustitución de importaciones.

No hubo mayor preocupación en torno al deterioro de los términos de intercambio de la agricultura, o en que ello pudiera implicar fuertes transferencias intersectoriales de ingresos. Además, el grado de distorsión en los precios internacionales tampoco fue considerado como problema. En una situación en la que se deseaba atraer divisas, las importaciones baratas podían significar una transferencia externa a favor de la economía nacional, ya que implicaban el sacrificio de menor cantidad de dólares en su compra. Esta forma de razonar las políticas agrícolas tendió a reforzar el carácter de importador neto de alimentos que había adquirido el país, no a atacarlo, después de todo, importaciones más baratas podían mejorar el ingreso de los consumidores, la mayoría, mientras permitían disciplinar los precios internos. Aun los pobres, en el campo, podían beneficiarse, pues la mayor parte de los campesinos fueron clasificados como compradores netos de granos.

Según uno de los diseñadores de la reforma, la eficiencia económica no podía ser alcanzada con el esquema de precios de garantía e intervención de CONASUPO, ya que al no existir vínculo entre los precios al productor y los precios internacionales el régimen comercial restrictivo distorsionaba la estructura de la producción. Las operaciones mercantiles debían tener congruencia con los costos financieros que implicaban, y éstos reflejarse en los costos de transporte y almacenamiento. Los productores y consumidores debían ajustarse a las señales de las variables económicas. (Téllez, 1994). En consecuencia, las reformas llevaron a la reducción de los niveles de protección, a una disminución de la intervención de CONASUPO, hasta su desaparición, a la eliminación de los precios de garantía y al descenso significativo de los subsidios, mientras se dismantelaba o debilitaba la vieja estructura institucional de soporte y fomento de las actividades agrícolas.

La desregulación y la apertura externa fueron dos de los pilares sobre los cuales se asentó esta variante de modernización del campo (Gordillo, 1992: 84). Mediante la primera se buscaba destrabar los nudos problemáticos que supuestamente limitaban el potencial de la agricultura, particularmente en lo que se refiere a la inversión privada y la expansión del capital, creando nuevas bases de crecimiento económico a largo plazo, y con la segunda, crear vías de acceso a la tecnología mundial -al facilitar la importación de insumos y tecnologías- y elevar la presencia de la producción nacional en los mercados internacionales. En esa perspectiva, la decisión de dismantelar el aparato paraestatal no sólo se consideraba conveniente para las finanzas públicas -al reducir las transferencias y el tamaño de la burocracia- sino que también era una manera de reducir las fuentes de rentas públicas. La magia de los mercados fue ofrecida como la vía para elevar la eficiencia en el uso de los recursos, corregir los males del gigantismo

burocrático y ensanchar los derechos y capacidades de elección de los agentes económicos y consumidores, en tanto individuos (Ibarra, 2000: 27).

La mayor orientación hacia los mercados, implicaba procurar los mercados de exportación. De ahí la necesidad de reconvertir para buscar los productos de mayor valor agregado, pero también la ruptura del compromiso de producir para el abasto interno. El abasto podía alcanzarse mediante importaciones, la preocupación era generar las divisas para hacerlo posible. Era natural que ocurriera una desestructuración de las cadenas productivas, en perjuicio de las actividades primarias. De esta manera, fue causado un daño profundo a la competitividad de largo plazo. Por otra parte, debido a la caída de los niveles de rentabilidad las expectativas en torno a la inversión privada y reconversión productiva resultaron fallidas.

El gobierno federal, en la fase inicial de la reforma, durante el gobierno de Carlos Salinas, deseaba que la inversión privada supiera el retiro del Estado, mejorando la capacidad del sector agrícola para la atracción de capital, pero además que disminuyera el peso del sector social, pues gravitaba fuertemente sobre el gasto público. El fortalecimiento de éste, en el pasado, había justificado el incremento de la intervención estatal en la agricultura, y no era deseable que tal situación persistiera. Para atraer la inversión privada se reformó la legislación agraria, en la idea de disminuir las barreras de acceso a la propiedad del suelo y garantizar plenamente los derechos de propiedad, a fin de desarrollar los mercados de tierras en la agricultura. La garantía plena de los derechos de propiedad y el libre traspaso de los derechos sobre el suelo se juzgaban componentes básicos de la estrategia para atraer inversión al campo, sin embargo, fue menospreciado el efecto de la caída de rentabilidad, asociada a la modificación de las políticas y de sus instrumentos y la persistente sobrevaluación del tipo de cambio.

El nuevo proyecto en realidad llevaba no sólo a un cambio de escenarios para la realización de la actividad sino de actores en el campo.¹⁴ No implicaba sólo la disminución del peso de la agricultura de tipo campesino sino también la modificación de la relación del Estado con la agricultura de tipo comercial, pues ésta era altamente dependiente de las subvenciones públicas y amplia beneficiaria de las políticas de sostén de precios. Ante la expectativa de integración económica con Estados Unidos, los diseñadores de política estaban más interesados en la conformación de grupos empresariales, empresas y compañías, con capacidad de atracción de capital, uso de economías de escala y de competir en mercados completamente libres, que en el desarrollo de una agricultura basada en productores comerciales privados, en sí. Hubo una desconexión de las realidades del campo mexicano, pues se idealizó una estructura que estaba lejos de ser preponderante, la cual difícilmente podía desarrollarse a corto plazo, mientras era menospreciada la capacidad de resistencia campesina.

Los enfoques extremos iniciales, no obstante, no se sostendrían en términos tan definitivamente crudos. Al avanzar el proceso de apertura y las reformas, la pobreza adquiriría una magnitud no prevista, surgiría la inconformidad de los productores - especialmente en regiones de agricultura comercial-, las denominadas fallas de mercado (mercados inexistentes, incompletos o de mal funcionamiento, información asimétrica, mercados no competitivos, etc.) se harían más visibles, así como perceptible la

¹⁴ Según Gordillo la transformación del papel del Estado y el fortalecimiento de la alianza con los productores eran prerrequisitos indispensables para la reactivación agropecuaria. En realidad, el gobierno estaba deshaciendo sus alianzas tradicionales, los campesinos constituían un problema no una solución. El gobierno no estaba interesado en cualquier tipo de reactivación, sino en aquella que efectivamente proviniera de fuentes privadas, dado que las transferencias de recursos estatales hacia el campo tenían que ser del menor monto posible, muy selectivas y de carácter temporal. La justificación "agrarista-campesinista" de los nuevos cambios puede encontrarse en (Gordillo, 1992). Para un análisis respecto a las dinámicas de las organizaciones y su relación con la reforma véase Foley (1995).

inexistencia de instituciones apropiadas al buen funcionamiento de los mercados. En esa perspectiva, poco a poco empezaron a surgir iniciativas que implicaban la emergencia de nuevas instituciones y programas, y también nuevas formas de intervención estatal.

A más largo plazo, ante el desgaste del discurso inicial, sus pobres logros y consecuencias devastadoras, y atendiendo a la nueva institucionalidad internacional, ha venido emergiendo poco a poco un nuevo marco de instrumentos de política, instituciones públicas y programas que implican la reconstitución de redes de protección social en el campo, dar atención mayor a enfoques de nuevos actores sociales y una cierta recuperación de los mecanismos de intervención estatal en la agricultura, aunque en un entorno no reñido con el mercado. Más allá de la consideración que se tenga al respecto, ello constituye un cambio respecto a las visiones simplistas iniciales. Sin embargo, se está lejos de haber recuperado el dinamismo sectorial ni el estatus que en algún momento tuvieron los productores en el diseño de las políticas agrícolas.

5.3.2. Evolución y reforma de los instrumentos de política agrícola

5.3.2.1. La modificación del marco de política comercial

México inició el proceso de modificación de su régimen comercial aun antes de la entrada al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, ocurrida en 1986, como expresión de la decisión de modificar el rumbo de la economía y hacer de la apertura un componente básico de una nueva estrategia de crecimiento económico. La modificación de la estrategia pretendía fundar nuevas base de crecimiento, realizando los cambios estructurales pertinentes, mientras se perseguía la estabilización de las variables macroeconómicas. El diseño de las políticas agrícolas y sus cambios han estado determinados por estas condicionantes.

Hasta antes del proceso de apertura, las medidas de protección en frontera implementadas por los gobiernos mexicanos estaban basadas sustancialmente en permisos previos a las importaciones. Según la OCDE (1997: 78), cerca del 60% del valor de las importaciones totales del país estaba sometido a este requisito en 1979. Porcentaje que sería elevado al 100% al estallar la crisis de balanza de pagos de 1982. Sin embargo, esta trayectoria ascendente se vería interrumpida en 1984, al reducirse la proporción a un 84%. Ese cambio de perspectiva se vería reforzado por la decisión de adherirse al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), de manera que el porcentaje de las importaciones sujetas a permisos previos cayó a un 35% en 1985 y a un 28% en 1986. Se estaba así adoptando una nueva estrategia de desarrollo, en la lógica de basar los intercambios comerciales en las ventajas comparativas, en donde la apertura externa vendría a desempeñar un papel de primer orden.

En el contexto de la búsqueda de la estabilización macroeconómica del país, dados los recurrentes ajustes en el tipo de cambio, la apertura devino en un instrumento para disciplinar los precios internos. En 1987 fue lanzado el Pacto de Solidaridad Económica, este programa asumió explícitamente la apertura como un componente clave de la estabilización de la economía. En ese año se redujeron la tasa arancelaria máxima a un 20% -la cual era de 100% en 1986-, el número de posiciones arancelarias -(0, 5, 10, 15 y 20), contra 11 existentes en 1986- y el promedio arancelario ponderado -al pasar de 13%, en 1986, a 6%, en 1987-. De esa manera se había ido más allá del techo comprometido con el GATT, una tasa arancelaria máxima del 50%. Adicionalmente, con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (1988) se persistió en la reducción del valor total de las importaciones sometidas a permiso previo, sin embargo, con la finalidad de dar un trato igual a todos los sectores, los aranceles fueron

aumentados para todos los bienes que estaban libres de impuestos o sometidas a un arancel del 5%, haciendo que se incrementara el arancel promedio ponderado a un 10% (OCDE, 1997: 79).

En un principio, el proceso de apertura económica afectó de manera preponderante a los bienes manufactureros. En contraste, los niveles de protección de los productos agrícolas y derivados se conservaron comparativamente altos. El esquema de protección de la agricultura se había basado históricamente en los permisos previos, ya que este mecanismo ofrecía ventajas respecto a los aranceles, y ello no cambió tanto durante buena parte de los años ochenta. El primer instrumento permitía que el volumen importado pudiera ajustarse exactamente a la demanda interna no cubierta con producción nacional, de manera que los precios mínimos al productor no se vieran alterados.¹⁵ Al concluir la administración de Miguel de la Madrid (1983-1988), todavía más de la mitad del valor de las importaciones agropecuarias y agroindustriales (57%) estaba sujeta a permisos previos -el 20% en el caso de los demás bienes-. Sin embargo, el arancel promedio ponderado para las importaciones agropecuarias había caído al 0.7% -en comparación a 10% para los otros bienes- (Salcedo, 1999).

En materia de exportaciones la política comercial mexicana fue menos restrictiva que en importaciones. El valor total de las exportaciones totales del país, sometidas a licencias, era del 10% en 1983 y alcanza su punto máximo en 1986, con un 23% -para

¹⁵ Un instrumento puramente arancelario, sin cuota, hubiera implicado que se pudiera importar cualquier cantidad cubriendo el arancel pertinente, con el posible efecto negativo de hacer caer el precio al productor. Además, ese instrumento podía dar pie a procedimientos de subfacturación en frontera, dada la corrupción en aduanas, generando descontrol de las cantidades importadas. El esquema de cuotas era más compatible con la existencia de un monopolio en la importación en manos de una paraestatal como era el caso de CONASUPO. En ausencia de monopolio en la importación, el esquema de permisos previos podía dar lugar a la captura de rentas si la administración no era honesta y transparente. La Ronda de Uruguay prohibió los esquemas puros de cuotas, al acordar su arancelización para efectos de reducción y tolerar tan sólo el uso de contingentes arancelarios. Las cuotas se consideran altamente distorsionantes del comercio.

disminuir a 2% en 1994-. La mayoría de las licencias para exportación tenían que ver con productos agrícolas, especies en peligro de extinción y derivados del petróleo (OECD, 1997: 79). Más de dos terceras partes de las exportaciones agrícolas llegaron a estar sujetas a controles. En café y tabaco, el Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y Tabacalera Mexicana (TABAMEX) eran los instrumentos de control. En hortalizas las restricciones funcionaban a través de permisos de siembra-exportación, concedidos por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), y de certificados de origen administrados por Confederación Nacional de Productores de Hortalizas (CNPH). En otro tipo de bienes, las restricciones obedecían a la necesidad de regular el abasto interno de los productos incluidos en la canasta básica, sujetos a precios controlados o de concertación. (Téllez, 1994: 128-129). Desde mediados de los años ochenta fueron reducidos los aranceles a la exportación, al igual que el número de bienes sujetos a algún tipo de restricción.

En agosto de 1990 se liberó completamente la exportación de hortalizas, al cancelar en definitiva el Programa de siembra Exportación, el cual establecía restricciones de tipo cuantitativo para la producción destinada a los mercados externos – ya antes, en 1988, se había eliminado el requisito de permiso previo de exportación-. Si bien, posteriormente, los productores mexicanos, en el caso del tomate, fueron forzados a establecer restricciones voluntarias a las exportaciones, ante acusaciones de dumping en Estados Unidos.

Realmente México no emprendió cambios mayores en su estructura de protección de los productos agrícolas sino hasta finales de los años ochenta y en el primer quinquenio de los noventa. Sin embargo, el desarme arancelario sería radical y afectaría a productos altamente protegidos y sensibles. Además, se abriría una senda

para la desaparición prácticamente completa de los niveles de protección, a partir de la firma del TLCAN. En 1989 dejaron de estar sujetos a precios de garantía el sorgo, la soya y demás oleaginosas, en tanto se reducía el arancel a 0% en cada uno de ellos. Para el caso de arroz se estableció un arancel de 10 y 15%, dependiendo de su grado de industrialización (Téllez, 1994: 175-182). En carne bovina el arancel pasó a ser de cero por ciento. La eliminación de los permisos previos sería sustituida, en algunos casos, por un arancel no mayor al 20%. Al hacerse la negociación del TLCAN, en granos básicos ya tan sólo maíz, frijol y trigo estaban sujetos a permiso previo, además de azúcar, leche en polvo, algunos quesos, carne de ave, huevo, aceites y grasas animales, papa, cebada y malta, manzana y uvas, y tabaco y cigarrillos, principalmente, en otras categorías de productos (Rosenzweig, 2000: 33).

La apertura acelerada terminaría causando la caída en los niveles de rentabilidad y desatando la inconformidad de los productores. Previo al arranque del TLCAN, la presión de sus organizaciones, en demanda de protección, abrió un espacio para el incremento de aranceles y el restablecimiento de algunos permisos de importación (pollo, huevo, cerdo, durazno). No obstante, al entrar en vigor dicho acuerdo sólo quedarían bajo permiso previo los productos avícolas, grasas animales, leche, papa, frijol, cebada, malta y maíz, a los cuales se establecieron aranceles equivalentes y cuotas libres de arancel (Salcedo, 1999). Por otra parte, en compensación por la pérdida de protección, se decidió adelantar unilateralmente la apertura a las importaciones de insumos claramente identificados con las actividades agropecuarias. En ese año serían

liberadas 118 fracciones arancelarias.¹⁶ A partir del año 2003 quedarían libres de restricciones todos los productos, con excepción de los casos del maíz, el fríjol, el azúcar y la leche, dejados pendientes para el 2008.

Cabe señalar que para dos de los productos más sensibles, maíz y fríjol, las importaciones no se ajustaron a las cuotas –y aranceles por arriba de cuota- que habían sido negociadas dentro del TLCAN,¹⁷ de manera que el gobierno federal estuvo dispuesto a facilitar importaciones libres de arancel de cantidades superiores a las cuotas establecidas desde el inicio del acuerdo. Dos argumentos fueron sustanciales a esta decisión, no dañar las cadenas productivas –es decir, a los industriales- y no impactar los precios al consumidor final. Así pues, los productores vieron desvanecerse la protección en estos productos y debilitarse su capacidad de negociación de precios frente a los importadores, debido a la exigencia de estabilización de precios. Sólo la movilización de los productores pudo inducir cambios en este aspecto, en los últimos años.

Cuadro 4. Arancel promedio ponderado (%), 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Todo tipo de bien	5.7	3.4	2.9	2.6	2.6	2.9	3	3.2	4.5
Productos agropecuarios	6.1	5.5	2.6	2.8	3.7	2.8	3.7	4.1	2.9
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	15.3	13.3	11.7	9.8	8.3	8.5	7.8	8.1	6.7

Nota: Se refiere al promedio de los aranceles de cada fracción, ponderados por el valor de las importaciones registradas durante el año.

Fuente: Fox, V. 2003. Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal.

¹⁶ La primera lista fue anunciada en marzo de 1993 e incluía a 70 fracciones (siendo las fracciones más importantes cloruro de potasio, herbicidas, cosechadoras-trilladoras y máquinas para riego agrícola). La segunda, con 48 más, en agosto de ese mismo año (Salcedo, 1999).

¹⁷ En el TLCAN se acordó la liberación inmediata de la mayor parte de los productos, mientras otros se dejaron a plazos de 10 y 15 años, según su sensibilidad para el país. La cuota establecida para maíz fue de 2.5 millones de toneladas para el primer año, cantidad que aumentaría en un 3% en los siguientes, hasta el 2008. En el primer año toda cantidad por arriba de cuota debía para un arancel del 206.9%, que descendería año con año en un 26.6%, para mantenerse constante a partir del 2003. Para el fríjol se determinó un esquema similar (Henriques y Patel, 2004).

El ingreso de México al GATT dejó bastante margen para el uso de medidas de protección. Lo mismo se puede afirmar respecto a los acuerdos de la Ronda de Uruguay.¹⁸ Sin embargo, los acuerdos multilaterales perdieron relevancia, frente a la voluntad de abrir la economía y la decisión de suscribir el TLCAN. Dado que el grueso del intercambio comercial de México se realiza con Estados Unidos, con el TLCAN la agricultura del país ha quedado casi completamente abierta. Este proceso ha sido reforzado con la suscripción de acuerdos comerciales con otros países y regiones, incluida la Unión Europea. Por tanto, permisos previos y aranceles quedaron prácticamente descartados en el diseño de las políticas, lo cual hace inviable cualquier retorno a las políticas de precios garantizados.

Los niveles arancelarios del país son ahora realmente bajos, sin embargo, la protección ha sido mayor para productos agroindustriales que para productos agropecuarios.

5.3.3.2. De las políticas para el sostenimiento de precios a los pagos directos

El gobierno federal mantuvo hasta 1988, una política de precios que respondía a un contexto de economía protegida, basada en el mercado interno y en una fuerte intervención estatal en la economía. Mediante la política de precios aseguraba un nivel mínimo de ingreso a los productores y el desarrollo del mercado interno, e incluso podía alentar o desalentar la producción de cultivos determinados, con fines de planeación. El esquema de fijación de precios encontraba justificación en la falta de capacidad y experiencia en la comercialización por parte de los pequeños productores, en el propósito de proteger el ingreso de los campesinos frente a la voracidad de los intermediarios y en la necesidad de regular y asegurar el abasto a precios bajos en

¹⁸ Sobre este punto véase Rello y Trápaga (2001).

beneficio de los consumidores. Este último aspecto fue determinante en la expansión de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares, S.A. (CONASUPO).¹⁹

El esquema de sostén de precios se hacía viable a través de la empresa paraestatal CONASUPO, la cual hacía efectivos los precios de garantía a los productores mediante la compra de su producción y un sistema de almacenaje. Además, éste se apoyaba en la utilización de controles sobre las importaciones y la recepción de transferencias gubernamentales. Éstas últimas tenían el propósito de cubrir sus pérdidas. A CONASUPO no le era indispensable adquirir la totalidad de la producción ya que, dependiendo del producto, bastaba con la compra de una cierta proporción para mantener los precios. Llegó a cubrir doce cultivos (maíz, frijol, trigo, cebada, sorgo, arroz, soya, cártamo, girasol, algodón, ajonjolí y copra).

Los productores podían recibir precios domésticos por encima de los precios internacionales, mientras los precios pagados por los consumidores podían estar por debajo del precio al productor. Sin embargo, no siempre los precios domésticos eran más altos que los internacionales, ya fuera porque existían condiciones favorables en los mercados internacionales o por el efecto de ajustes en el tipo de cambio. Además, la intervención gubernamental no impidió el deterioro de los precios reales al productor y tampoco implicó la existencia de la decisión de reducción de la brecha de ingreso entre el campo y la ciudad a través de los precios. Este punto no constituía un objetivo de la política agrícola, la cual se centraba básicamente en el incremento de la producción para garantizar el abasto a precios bajos.

¹⁹ CONASUPO fue fundada en 1961. Tenía antecedentes en el Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario y el Comité Regulador del Mercado del Trigo, creados en 1937, los cuales fueron reemplazados por el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938), la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. y la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. La fusión de las tres últimas dio origen a CONASUPO. (Flores, 2003: 198).

La paraestatal ofrecía un mercado al cual los productores de diferentes regiones y con diferentes costos de producción podían vender sus productos al mismo precio, de manera que muchos de ellos no tenían necesidad de buscar compradores o nuevos mercados o retener la producción en almacén hasta encontrar el mejor precio. CONASUPO tenía sus propios centros de acopio y bodegas²⁰ y operaba como empresa distribuidora a lo largo y ancho del país,²¹ garantizando al abasto en el ámbito de las regiones, de manera que los costos de almacenamiento y distribución eran en realidad asumidos por el Estado. Los costos de transporte de sus proveedores podían ser muy reducidos, dependiendo de la distancia entre la parcela y el lugar de entrega. Adicionalmente, productores de las zonas más alejadas recibían un subsidio implícito para mantenerse en producción, al no asumir los costos de transporte y comercialización del traslado de su producto a las regiones no excedentarias.

Los precios de garantía no reflejaban los costos de oportunidad, especialmente al no considerar el almacenamiento y los costos financieros derivados. Los industriales podían comprar la materia prima a CONASUPO a precios subsidiados en sus centros de distribución, de manera que la inversión en la construcción de almacenes no resultaba atractiva. La dotación de sistemas de almacenaje era considerada en buena medida una función pública. Además los precios uniformes favorecían que la industria se

²⁰ CONASUPO se apoyó inicialmente en Almacenes Nacionales de Depósitos, fundada en 1934, pero después desarrollaría Bodegas Rurales CONASUPO. A fin de retirar al sector público del almacenamiento, instalaciones de ambas empresas serían privatizadas, siendo vendidas y transferidas a empresas privadas o productores organizados en 1996.

²¹ CONASUPO no tenía como función única la formación de precios de los productos agrícolas básicos, también estaba involucrada en garantizar el abasto de una gama diversa de productos, a precios accesibles. Por ello incursionó en la distribución de subsistencias y en la industrialización, habiendo desarrollado incluso un sistema de tiendas CONASUPO. Entre las empresas vinculadas estaban Trigo Industrializado CONASUPO (TRICONSA), Maíz Industrializado CONASUPO (MICONSA), Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA), Alimentos Balanceados de México (ALBAMEX) y Aceites CONASUPO (ACOSA). (Flores, 2003: 198-199).

estableciera cerca de las zonas de consumo y no en las áreas de producción, de manera que este fue un factor inhibitor importante del desarrollo de la industria en regiones agrícolas y, por tanto, de la integración entre agricultura e industria. El manejo de la comercialización de los 12 productos que gozaban de precios de garantía representaba al gobierno mexicano un costo fiscal muy elevado.²²

A diferencia con otros países, por otra parte, la política de precios mínimos llegó a operar como si fuera de precio tope, en la medida en que era usada por los intermediarios para presionar los precios a la baja -esta fue una de las razones de por qué la política de precios perdía efectividad para estimular la producción-. Para un cierto rango de productores, que no podían acceder fácilmente a CONASUPO, que temían la arbitrariedad en los castigos por no cumplir las especificaciones en cuanto a calidad del producto entregado, que renegaban por las colas para hacer la entrega de su producto a las bodegas o que preferían un pago más rápido, era mejor vender a los intermediarios. Además, pudiendo abastecerse de CONASUPO, los industriales estaban dispuestos a comprar sólo a más bajos precios que los oficiales.

Las reglas para la definición de precios de garantía no eran muy claras, pero se tomaban en cuenta los aumentos en los costos de los productores, el comportamiento de la inflación y los precios internacionales. Hasta antes de la reforma para la eliminación de los precios de garantía, los precios eran fijados anualmente por el Gabinete Agropecuario, y de ser necesario podían ser ajustados de manera discrecional o como compensación al aumento del costo de los insumos en el lapso entre el anuncio del precio y la cosecha. Siendo del mismo monto en todo el país, debían cubrir el promedio ponderado de los costos de una muestra representativa de zonas de producción, bajo

²² Para una profundización en esta línea de argumentación véase Téllez (1994).

determinados paquetes tecnológicos. De cualquier manera, la decisión final era eminentemente política. Los precios de garantía representaban un compromiso, entre el interés de los productores y los consumidores, acotado por la disponibilidad pública de recursos. Además, la gran discrecionalidad con la cual se anunciaban los precios de garantía generaba incertidumbre ya que los productores daban marcha a su proceso productivo sin conocer exactamente los precios que habría al final de su cosecha.

Aunque el esquema de precios de garantía a través de CONASUPO tenía muchos problemas, según se ha señalado antes, esta empresa era útil a los productores, en la medida que garantizaba no sólo precios sino un mercado accesible, que no implicaba grandes costos en comercialización. Sin embargo, a esta institución, así como al esquema de precios, se le puede imputar haber inhibido el desarrollo de la capacidad de comercialización de los productores y aún el desarrollo de los mercados de granos. Además, la corrupción y malas decisiones de política hicieron de este organismo público una fuente de quebrantos fiscales.

El desmantelamiento del sistema se inició con la autorización para importar granos y oleaginosas en 1985, dando lugar a la ruptura del monopolio estatal, pues la protección, basada en permisos previos, se hacía viable a través de CONASUPO. En concordancia, CONASUPO iniciaría el proceso de retiro de la adquisición de cosechas nacionales, para que los precios domésticos tendieran a reflejar en mayor medida los precios internacionales. Posteriormente, entre 1988 y 1990, serían eliminados permisos previos y reducidos o eliminados los aranceles a la importación para el frijol (1988), el trigo y el sorgo (1989) y la soya (1989) y sus derivados (1990). Sólo maíz, frijol y trigo quedaron sujetos a permisos previos. (Flores, 2003: 200-201). En 1989 se terminó con

los precios de garantía en todos los productos sujetos a este régimen, con excepción de maíz y frijol. No obstante ese régimen de excepción sólo duraría hasta 1998.

El peso de CONASUPO en la comercialización de granos disminuyó drásticamente debido a los cambios arriba descritos, aminorando, por consiguiente, la carga que este organismo representaba en las finanzas públicas. Con un rol disminuido, jugaría durante algún tiempo el papel de comprador de última instancia, hasta su desaparición en 1999. Adicionalmente, el retiro de la comercialización directa de granos, implicó la renuncia a hacer reservas técnicas, bajo el supuesto de que el mercado internacional podía ser altamente confiable y más económico.

Por otra parte, con la desaparición de los precios de garantía, el Estado mexicano se desligó del compromiso de garantizar ingresos mínimos a los productores de granos, obligando, a la vez, a éstos, a asumir todos los costos de comercialización y almacenaje. Este cambio embonada con medidas para la desaparición de controles de precios sobre los alimentos que pretendían proteger al consumidor final. En el marco de una economía que se había abierto ya a las importaciones de bienes industriales, el abandono de los precios garantizados se justificó en la idea de que éstos eran poco eficientes para estimular el aumento de la producción. Éstos, al ser fijados al mismo nivel para todo el país, frenaban el desarrollo de los mercados regionales y restringían la construcción de redes privadas de distribución, obstaculizando la orientación plena hacia el mercado, la adopción de cultivos de mayor valor agregado y la mejora en la calidad en los productos. Sin embargo, un argumento más de fondo era que al abrirse el mercado, productos agroindustriales, antes protegidos, perdían competitividad frente a las importaciones, debido a un costo no competitivo de las materias primas adquiridas en el territorio nacional.

A los razonamientos anteriores se agregaría otro más, al ser diseñado el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el sesgo implícito de la política de precios contra campesinos, los cuales eran compradores netos y no recibían beneficio alguno de los precios de garantía.²³ En tal sentido, dicho esquema, se dijo, favorecía a la agricultura comercial, de más altos rendimientos y mayor superficie, mientras marginaba de los apoyos públicos a campesinos de subsistencia. Hubo aquí un cambio de percepción respecto al papel que debía tener la política de precios, ya que se desvalorizó su papel instrumento para el aumento de la producción a fin de conceder mayor carga de valor a su carácter de mecanismo de redistribución del ingreso – para el aumento del ingreso de las unidades de producción más pobres-.

En el marco de una economía protegida, la política de precios tenía más bien el propósito de incrementar la producción para una población en rápido crecimiento, evitando el incremento de los precios de las subsistencias y caer en una situación de dependencia alimentaria, más allá de cuales fueran sus efectos sobre el ingreso. En esta dirección, la cobertura de los precios y de otras políticas se fue ampliando para incorporar mayor número de productores y superficie de cultivo, incluyendo a aquellos de zonas de temporal de alto riesgo, mientras que la pobreza rural era atacada con medidas asistenciales de diverso tipo, algunas de las cuales eran operadas por CONASUPO misma. Para efectos de la política de precios, los campesinos eran asumidos como productores, no como explotaciones familiares de bajo nivel de consumo, sujetas a la asistencia pública, dada su condición de pobreza.

²³ El incremento de la pobreza rural, a partir de las reformas neoliberales, pone en duda el argumento, ya que se menospreciaron los efectos de la política de precios sobre la economía rural, dado que los mercados están vinculados unos con otros y las familias campesinas no concurren a ellos solamente como consumidores. Los daños sobre la producción comercial pudieron haber causado el estrechamiento de los mercados laborales y de otros productos agrícolas en el ámbito local, así como la caída de la renta y el precio del suelo.

Debido a la presencia de CONASUPO y el sistema de precios de garantía, los esfuerzos para desarrollar la capacidad de organización de los productores para la venta de sus cosechas fueron bastante pobres, de ahí que los apoyos directos a la comercialización tampoco fueran significativos. El retiro de la paraestatal, sin embargo, daría lugar a otro escenario. Las actividades de CONASUPO llegaron a incluir la compra, almacenamiento, el transporte, la transformación y la venta al menudeo de los productos más importantes y algunos de sus derivados, además de hacer viable las políticas de precios y ser el único importador de leche en polvo. Todavía más, no era la única empresa de participación pública con capacidad de intervenir en la comercialización, también operaban empresas de participación pública en el azúcar, el café, el cacao, el algodón y el tabaco. Todas estas empresas serían liquidadas a fin de retirar el Estado de los procesos de formación de precios.²⁴

Como era de esperar, la desaparición de precios de garantía dio lugar a problemas en la comercialización de granos. En reacción, para dar salida a la nueva situación, se instrumentó el mecanismo de precios de concertación –con arbitraje gubernamental- en los casos del sorgo, trigo, arroz, cebada y oleaginosas (OCDE, 1997: 57). Los nuevos precios no se hicieron extensivos a todo el país, más bien tendieron a enfocarse a las zonas más problemáticas o excedentarias. Los precios derivados de la concertación eran el resultado de una negociación entre industriales y organizaciones regionales de productores, cimentado en transferencias públicas a favor de los compradores –apoyos a la comercialización en forma de pagos directos-. Este fue un

²⁴ En azúcar intervenía Azúcar, S.A., en café INMECAFÉ, en cacao CONADECA, en algodón Algodonera Mexicana, S.A. y en tabaco TABAMEX. Con menor importancia, también intervenían CONAFRUT, en frutas, IMGUCO, en coco, IGO, S.A., en oleaginosas, PRONAPROGA, en cereales alimenticios, y PROMANO, en nopal y maguey. La industrialización del café fue promovida por DEINCAMEX y la de frutas por el Complejo Industrial de la Fruta de la Región del Papaloapan. (OCDE, 1997: 37).

recurso para dar salida a la producción nacional, ante la preferencia de los industriales por importar, dado el acceso a un crédito estadounidense más competitivo y la posibilidad de usar las compras externas para adquirir producción del país a precios aún más bajos.

Para el cálculo de los precios de concertación se desarrolló una metodología basada en precios de indiferencia. El monto de apoyo debía cubrir el margen entre el precio concertado y un precio de indiferencia -precio implícito al cual los primeros compradores estaban dispuestos a adquirir indiferentemente la producción nacional o los productos importados-. En otras palabras, el precio de indiferencia era el precio que los productores habrían recibido en ausencia de precios concertados. El precio de indiferencia fue calculado para cada zona de consumo de México, siendo equivalente a los precios de frontera, CIF, más el arancel a la importación y el costo de transporte entre la frontera y la principal zona de consumo, menos el costo interno de movilización entre las diferentes zonas del país. (OCDE, 1997: 57-58; Yúnez-Naude, 2002).

Los vacíos dejados por el retiro de CONASUPO y la desaparición de precios de garantía, en un contexto de mercados pocos desarrollados, escasez de infraestructura y estructuras de comercialización poco eficientes, llevaron finalmente a la creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA), en 1991. (Téllez, 1994: 182). Este organismo inició sus operaciones bajo la idea de perfeccionar el esquema de concertación de precios introducido en 1988 (en sorgo, inicialmente) (SARH, s/f) y, a diferencia con CONASUPO, quedó impedido por Ley para realizar compras por cuenta propia o de terceros.

A ASERCA le fueron definidos los siguientes objetivos: fomentar la organización de productores para la comercialización y la capacitación; fomentar la

construcción de la infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización; elaborar, promover y desarrollar sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios, previo diagnóstico de los problemas que se presentan en cada una de sus etapas; fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado, y proveer información en las negociaciones comerciales de los productores con los compradores; promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización; fomentar la creación de una bolsa agropecuaria, hacia la que se oriente la comercialización privada; fomentar la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoyará la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o producto; fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos; coordinar sus actividades de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios, con dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, que tengan atribuciones o participen en el desarrollo de dichas actividades, así como con las organizaciones de productores rurales, cámaras comerciales e industriales, instituciones de crédito y las demás personas e instituciones que juzgue conveniente; y operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropecuarios para hacer fluida la comercialización de sus productos, dentro de los lineamientos presupuestales que definan las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Téllez, 1994: 186).

ASERCA, siendo un órgano desconcentrado de la SAGARPA, no estaba previsto que terminara convirtiéndose en una institución tan importante, compitiendo incluso con la SAGARPA misma. Se esperaba más bien, que conforme se desarrollaran los mercados, su intervención fuera cada vez menos necesaria, y no creciente, como

sucedió.²⁵ Su papel, por ejemplo, debía haber disminuido al ponerse en marcha PROCAMPO, instrumento que fue concebido para ser la piedra angular en las políticas agrícolas, perfil que contradictoriamente se ha desdibujado. Rosenzweig *et al.*, (2000: 136) observan que las tareas de acompañamiento asociadas con PROCAMPO y las relacionadas con el desarrollo de mercados y fomento de los circuitos privados de comercialización resultaron tener una complejidad mayor a la esperada. La crisis de 1995, por otra parte, habría hecho imposible el programa original. Ello fue así, porque los costos de los productores se incrementaron, al igual que las carteras vencidas y las restricciones de acceso al crédito y presupuestarias. La crisis de 1995 condujo a la cancelación de proyectos para la modernización de las redes de transporte terrestre, ferroviario y marítimo, planeados para la movilización inter-regional de las cosechas.

En ese tenor, la presencia de CONASUPO tuvo que ser mantenida más allá de lo programado, debido, a que, dada la situación de crisis, era necesaria en el esquema de subsidio generalizado y de precios a la tortilla. Además, pasada la burbuja de alza de los años 1996 y 1997, los persistentes precios bajos elevaron las presiones de los productores en demanda de mayores apoyos a la comercialización. A partir de 1995 se empezaron a otorgar apoyos al trigo de la región del bajío y, ante la extinción de CONASUPO, a partir de 1999, al maíz de diversas entidades federativas. Ya para el año 2000, se beneficiaban de apoyos a la comercialización, el trigo de Baja California, Sonora y el bajío; el maíz amarillo de Chihuahua; y el maíz blanco de Sinaloa, Baja California Sur, Jalisco y Chiapas.

²⁵ ASERCA fue creada bajo la idea de transición hacia una orientación de mercado completa en la producción de granos básicos. El desarrollo de los mercados y la creación de estructuras de comercialización más eficientes, donde se contemplaba la creación de una bolsa de granos, debía terminar haciéndola innecesaria. Sin embargo, esta institución pública no sólo ha persistido, sino que su importancia ha sido creciente. Al parecer, dadas las realidades de la comercialización, llegó para quedarse.

Los apoyos estaban siendo canalizados a través del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, pero el precio, antes denominado de concertación, pasó a ser considerado un precio objetivo, sujeto a subastas. Estos apoyos directos, eran determinados asignando un precio al productor en campo y tomando en cuenta el volumen susceptible de apoyo en cada región. Eran concedidos a los compradores que se comprometían a pagar al productor el precio objetivo, y que a la vez estaban dispuestos a solicitar el menor apoyo por tonelada, mediante licitación pública –salvo excepciones-. La decisión de usar apoyos a la comercialización y no PROCAMPO respondía a que ésta era una vía mucho más económica, pues los apoyos podían ser concentrados en zonas excedentarias y en una cantidad delimitada de productores. PROCAMPO, dado que llegaba a todos los estados y a todo tipo de productores, implicaba desembolsos mucho más elevados, de ahí que los pagos a los productores mediante este programa no hayan conservado su valor real, según se había comprometido inicialmente.

Los apoyos a la comercialización recibieron posteriormente la denominación de apoyos a la rentabilidad. Según ASERCA, éstos presentan defectos, pues se concentran en unos pocos cultivos, estados de la República y en pocos productores. Además, están politizados, en razón de que su concesión ha sido una respuesta a la presión de los productores, y limitan la reconversión hacia otros cultivos, como las oleaginosas, el algodón y el maíz amarillo, cultivos en los cuales el país es altamente deficitario.²⁶ Por otra parte, estos pagos no se ajustan al criterio de no incentivar la producción, ya que no están completamente desvinculados, pues se calculan por tonelada.

²⁶ Declaración de Francisco Mayorga Castañeda, director en jefe de ASERCA (El Financiero, 2001).

De acuerdo con Rosenzweig (2003), en general, hasta el año 2000, la mecánica era que el gobierno federal y las organizaciones de productores negociaran un cierto precio. Dicho precio servía de base para la realización de subastas públicas, en donde los posibles compradores pujaban por conseguir un cierto subsidio –el apoyo a la comercialización- a cambio de comprometerse a la compra de un determinado volumen al precio negociado. Sin embargo, ese esquema sufrió una modificación severa en la temporada 2000-2001, a fin de que fueran los productores en lo individual los que recibieran el subsidio. El nuevo enfoque contempló apoyos a los productores calculados a partir de una cantidad fija por tonelada, tomando en cuenta los precios esperados durante la temporada, mientras que la producción era comercializada a los precios prevalecientes en el mercado. Sin embargo, se hicieron excepciones en el caso del trigo y maíz en el noroeste de México y del maíz en Chiapas, donde se mantuvo la lógica de negociación de un cierto precio, entre compradores y organizaciones de productores, pero tomando en cuenta el subsidio por tonelada que el gobierno federal se comprometía a dar a los productores en lo individual. En este caso los productores rechazaron la incertidumbre de vender al precio de mercado, aunque los precios negociados reflejaban en alguna medida las condiciones prevalecientes en el mercado.

Los cambios introducidos en la temporada 2000-2001 eran la respuesta a una serie de críticas, pues unos cuantos grandes compradores demandaban subsidios demasiado altos respecto a los costos de comercialización prevalecientes y porque era difícil asegurar que el precio pactado fuera pagado efectivamente al productor. Por lo demás, el esquema limitaba la participación de los productores en el negocio de la comercialización de granos.

El esquema de la temporada 2000-2001 no duró mucho. Ante las presiones crecientes de los productores y en respuesta a la Ley agrícola del 2002 y la entrada en la última fase del TLCAN, se definieron un conjunto de medidas contempladas en el denominado “Blindaje Agroalimentario” que alteran la comercialización de granos y oleaginosas. Hasta cierto punto, en imitación del sentido anticíclico del nuevo esquema de política agrícola de Estados Unidos, se definió un esquema de ingresos objetivo por tonelada, por cinco años y para una amplia gama de productos, el cual implica la remodelación de PROCAMPO y de los “Programas de Apoyo a la Comercialización”. Dicho ingreso se integra con tres componentes: PROCAMPO expresado en toneladas, ingreso proveniente del mercado y apoyos adicionales necesarios para alcanzar el ingreso objetivo, en caso de que PROCAMPO y el ingreso de mercado resulten insuficientes (SAGARPA y Secretaría de Economía, 2002). Con este nuevo enfoque se pretende la reducción de la incertidumbre y dejar mayor espacio a la diversificación de cultivos y la reconversión productiva y la incorporación de más áreas excedentarias. Además, los productores están obligados a suscribir contratos individuales si quieren recibir los apoyos, lo cual abre el espacio para la introducción de criterios de condicionamiento, derivados de otros objetivos de política (sustentabilidad, buenas prácticas agrícolas, conversión de cultivo, entrada en agricultura de contrato, etc.) (Rosenzweig, 2003). En tal sentido, se toman algunas de las innovaciones introducidas por la Unión Europea, las cuales forman parte hoy del debate en torno a las políticas agrícolas.

Los ingresos objetivos han dado lugar a críticas. Desde ASERCA²⁷ se ha señalado que el esquema, tal y como lo aplica la SAGARPA puede llegar a ser insostenible en términos presupuestarios, si los ingresos, puestos excesivamente altos, dan lugar al incremento de la producción. Además, como en el caso de los esquemas anteriores, también se crítica su concentración en unas cuantas entidades federativas y productores. Es decir, hay un problema de equidad, en donde los que producen con más altos rendimientos y en mayor superficie recibirán beneficios mayores (Knochenhauer, 2004). Bajo estas líneas de razonamiento, podría ser recomendable la adopción de medidas para modular los apoyos a la comercialización, para considerar rangos de productores, la reducción de los ingresos objetivo o la desaparición de los pagos directos a la comercialización. Vale la pena detenerse en estos puntos.

La incursión de ASERCA a través de pagos directos a la comercialización, fue una manera de evitar el establecimiento de precios al productor y comprometer grandes bolsas de recursos en tanto se daba salida al vacío dejado por CONASUPO. Al haberse enfocado en granos con problemas, en zonas excedentarias, la intervención fue por definición excluyente e inequitativa. No es para sorprender que los apoyos se concentraran en unas cuantas entidades federativas y unos pocos productos. Además, estos desembolsos fueron pensados para dar atención a la coyuntura, como una respuesta a la presión política y la inconformidad social existente en regiones que encaraban precios bajos de su cosecha y dificultades para comercializarla. En esta perspectiva, la distribución de los apoyos a la comercialización, regionalmente, ha reflejado la capacidad de organización, de cabildeo y de movilización de los productores y sus

²⁷ Declaración de Juan Antonio Hinojosa, Coordinador de asesores de ASERCA (El Financiero. 2004. mayo 7).

organizaciones. Esta forma de operación incentivó un círculo perverso: en tanto los productores se quejaban de que había que hacer movilizaciones, temporada con temporada, a fin de poder vender sus cosechas, funcionarios de ASERCA se lamentaban de tener que tomar decisiones en respuesta a las presiones políticas.

Los apoyos a la comercialización, por definición, operan sobre aquellos que canalizan sus excedentes al mercado, lo cual deja fuera a la franja de productores de subsistencia. Por tanto, nunca podrán ser realmente equitativos, si la equidad es entendida como oportunidad de acceso. Razonando en esos términos, CONASUPO era bastante justa ya que abría la oportunidad de que aun productores de subsistencia pudieran eventualmente recibir transferencias para la comercialización, dado que se estaba en la lógica de incrementar la producción y capturar los excedentes comercializables. Ello implicaba enormes costos y desembolsos gubernamentales. En contraposición, dado que los problemas de comercialización no se han resuelto, el enfoque fundacional de ASERCA ha sido sacrificar la equidad a fin de conseguir ahorros en el gasto, de ahí que, hasta la definición formal de los ingresos objetivo, no se haya establecido un esquema definido de apoyos, y que éstos hayan estado sujetos a la negociación coyuntural: no había que dar señales transparentes y claras para no incentivar el acceso a nuevos demandantes. Las intervenciones de ASERCA fueron introducidas bajo la lógica de apagar fuegos e inducir mayor orientación al mercado, en un horizonte de transición, no para dar certidumbre a los productores al comercializar sus cosechas.

El país aún está lejos de tener estructuras de comercialización eficientes. Entre otras razones, por el atraso en lo que se refiere a organización de productores, infraestructura básica para la distribución y comercialización y la carencia de

funcionales instrumentos de administración de riesgos. En tal sentido, los productores nacionales, cualquiera que sea su tamaño, padecen desventajas estructurales respecto a sus contrapartes del TLCAN. Aún más, suponiendo que se tuvieran condiciones equiparables, los instrumentos de administración de riesgos no serían suficientes por sí mismos para dar márgenes de certidumbre aceptables a los productores; ésta es una lección que se desprende de la última reforma de las políticas agrícolas en Estados Unidos, la cual implicó el retorno a instrumentos anticíclicos, ante descensos de precios excesivamente bajos. Por desgracia, al haber renunciado a instrumentos clásicos de protección en frontera y haber desmantelado CONASUPO el país disminuyó sus opciones, de ahí que necesariamente tenga que recurrirse a los pagos directos para enfrentar situaciones de bajos precios y problemas en la comercialización. Los pagos a la comercialización, más allá de la forma que asuman, no deben ser eliminados, en la medida en que implican la posibilidad de conservación del aparato productivo, no sólo de los productores.

El esquema de ingresos objetivos ofrece la ventaja a los productores de reducir la incertidumbre en la comercialización, en tanto amplía la posibilidad de apoyo directo para una gama más diversa de opciones (maíz, trigo sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya y triticale), lo cual a final de cuentas se traduce en la incorporación de mayor número de zonas excedentarias y de productores de los que antes eran considerados. Esta afirmación no significa que lleguen o puedan llegar a cualquier productor o región del país, lo cual efectivamente podría dar lugar a situaciones insostenibles, dadas las posibilidades de gasto gubernamental. El mayor acceso implica avanzar hacia mayor equidad –no resolver los problemas de equidad–, pero a costa de incrementar el gasto en este rubro. No obstante, el costo real de un esquema de este tipo depende del

comportamiento de los precios, pues si éstos son altos entonces los desembolsos gubernamentales serán menores. Lo inverso puede ocurrir si los precios caen.

Adicionalmente, el esquema de ingresos objetivo puede permitir hacer frente a la concentración de los apoyos en maíz, al abrir la puerta a otras alternativas de siembra, lo cual tiene incidencia sobre la equidad, pues son zonas productoras de maíz con altos rendimientos las que tienden a llevarse los apoyos a la comercialización. Esta posibilidad sin embargo está condicionada por los precios relativos. En este sentido, puede haber sido un error haber puesto excesivamente alto el precio del maíz, en comparación a las otras opciones, tomando en cuenta que es en este cultivo donde se observa mayor dinamismo en el aumento de los rendimientos. Además, una diferenciación de ingresos objetivos por zonas de producción, en el caso del maíz, con niveles más bajos a zonas de altos rendimientos, podría haber incentivado en mayor medida la reconversión de cultivos y el incremento de los rendimientos en regiones en desventaja en este aspecto.

Los problemas de la comercialización son de carácter sistémico, en consecuencia, su resolución requiere de tiempo y ser atacados desde diversos ángulos. Es un error suponer que los problemas de infraestructura de almacenamiento, procesamiento y empaque pueden resolverse haciendo exclusión de los problemas de rentabilidad. También es equivocado suponer que inversiones de tal tipo se desencadenan y sostienen con éxito si existe un marco de política que los impulsa, haciendo omisión de la rentabilidad. El acceso al crédito para la pignoración de cosechas es importante, pero si los precios terminan siendo bajos, ello solamente conduce a la insolvencia y destrucción de las organizaciones. Si realmente se desea construir una agricultura competitiva, que dé adecuados niveles de ingreso a las familias en el campo,

se requiere de una visión sistémica en el tratamiento de los problemas de la agricultura, la cual no puede dejar de lado el problema de los precios y de los ingresos de los productores. La solución sistémica pasa incluso por la expedición de una ley de almacenamiento que garantice la conservación en buena calidad del grano y su clasificación conforme a estándares de calidad, a fin de que la producción pueda ser puesta como garantía de préstamo.

5.3.3.3. Políticas de reducción del costo de los insumos y de mejoría en las condiciones generales de producción

En el marco de un esquema de política de acentuado sesgo urbano, bajo una economía bastante cerrada, donde el precio de las subsistencias –o bienes-salario- era de particular importancia, los subsidios a los costos de producción jugaban un papel crucial en la lógica de no empujar los precios al productor hacia el alza. Había una argumentación adicional a favor de este tipo de subvenciones: el impulso al cambio técnico para elevar la productividad y propiciar la modernización de las unidades productivas y su incorporación al mercado. Buena parte de los esfuerzos presupuestarios en este terreno se justificaban en la idea de que la utilización de insumos agrícolas mejoraría sustancialmente el ingreso de los productores al aumentar la productividad de sus tierras, mientras descendían los precios al consumidor. En contraste, paradójicamente, la elevación de la competitividad de las unidades productivas estuvo en buena medida ausente de la discusión, ya que aun la producción de pequeños productores podía encontrar mercado a través de los mecanismos establecidos por el Estado.

Como en el caso de la comercialización y la política de precios, la intervención directa del Estado en la oferta de insumos agrícolas fue preponderante, tanto en el

crédito rural y el seguro agrícola como en la provisión de semillas y fertilizantes y el acceso al agua, la maquinaria agrícola y la asistencia técnica. En los años ochenta, en un escenario inflacionario, las subvenciones a través de los insumos agrícolas llegaron a ser frecuentemente superiores al apoyo a precios de mercado. Por otra parte, no hubo realmente un cuestionamiento -que trascendiera socialmente- del uso de insumos y de prácticas agrícolas dañinas del ambiente y de los recursos. México se incorporó tarde a esa perspectiva. En un escenario de amenaza de importaciones crecientes, la preocupación dominante en las políticas públicas era incorporar más tierra al cultivo y ampliar el uso de insumos y tecnologías convencionales entre productores campesinos a fin de incrementar los rendimientos y la oferta de productos agrícolas.

Por otra parte, la eliminación o reducción gradual de las subvenciones y aun de los servicios generales de apoyo, no fue vinculada exclusivamente a la idea de bajar la presión sobre el presupuesto, sino también a la premisa de ser condición básica para la elevación de la eficiencia económica a través de que se expresaran claramente los precios relativos de los factores, en tanto se dejaba espacio al desarrollo de mercados privados. Por tanto, el retiro de las subvenciones encontró justificación en el objetivo de la consecución de los precios correctos para una asignación eficiente de los recursos.

No obstante, la eliminación o corrección de las subvenciones a los insumos ocurrió en un marco de persistente sobrevaluación del tipo de cambio y en presencia de mercados inexistentes, incompletos o de mal funcionamiento, donde los precios difícilmente podían llegar a ser los correctos. Además, en algunos casos, estos precios han sido la expresión de fallas, o elecciones de política, por el lado del sector público, como en el caso de los energéticos, o manifestación de la falta de competitividad de la economía (infraestructura y servicios generales) en su conjunto. No es para sorprender,

en consecuencia, que el Estado haya tenido que retomar estas formas de intervención. En particular, a medida que la construcción de instituciones democráticas y contrapesos al poder ejecutivo ha ido abriendo el espacio para una mayor expresión de las demandas de grupos organizados en el campo mexicano.

5.3.3.3.1. El crédito agrícola: de la laxitud a la escasez

Históricamente el acceso al crédito para la agricultura mexicana ha dependido de los instrumentos de política pública. Debido a la poca disposición de la banca comercial de comprometer fondos en esa actividad, considerada de alto riesgo, y la debilidad en el desarrollo de otros tipos de instituciones financieras rurales. El crédito agrícola promovido y financiado por instituciones públicas mantuvo una tendencia creciente en importancia, hasta que la economía nacional entró en un proceso de crisis y reformas estructurales. En esa ruta el crédito asociado a la banca de desarrollo se desplomó, mientras el crédito de la banca comercial era entrampado en un ciclo de expansión-depresión.

La decisión de recuperar el dinamismo que tenía la agricultura durante los años del milagro agrícola mexicano condujo a diversos ajustes institucionales para elevar el acceso al crédito. Sin embargo, la ampliación de la cobertura llevó a un relajamiento de los criterios estrictamente financieros y a una excesiva exposición al riesgo. Bajo ese escenario, el crédito fue una vía para hacer transferencias hacia el campo, que compensaran los efectos negativos del deterioro de los términos de intercambio respecto a la sociedad urbana. Además, el crédito fue considerado como un importante mecanismo de inducción del uso de insumos agrícolas y tecnologías modernas entre pequeños productores, especialmente en los ejidos; y contemplado como un instrumento de planeación, ya que mediante él se inducía o desalentaba la siembra de determinados

cultivos, especialmente en los distritos de riego. El crédito jugó un rol de primer orden en la introducción de nuevos cultivos y productos, los cuales ampliarían el abanico de opciones.

Las principales instituciones de desarrollo para la canalización de crédito a la agricultura eran el Banco de Crédito Rural (BANRURAL), resultante de la fusión de otros bancos de desarrollo orientados hacia la agricultura, en 1975,²⁸ y el Fideicomiso Instituido con Relación a la Agricultura S.N.C. (FIRA), creado en 1954. BANRURAL, como banco de desarrollo de primer piso, concedía préstamos a productores de más bajos ingresos, cuyo acceso a la banca comercial era difícil. FIRA, funcionando como banca de segundo piso, operando a través de la banca comercial y de BANRURAL, se abocaba sustancialmente a productores de mayor nivel de capitalización. Otras instituciones financieras que también han sido instrumentos públicos de crédito son el Banco de Comercio Exterior, creado en 1934, la Compañía Financiera Nacional Azucarera, S.N.C., establecida en 1943, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), surgida en 1934, y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), creado en 1981.

A través de BANRURAL, el gobierno federal concedió préstamos a productores agrícolas y ganaderos a tasas de interés por debajo de las tasas de mercado. Sus líneas de crédito contemplaban capital de trabajo (crédito de avío) e inversión (crédito refaccionario) y atendían a productores de cereales, fríjol y oleaginosas, en tierras de temporal y de riego. En el periodo 1983-1987, previo al periodo de reforma de las instituciones de crédito público, fueron habilitadas 6.8 millones de hectáreas, casi 1

²⁸ Los antecedentes de BANRURAL se remontan a 1926. Año en el cual se expidió la primera Ley de crédito agrícola y se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. (BANGRÍCOLA) y 9 bancos regionales ejidales. BANRURAL fue producto de la fusión del BANGRÍCOLA, BANJIDAL (Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., creado en 1936, BANAGRO (Banco Nacional Agropecuario, S.A. de C.V.), creado en 1965, y Bancos Agrarios Regionales. (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002: 69-71).

mitad de la superficie nacional sembrada con granos básicos; de esa superficie 77% era de temporal. Además, el 87% de los acreditados eran ejidatarios –de un total de 1.4 millones-. (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002: 74; OCDE, 1997: 86). Aunque el grueso de la clientela y la superficie acreditada estaba en tierras de temporal, aun así, ni en su momento de auge, el crédito pudo hacerse llegar a la mayor parte de los productores ni cubrir la mayor parte de la superficie de cultivo.

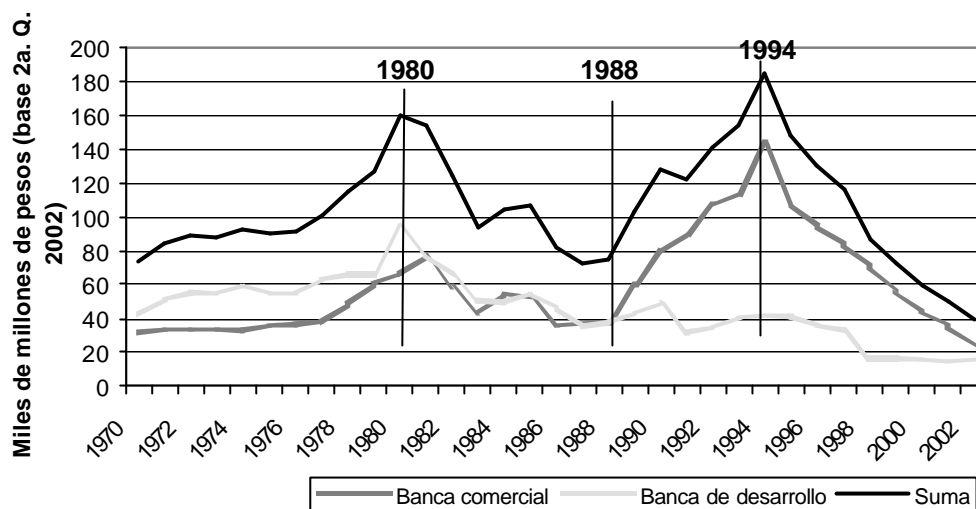
A lo largo de su existencia, BANRURAL fue objeto de frecuentes transferencias públicas a fin de mantenerlo en operación. Adicionalmente, en múltiples ocasiones se hicieron condonaciones de adeudos, ante la acumulación de deudas no saldadas por sus clientes. Estos problemas no solo se debían a fallas en la gestión de los créditos o a la corrupción sino al hecho de que se daba atención a tierras de temporal, con alta probabilidad de siniestros. El crédito llegó a ser considerado como un instrumento para hacer justicia social, redistributivo, de ahí que los criterios financieros se relajaran a fin de ampliar la cobertura.

BANRURAL llegó a tener la red de sucursales más amplia de todos los bancos mexicanos, pero una gran cantidad de sus préstamos no podían ser recuperados directamente y tenían que ser saldados por la Aseguradora Agrícola y Ganadera (ANAGSA). Toda esa estructura sería reducida drásticamente con los cambios emprendidos a partir de 1988. Ellos dieron lugar a la desaparición de ANAGSA y a la reformulación de los objetivos, atribuciones y alcances de las instituciones relacionadas con el financiamiento de la agricultura. Los créditos en especie (semillas, fertilizantes y otros agroquímicos) fueron eliminados, así como los condicionamientos de uso obligatorio de determinados insumos y venta de la producción. Para asegurar la recuperación se adoptaron criterios financieros y se redujo su clientela a aquellos que

mostraban potencial productivo. Además, fueron fomentadas las uniones de crédito como alternativa. Estas instituciones posteriormente entrarían en crisis.

Previamente a la reforma de las instituciones de financiamiento rural, el crédito había pasado por una etapa de contracción (1982-1988). Durante ese lapso, hubo tasas de interés real que resultaron negativas, dado el entorno inflacionario y la existencia de tasas de interés nominales subsidiadas. En ese entonces, las tasas de interés eran diferentes según el tipo de crédito, productor y actividad productiva, los créditos refaccionarios pagaban tasas menores que las de avío y los productores de menores ingresos tasas más bajas que los de más altos ingresos. Además, en granos básicos se pagaban tasas inferiores que en otros productos. Tal situación cambió al reformularse el funcionamiento de las instituciones de crédito. (Salcedo, 1999). Lo cual sería complementado con la desregulación de los mercados financieros (1989),²⁹ mediante la desaparición del mecanismo de encaje legal (cajones de crédito) y la liberación de las tasas de interés. Estos cambios dieron lugar a un ciclo expansivo en el financiamiento de la banca comercial, aun en el campo (véase figura), dado el entorno optimista respecto a las reformas estructurales emprendidas por el gobierno de Carlos Salinas.

²⁹ Con la eliminación de los cajones de crédito la banca comercial no tuvo ya la obligatoriedad de canalizar una parte de sus créditos hacia la agricultura, de manera que los descuentos con FIRA y sus subsidios adquirieron mayor importancia. No obstante, para la banca comercial, el financiamiento FIRA perdió atractivo después de la crisis y el incremento de la cartera vencida en el campo.



Fuente: Salinas, C. 1994. Anexo Cuarto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal; Fox, V. 2003. Anexo Tercer Informe de Gobierno. Poder ejecutivo Federal. México.

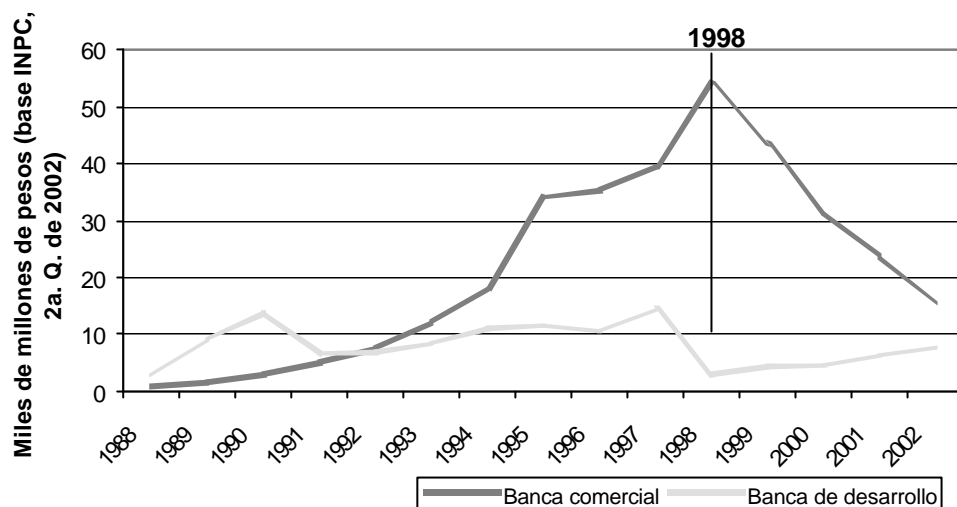
Figura 23. Comportamiento del crédito otorgado por las bancas comercial y de desarrollo para actividades agropecuarias, 1970-2002

Las reformas de las instituciones y políticas de crédito rural implicaron la clasificación de los productores en tres categorías a fin de que fueran objeto de trato diferenciado. Los productores situados en zonas de alta siniestralidad, marginales o de bajo potencial productivo, pasaron a ser parte del programa de “Crédito a la Palabra”, sin intereses aplicables, bajo la administración de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para ser objeto de asistencia social. Los productores de bajos ingresos con potencial productivo y sin acceso a la banca comercial quedaron sujetos a la atención de BANRURAL y FIRA, para ser beneficiados con tasas preferenciales. Por último, los productores comerciales fueron dejados a la banca comercial, la cual podía descontar con FIRA, Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT). (Muñoz, Santoyo y Altamirano, 2002: 8-9).

Los ajustes en la política agrícola y en la protección comercial condujeron a una situación de precios a la baja en granos y a una crisis de rentabilidad en la agricultura.

Adicionalmente, numerosos productores, especialmente en el sector privado, se vieron forzados a hacer fuertes inversiones para elevar su competitividad o realizar reconversiones productivas, ante la expectativa –o amenaza- que representaban la apertura económica y el TLCAN. La caída en la rentabilidad y las reestructuraciones de carteras vencidas, por otra parte, en combinación con altas tasas de interés, llevaron a hacer inviable el papel asignado a BANRURAL de dar atención a productores con potencial productivo. Este proceso fue exacerbado por la crisis económica, a partir de 1995. De este modo, dicha institución terminaría atendiendo a productores comerciales y diversificando sus opciones, intentando mantener cierto nivel de solvencia, mientras la banca comercial optaba por retirarse del crédito agrícola. Sin embargo, ni aun así pudo mantener su solvencia.

La crisis de la agricultura, dio lugar al aumento sostenido del número de productores que caían en cartera vencida. De ahí que, aun antes de la crisis de 1995, se hayan diseñado diversos programas de reestructuración de las deudas. Estas reestructuraciones daban la falsa apariencia de que el volumen total de crédito destinado al campo estaba en un proceso de recuperación (véase Schwentesius, Gómez y Calva, 1995). Sin embargo, la situación sería inocultable al estallar la crisis de diciembre de 1994. En 1995 la cartera se incrementaría en 145% respecto al año anterior (Salcedo, 1999). Como en otros sectores de la economía, los productores tendrían que entrar en nuevos programas de rescate, sin embargo, todavía hoy, muchos de ellos no han resuelto sus problemas de deuda. Por otra parte, los rescates pasaron a constituir en una pesada carga para las finanzas públicas.



Fuente: Salinas, C. 1994. Anexo. Sexto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal; Fox, V. 2003. Anexo. Tercer Informe de Gobierno. Poder ejecutivo Federal. México.

Figura 24. Comportamiento de la cartera vencida de actividades agropecuarias, 1988-2002

La modificación de las políticas de crédito, para hacerlas más eficientes y reducir las transferencias públicas, ha tenido un profundo efecto en el desempeño de la agricultura. El crédito no sólo se ha vuelto escaso y caro sino que además se han concentrado, al dejar fuera a una gran cantidad de productores.³⁰ Su ausencia ha sido notable durante el periodo de vigencia del TLCAN, habiendo sido un factor restrictivo de la inversión y capitalización de los productores para el aumento de la competitividad. Actualmente, el crédito continúa estando ausente en la dinámica rural, ante el retiro del crédito proporcionado por la banca comercial y la debilidad de la banca de desarrollo, si bien, en apariencia, las transferencias públicas hacia el campo se han vuelto más transparentes. En esta área, en palabras de Myhre (1999), las reformas reemplazaron una “historia triste” por otra.

³⁰ Las nuevas políticas de segmentación del crédito condujeron a que en el periodo 1989-1992 fueran eliminados de las listas de BANRURAL 800 mil productores (Myhre, 1999).

En 1994, el crédito agrícola representaba el 5.9% del total de crédito bancario concedido en el país, ese porcentaje había descendido a 2.8% en el año 2002 (Fox, 2003). Aunque en general el crédito se volvió escaso para el conjunto de actividades económicas, después de la crisis de diciembre de 1994, la caída del crédito rural resultó en términos reales aún más pronunciada (Rosenzweig, 2003).

Los cambios introducidos en 1988 abrieron, en realidad, una trayectoria de reforma que conduciría a la desaparición de BANRURAL (2003), cuyos altos costos de operación lo hacían insostenible. Sería reemplazado por la Financiera Rural, en el 2002, creada bajo un esquema FIRA. Esta nueva institución se pretende que funcione como banca de segundo piso, pero que al mismo tiempo promueva la constitución y desarrollo de instituciones financieras rurales de distinto tipo, entre las cuales están las cajas de ahorro y préstamo y las uniones de crédito. Organismos de ese tipo vendrían a ser sus clientes. A corto plazo, sin embargo, tendrá que cubrir el vacío dejado por BANRURAL, otorgando créditos directos. La concepción de la Financiera Rural descansa en la idea de impulso a las microfinanzas, a través de organismos constituidos por los productores o los habitantes rurales mismos, a fin de evitar el problema de la corrupción en la asignación y administración del crédito y facilitar su acceso a sectores que tienen dificultad para hacer uso de instituciones de crédito bancarias. Sin embargo, su futuro es aún incierto, ya que no hay seguridad alguna de que efectivamente el acceso al crédito puede facilitarse a productores y habitantes rurales en condiciones competitivas, ya sea a través de la Financiera Rural o instituciones de crédito más formales. La Financiera Rural, por otra parte, pone en duda la continuidad de FIRA, ya que en cierta forma entra en competencia con ella.

5.3.3.3.2. El seguro agrícola

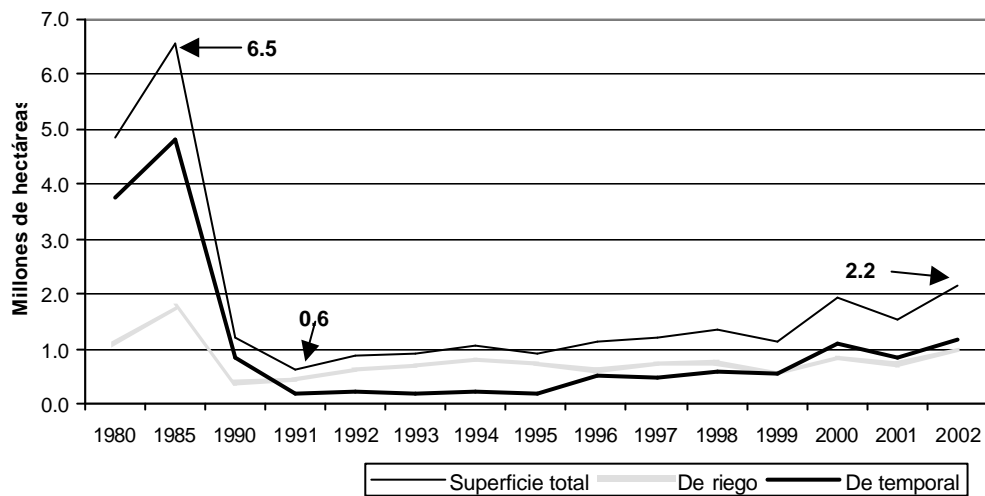
El seguro agrícola en México siguió la lógica de expansión del crédito y también constituyó un mecanismo de transferencia de ingresos a los productores. Era provisto por ANAGSA,³¹ empresa paraestatal que por ley aseguraba los préstamos de BANRURAL, de ahí que para BANRURAL ANAGSA fuera la principal vía de recuperación de sus préstamos. Sus primas estaban subsidiadas y, debido al alto nivel de reembolsos a BANRURAL, las transferencias del sector público para mantenerla operando llegaron a ser muy altas.³² Durante su existencia (1961-1990) administró programas de aseguramiento de cultivos, ganado y maquinaria y ofreció, adicionalmente, seguro de vida para productores y trabajadores agrícolas. Los cultivos eran asegurados contra el mal tiempo, enfermedades, incendios, mala germinación u otras causas no imputables al productor. La superficie asegurada alcanzó un máximo histórico de 7.7 millones de hectáreas en 1982 (OCDE, 1997: 92). Ese monto, disminuyó a 6.5 millones en 1985. En 1989 registró un alcance de 4.7 millones de hectáreas, para caer aún más en 1991, a un mínimo histórico de 624 mil hectáreas.

La cobertura de ANAGSA se amplió para mantener a flote a BANRURAL, cuyos créditos asumían un alto grado de riesgo en la lógica de incorporar la mayor superficie y número de productores posibles. La mayor parte de la superficie protegida por el seguro a las actividades agrícolas era de temporal. En 1985, por ejemplo, el 78% de la superficie asegurada correspondió a ese tipo de tierras, las cuales, en general, tendían a mostrar más alto riesgo que en riego. El costo fiscal de atender a productores con tal tipo de tierra era alto, por tal motivo, pero éste no era el único problema. La

³¹ ANAGSA fue fundada en 1961.

³² Según Altamirano (2001), en el periodo de 1983 a 1989 las transferencias totales del gobierno llegaron a ser 2,800 millones de dólares.

relación crédito-seguro dio lugar a la corrupción, de manera que muchos productores cosechaban siniestros en complicidad con personal de ambas instituciones. Las prácticas de corrupción llevarían a que cada vez fuera menos aceptable la continuidad de ANAGSA, especialmente en un entorno de disciplina fiscal y de rechazo a la intervención del Estado en los mercados y servicios relacionados con la agricultura.



Fuente: Fox, V. 2003. Anexo. Tercer Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. México.
 Figura 25. Evolución de la superficie agrícola asegurada y efecto de la reforma del sistema de seguro agrícola

La tendencia a la caída de la superficie, era el reflejo de la decisión de deshacerse de ANAGSA, la cual sería cerrada en 1990. El retiro de ANAGSA y los ajustes a la política de seguro para la agricultura afectarían sobre todo a productores en tierras de temporal. Sin embargo, poco a poco empezaría un proceso paulatino de recuperación, al grado de que en los últimos años el área asegurada de temporal es ligeramente mayor que la de riego, como expresión de que la mayor parte de la tierra de cultivo en el país es de temporal. Actualmente, el área total de cultivo, asegurada, está bastante lejos de los niveles alcanzados durante los años ochenta.

Inicialmente, quienes determinaron la desaparición de ANAGSA buscaban que fueran empresas privadas las que proporcionaran el servicio. Los intentos en tal sentido no tuvieron la respuesta esperada, de ahí que ANAGSA fuera liquidada y no vendida. El vacío generado por ANAGSA llevó a la constitución de la Aseguradora Agrícola Mexicana (AGROASEMEX), la cual, además de proveer seguro directo, asumiría el papel de fomentar la creación de fondos de aseguramiento -constituidos por los productores mismos-, como una alternativa al poco interés de compañías privadas. El primer fondo de este tipo había sido constituido en 1978, en oposición a ANAGSA, la cual, sin embargo, finalmente terminaría dando reaseguro a fondos similares. Aún antes de su desaparición, los fondos eran visualizados como una mejor opción de seguro que ANAGSA. Con la creación de AGROSEMEX, dando reaseguro, y mediante subsidios a las primas pagadas por los productores miembros, estos fondos recibirían un fuerte impulso. Esa fue una vía para desarrollar estructuras menos propensas a la corrupción.

El interés de compañías privadas por participar en el mercado de seguros en el campo experimentaría una mutación en la segunda mitad de los años noventa. En el año 2002, captaban ya el 66% del total de la superficie y el 89% del total de cabezas aseguradas. El mayor interés privado abrió el espacio para el retiro de AGROASAMEX como proveedor de seguro directo, en el año 2001, si bien después de haber previamente intentado expandir su presencia en este tipo de servicio. Su actividad se concentra ahora en el reaseguro de fondos de aseguramiento, pero eventualmente podría dejar esta área y desaparecer. Ello podría tener consecuencia negativas para los fondos ya establecidos y para la posibilidad de que otros más puedan surgir, si no ocurre un proceso de consolidación que permita a éstos desarrollar estructuras nacionales e incursionar en el reaseguro. La presencia de los fondos tiene la virtud de auspiciar la competitividad en el

mercado y de respaldar el potencial de organización de los productores. Un mercado de seguros estrictamente centrado en grandes compañías privadas, deja expuestos a los productores, además, de debilitar los esfuerzos de organización hechos hasta el momento. El seguro ha sido una plataforma para la organización de numerosos productores.

Cuadro 5. Evolución de las participaciones en el aseguramiento directo de las actividades agrícolas y ganaderas, 1990-2002.

	Seguro agrícola (miles de Ha)				Seguro ganadero (miles de cabezas)			
	Total	Fondos de		Aseguradoras privadas	Total	Fondos de		Aseguradoras privadas
		Agroasemex %	aseguramiento %			Agroasemex %	aseguramiento %	
1990	825.3	92.5	7.5		516.4	83.1	16.9	
1991	643.5	54.9	45.1		575.7	64.2	35.8	
1992	1014.4	45.2	54.8		769.2	75.5	24.5	
1993	974.5	47.6	52.4		710.4	94.6	5.4	
1994	1103.9	45.4	54.1	0.5	922.6	99.2	0.8	
1995	905.8	43.4	54.0	2.6	847	99.5	0.5	
1996	1353.3	50.0	45.2	4.8	2459	99.9	0.1	
1997	1586.3	39.8	41.3	18.9	3082	97.0	0.1	2.8
1998	1605.2	37.6	39.2	23.2	3835.4	96.8	0.1	3.1
1999	1697.8	31.1	36.1	32.8	5168.3	71.3	0.0	28.7
2000	1948.4	40.4	30.9	28.7	9725.1	72.0	1.4	26.6
2001	1548.5	6.8	33.9	59.3	7110.9	51.0	0.1	46.0
2002	2164.5		34.2	65.8	8694.5		11.4	88.6

Nota: A partir del 2002 Agroasemex se retiró del seguro directo; en el 2002 las cifras son programadas.

Fuente: Fox, V. 2003. Anexo. Tercer Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. México.

En el año 2002 fueron aseguradas 2.1 millones de hectáreas, de las cuales 740 mil fueron atendidas por fondos de aseguramiento y 1.4 millones por compañías privadas, las cuales estaban ausentes todavía en 1993. La superficie operada por los fondos en ese año fue bastante alta respecto al monto cubierto en 1990, 62 mil hectáreas. No obstante, es obvio que, comparativamente, su capacidad de atención se ha quedado rezagada, de ahí que el espacio dejado por AGROASEMEX haya sido cubierto

sustancialmente por compañías privadas, algunas de las cuales tienen fuertes nexos con los bancos por ser parte de los mismos grupos corporativos. El crédito está condicionado a que se compren seguros. La superficie atendida por AGROASEMEX con seguro directo había sido descendente desde 1997.

En 1985, 42% de la superficie sembrada con cultivos cíclicos estaba asegurada. Para 1990 ese porcentaje había bajado a 8.6%, hasta caer en 1995 a un 6.1%. En el año 2002 el porcentaje fue de 11.1%, lo cual muestra que la situación mejoró respecto al nivel que se tenía en 1990, si bien no significativamente. Estos datos indican la existencia de una baja penetración, especialmente en tierras de temporal, lo cual, por otra parte, sugiere que el seguro está muy concentrado en tierras de riego o de buen temporal. Es precisamente en tierras de riego donde más han podido desarrollarse los fondos de aseguramiento (Sonora, Sinaloa y Tamaulipas).

El sistema de seguro agrícola y ganadero, derivado de la reforma de finales de los ochenta y principios de los noventa, ha resultado más eficiente y menos costoso fiscalmente. Las subvenciones no han desaparecido, pero no revisten la magnitud que tuvieron en el pasado. Sin embargo, el costo de una mayor eficiencia fue la exclusión de la mayor parte de la superficie de cultivo y de los productores, especialmente en regiones de temporal. Ahora, la cuestión es cómo ampliar la cobertura sin incurrir en grandes gastos fiscales, a este respecto no hay todavía una respuesta pública. AGROASEMEX emprendió acciones positivas para desarrollar fondos de aseguramiento y también el mercado de seguros, con la incursión de aseguradoras privadas. Ello ha propiciado un entorno más competitivo. Vale la pena que ese entorno se mantenga, pero dando continuidad al esfuerzo de consolidación, creación y desarrollo de los fondos, pues son éstos los que pueden limitar el ejercicio de prácticas

monopólicas, y aun excluyentes. Esta es una vía que adicionalmente puede fortalecer el desarrollo de las capacidades de organización de los productores, un aspecto en el que el campo mexicano está rezagado.

5.3.3.3.3. Producción de semillas mejoradas: del monopolio público a la desregulación

A fin de promover la producción, certificación y comercialización de semillas mejoradas se constituyó en los años setenta PRONASE (Productora Nacional de Semillas, S.A.), empresa pública que se enfocó hacia productos básicos, especialmente maíz y frijol, y esencialmente hacia zonas de temporal. Con 41 unidades de proceso, la empresa llegó a comercializar el 40% de la producción de semillas en México, sin embargo las reformas reducirían su papel a ser casi un oferente marginal, hasta su disolución (2004). Las reformas se hicieron también para retirar al Estado de la comercialización de semillas en granos, a fin de que fueran empresas privadas las que ofrecieran a los productores materiales de alto rendimiento.

Esa empresa, como en el caso de otras paraestatales, fue objeto frecuente de cuestionamiento y denuncia pública. A pesar de su casi situación monopólica en la comercialización de granos en diversas regiones de México y entre productores campesinos, su deficiente operación dio lugar al fracaso en el fomento de la utilización de semillas de alto rendimiento. En un principio, las reformas implicaron que su presencia se redujera, para concentrarse en maíz y frijol y en productores de muy bajos ingresos en determinadas regiones campesinas.

Más allá de PRONASE, el verdadero cambio en lo que se refiere a semillas mejoradas no fue el descenso de la participación de dicha paraestatal, hasta su liquidación, sino la desregulación del mercado de semillas, para incentivar el desarrollo

de mercados privados. En 1991 fue promulgada una nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, que eliminó las restricciones a la investigación, suprimió el concepto de zonas agro climáticas exclusivas para la siembra de semillas, abrió la posibilidad de certificación de semillas a particulares habilitados y admitió la verificación a cargo de los propios productores, eliminó la evaluación oficial como requisito para el registro de variedades protegidas y suprimió las restricciones y permisos previos, sustituyéndolos por requisitos de información comercial (Martínez y Fárber, 1994; Salcedo, 1999).

El esquema de comercialización y multiplicación de semillas implicaba que el INIFAP (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias) aportaba las cepas de las nuevas variedades a PRONASE y algunas asociaciones de productores, para selección y multiplicación, principalmente mediante contratos con agricultores. El control de calidad de las semillas era efectuado a través del Servicio Nacional de Inspección de Semillas (SNICS). La evaluación y registro de variedades, indispensables para la certificación de semillas, eran realizadas por el Comité de Clasificación de las Variedades Vegetales del SNICS (OCDE, 1997: 94). Con algunos cambios, esta estructura se ha conservado. El descenso de la participación de PRONASE fue acompañado de la autorización a compañías privadas de patentar y validar sus variedades de semillas, lo cual les dio una gran libertad para la introducción de nuevos materiales. En sus manos está ahora el mercado.

Las semillas mejoradas eran un componente clave del paquete de modernización de la agricultura, de ahí que su inducción y el aliento a su producción no escaparan a la intervención del Estado. Especialmente porque se pretendió elevar la producción en zonas de temporal, de características campesinas. En tal sentido, este mecanismo fue

también una vía de transferencia y desperdicios fiscales. Los productores podían o no aplicar este insumo que les era entregado en especie, como parte del paquete crediticio. Éstos, en regiones campesinas, podían preferir más bien su propia semilla, seleccionada por ellos mismos, ya que los materiales recomendados no siempre daban buenos resultados bajo sus condiciones de producción. Tampoco daban la calidad de grano adecuada a sus hábitos de consumo o a las exigencias de conservación hasta la siguiente temporada. La falta de respuesta adecuada podía deberse al mal manejo (selección y manejo en almacén) y la corrupción existente en PRONASE o bien a que este tipo de semillas -las cuales podían ser híbridas-, requerían condiciones de manejo agronómico que no siempre estaban disponibles en el campo.

El retiro de PRONASE, los cambios en la legislación respecto a semillas y la autorización a empresas de patentar y validar semillas son elementos a considerar en la explicación del aumento en los rendimientos en algunos cultivos como el maíz, en los años recientes. Los incrementos, sin embargo, han implicado, lamentablemente, la ampliación de la brecha de rendimientos entre distintas regiones del país. La liberación del mercado de semillas ha hecho posible su mayor desarrollo, el cual ha pasado a manos de marcas transnacionales, pero al mismo tiempo ha dado lugar a la emergencia de nuevos problemas. No obstante, mientras continúa sin ser resuelto el problema de una baja utilización de semillas de alto rendimiento entre productores pequeños, su mayor utilización, puede llegar a constituir una amenaza a un patrón de aprovechamiento basado en variedades, en regiones campesinas que son claves para la conservación de la riqueza genética del país.

5.3.3.3.4. Fertilizantes: de la expansión a la pérdida de la industria

En el marco de una economía que procuraba disminuir la dependencia respecto al exterior, casi toda la producción y distribución de fertilizantes quedó en manos del sector público. Ello fue así porque no se confiaba en que las empresas privadas tuvieran la capacidad de hacer inversiones de gran escala para incrementar la producción al ritmo demandado por las exigencias de aumento de la producción agrícola. Se consideraba que en esta industria las economías de escala eran cruciales, para efectos de la reducción de los precios unitarios y romper con los cuellos de botella. Además, el Estado tenía una ventaja para su producción, ya que insumos importantes para la elaboración de fertilizantes eran provistos por la industria petroquímica paraestatal.

La promoción del uso de fertilizantes, especialmente entre pequeños productores, estuvo articulada a otras políticas de modernización de la agricultura. La intervención estatal creciente, para garantizar una oferta de alimentos satisfactoria o la autosuficiencia alimentaria, llevó a que a este insumo se le asignara un papel clave en el proceso de elevación de la productividad agrícola. Sin embargo, por diversos problemas, desde programas de promoción defectuosos hasta la lógica de funcionamiento de las unidades productivas mismas, las expectativas de aumento en los rendimientos no se verificaron.

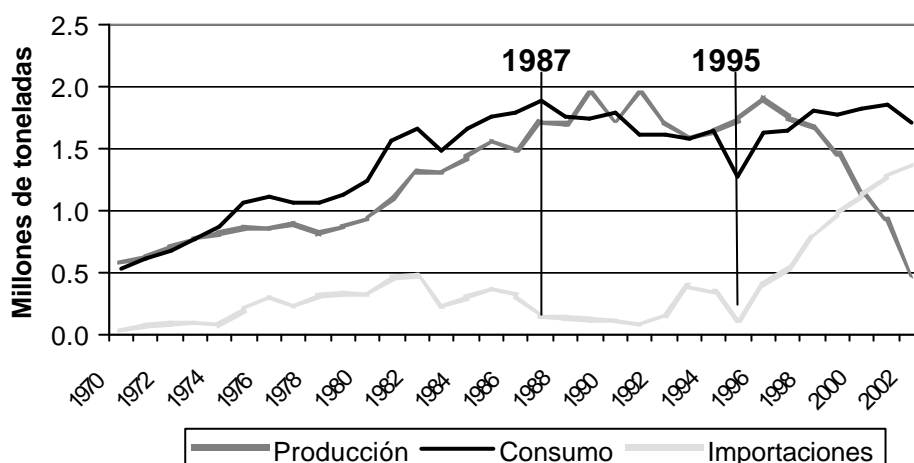
Las dosis de fertilizantes recomendadas a los productores, inducidas sustancialmente a través de las suministros de créditos, se establecían sobre la base de estándares regionales y no sobre la base de análisis específicos de suelos a nivel parcela, de manera que su utilización podía no dar lugar a los efectos esperados. Por tal razón, sumado a la necesidad de liquidez, aún recibiendo el insumo en especie, los productores podían optar por no aplicarlo, o sólo parcialmente. Entre productores de tipo campesino en zonas de temporal la venta del fertilizante fue una fuente de ingresos

monetarios, la cual permitía satisfacer necesidades más inmediatas de consumo de las familias en el tiempo que no tenían alimentos o ingresos por cosechas. En zonas de riego, por otra parte, el bajo precio indujo una utilización irracional y fue fuente de contaminación, no obstante este efecto estuvo lejos de alcanzar los niveles de países europeos o de Estados Unidos. A pesar de todos los esfuerzos de inducción, sin embargo, los niveles de uso de fertilizantes fueron bajos. A la política de gasto en este rubro, por tanto, se le podía calificar como altamente ineficaz.

No obstante, en algunas regiones del país, particularmente en el noroeste, la elaboración de mezclas y la distribución de fertilizantes dieron lugar a la organización económica de ejidatarios. A las asociaciones formadas con tal propósito les afectaría negativamente la modificación de las políticas relacionadas con la producción y distribución de fertilizantes.

El principal organismo encargado de la producción, importación, comercialización y/o distribución de fertilizantes nitrogenados, fosfatados y compuestos era Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX). Por política pública, el precio del fertilizante era uniforme, ya fuera entregado en la explotación agrícola o en fábrica, y podía ser muy diferente del precio internacional. Además, se distribuía directamente o mediante canales de venta al menudeo, BANRURAL o alguna otra instancia pública u organismo de productores. Los altos costos de transporte y el mantenimiento de numerosas instalaciones de almacenamiento y comercialización, junto con un elevado subsidio por unidad, llevaron a que las transferencias presupuestarias hacia la paraestatal fueran crecientes (OCDE, 1997: 91), lo cual daría pauta a que la paraestatal terminara siendo privatizada. Esa empresa estaba en una posición muy frágil, dado el contexto ideológico partidario del retiro del Estado de las actividades productivas.

Los fertilizantes estaban entre los productos más subsidiados. En 1987, los productores pagaban únicamente el 47% del precio internacional en la urea, el 42% en amoníaco, el 36% en el sulfato de amonio y el 69% en sulfato diamónico. Adicionalmente, los costos de almacenamiento no eran incluidos en el precio al productor, dado que FERTIMEX usaba un sistema de ventas a consignación (Salcedo, 1999). La privatización de esta paraestatal llevó a que los productores tuvieron que hacer frente al aumento drástico del precio de los fertilizantes, aunque, en compensación, paulatinamente recibieron el beneficio de la liberación de las importaciones. El consumo de fertilizantes se desplomó a lo largo del periodo 1987-1995 a consecuencia del incremento de los precios y la caída en los niveles de rentabilidad.



Fuente:

<http://faostat.fao.org/faostat/collections?version=ext&hasbulk=0&subset=agriculture&language=ES>

Figura 26. Evolución de la producción, consumo e importación de fertilizantes en México, 1970-2002

Una vez privatizada, la industria mexicana de fertilizantes terminaría haciendo frente a una crisis profunda, por efecto de la caída de la demanda interna y la sobrevaluación del tipo de cambio. El consumo de fertilizante entraría en un proceso de

recuperación a partir de 1995, la cual fue estimulada hasta cierto punto por la liquidez proporcionada por PROCAMPO y la devaluación del tipo de cambio, sin embargo, simultáneamente se incrementaría la competencia de las importaciones. La producción nacional de fertilizantes terminó desplomándose.

5.3.3.3.5. Subvenciones al uso de agua para riego e irrigación

El Estado mexicano post-revolucionario asumió como monopolio la construcción de infraestructura hidráulica, de manera que los distritos de riego que fueron constituyéndose a lo largo del tiempo fueron obra suya y quedaron bajo su administración. Las inversiones necesarias para el desarrollo de la capacidad de almacenamiento hidráulico fueron asumidas por el Estado, dado que eran altamente costosas y los particulares no estaban en capacidad de hacer esas inversiones. En tal sentido, las presas y los canales para irrigación se hicieron sin costos para los productores y dentro del esquema de utilidad pública, sin embargo, estas obras abrieron el espacio a la redistribución de tierras, ya que su construcción implicaba afectar y regularizar la propiedad existente en los lugares que las obras afectaban. Los costos de operación y mantenimiento de los distritos de riego, por otra parte, corrieron sustancialmente a cargo del gobierno federal.

Adicionalmente, también se constituyeron Unidades de Riego para el Desarrollo Rural. Aquí los productores llegaban a contribuir con el 40% del costo de construcción, principalmente en forma de aportación de trabajo. Sin embargo, a diferencia con las obras de gran irrigación, los productores se convertían en propietarios y asumían la responsabilidad de la operación y mantenimiento. Actualmente, alrededor del 54% de la superficie bajo riego corresponde a 82 distritos de riego, mientras que el 46% restante a poco más de 39 mil unidades de riego para el desarrollo rural. Los productores, tanto en

los distritos como en las unidades de riego, han tenido la posibilidad de completar sus cuotas de agua de superficie mediante pozos de bombeo.

La disponibilidad de agua de riego era un componente importante del esquema de modernización de la agricultura impulsada por el Estado mexicano. Sin embargo, los esfuerzos públicos se concentraron principalmente a regiones que se caracterizaban por tener grandes superficies planas y potencial de captación de aguas de lluvia o que eran relativamente propensas a las sequías. El desarrollo de los sistemas de riego dio oportunidad a una agricultura de menor riesgo - menos sujeta a las eventualidades de la estación al modificarse la calidad del recurso suelo- y al desarrollo de una agricultura con capacidad de uso mayor de insumos y tecnologías modernas.

La atribución de fijar el precio del agua para uso agrícola quedó en manos del gobierno federal e implicó un subsidio implícito, ya que era éste quien tenía bajo su cargo la administración de los distritos de riego. En algunas épocas éste tuvo que asumir la mayor parte de los costos de operación y mantenimiento. Como en otros insumos, el precio del agua fue una vía importante de transferencias fiscales. En tal sentido, para reducir ese costo fiscal, también la política hidráulica del país sería objeto de reforma. Las subvenciones a través del precio del agua no solamente eran criticadas por su monto sino también por haber inducido un patrón de aprovechamiento del recurso altamente dispendioso, inhibitorio de la adopción de tecnologías agrícolas con capacidad de ahorro del líquido. En añadidura, defectos en la infraestructura e ineficiencias en la administración del agua eran causa de altas pérdidas por conducción.

La crisis de la economía mexicana, durante la mayor parte de los años ochenta, provocó un gran descuido en la conservación de la infraestructura hidráulica. Por tal motivo, en el periodo 1988-1994, aumentó la inversión pública hacia este concepto,

mientras se promovía la transferencia de distritos de riego a los usuarios. La transferencia fue vista como una vía para la reducción de la carga que representaban la operación y mantenimiento sobre las finanzas públicas y, adicionalmente, como una forma de aumentar la eficiencia en el manejo del agua. Estos cambios se asociaron a la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), en 1989, como organismo responsable de la política de aguas, de carácter descentralizado respecto a la SARH (ahora respecto de la SEMARNAT), y a la emisión de una nueva Ley de Aguas Nacionales (1992) y de su respectivo reglamento (1994). Ya anteriormente, en 1986, se había creado el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), para investigación y transferencia de tecnología en este campo.

La Ley de Aguas Nacionales de 1992 y su reglamento dieron base legal a la posibilidad de transmisión de los derechos sobre el agua, derivados de las concesiones o asignaciones de agua superficiales dentro de una misma cuenca, o de aguas del subsuelo dentro de un mismo acuífero, siempre que los títulos de concesión, asignación y permiso en el registro público de derechos de agua estén inscritos y vigentes (Salcedo, 1999). Estas disposiciones se encaminaban a desarrollar un mercado de derechos de agua de riego agrícola, el cual aún hoy está en ciernes.

En 1989 se inició la transferencia de distritos de riego a los usuarios, los cuales se constituyeron en asociaciones de usuarios de riego –sociedades civiles-, a fin de recibir los módulos de riego. El proceso de transferencia de la red menor todavía no concluye, del todo, mientras se tiene en agenda para su transferencia a la red mayor. Con el traspaso de los distritos de riego a los usuarios, los productores han venido asumiendo, paulatinamente, a través de las cuotas por agua, el costo estimado de operación y de mantenimiento de cada distrito. Así, las reformas abrieron paso a precios

más altos en el agua de riego. El grado de autosuficiencia de los distritos pasó del 43%, en 1989, al 72% en 1999. Sin embargo, las condiciones de ingreso de los productores y su imposibilidad de asumir el costo total de rehabilitación de los distritos ha llevado a que el gobierno federal todavía continúe canalizando recursos, especialmente en rehabilitación y nuevas obras.

La intervención del Estado en la construcción de infraestructura condujo a que actualmente se tengan 6.3 millones de hectáreas de riego, situándose México en el sexto lugar en el ranking mundial. Sin embargo, el debilitamiento de la disposición a intervenir durante los años de crisis, reestructuraciones de la economía nacional y predominio de los enfoques neoliberales, ha implicado una menor incorporación de superficie al riego, en tanto ha disminuido la intensidad de uso del suelo irrigable. Inicialmente, los gobiernos federales supusieron que los particulares podrían estar dispuestos a construir obras de gran irrigación, sin embargo, ese no ha sido el caso; tampoco la rentabilidad de la agricultura es tal como para que sean los productores mismos los que asuman los costos de su construcción. Por otra parte, buena parte de la infraestructura de riego está concluyendo su vida útil, lo cual implica una presión creciente para la definición de alternativas de reemplazo. Además, se tiene ya un problema de sobreexplotación de las aguas subterráneas, en 1975 el número de acuíferos en esa condición era de 32 para aumentar a 103 en 2003 (CNA/SEMARNAT, 2004).

No en todos lados la transferencia de distritos ha sido un proceso suave y exitoso, ni ha sido bien vista y aceptada por los productores, además, aunque los problemas de eficiencia de agua se han amortiguado, están lejos de ser resueltos. Entre otras razones, porque requieren de altas inversiones que los productores difícilmente pueden hacer. Con la transferencia de los distritos de riego a los usuarios la eficiencia del agua ha

tendido a mejorar, sin embargo, ello no ha evitado conflictos por mala administración de los recursos o por disputas en el control del uso del agua. La administración del agua da poder, y ha sido un campo para la confrontación de intereses privados.

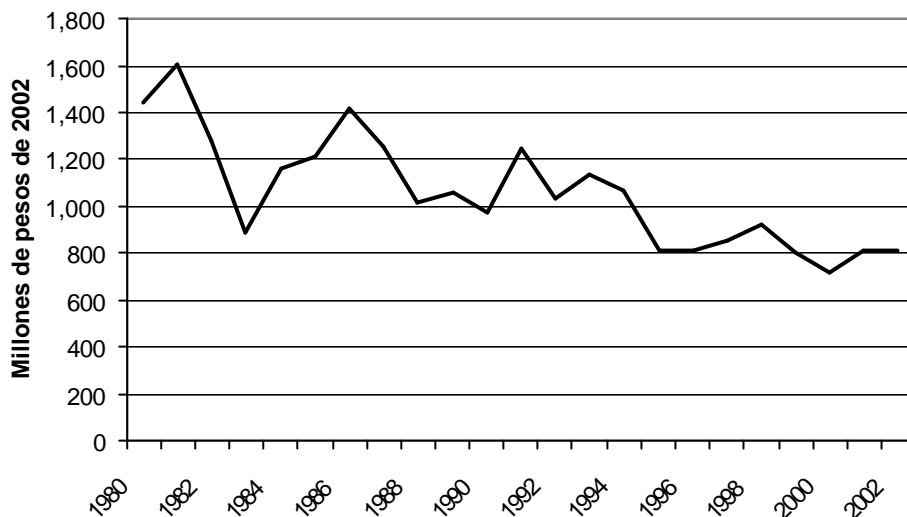
5.3.3.3.6. Investigación y asistencia técnica

La investigación relacionada con la agricultura era sustancialmente pública, pues la iniciativa privada no había tenido interés en este aspecto, aunque no faltaron productores y empresas con capacidad de innovación o interesadas en la multiplicación de semilla de alto rendimiento. En tal sentido, el escenario de la investigación fue dominado por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (INIFAP) –aún hoy-, constituido en 1985. Este organismo fue el producto de la fusión del Instituto Nacional de Investigación Agrícola (INIA) con los de actividades pecuarias (INIP) y forestales (INIF).³³ La integración de todas esas instancias era el reflejo de la decisión de disminuir el costo fiscal que representaba la investigación agrícola en el presupuesto del país, según se vería con mayor claridad en los siguientes años. El gasto real en la investigación agrícola realizada por el INIFAP ha sido descendente en un largo periodo, si bien su caída no ha sido severa en años posteriores a 1995 (véase figura 27).

Los enfoques de la revolución verde marcaron las líneas de investigación de INIA, desde un principio, y también dominaron en el discurso de investigación del INIFAP. Sin embargo, al igual que sucedió con otros organismos gubernamentales, esta institución también fu influenciada por la decisión de incrementar la producción a través de la elevación de la productividad en tierras de temporal y en sectores campesinos. La búsqueda de tecnologías sustentables y amigables ambientalmente, a pesar de que

³³ El INIA, fundado en 1960, tenía raíces en el Instituto de Investigaciones Agrícolas, constituido en 1947, y la Oficina de Estudios Especiales, abierta en 1943. Esta última, dio lugar a la revolución verde, siendo financiada por la Fundación Rockefeller.

prácticas de este tipo eran parte ancestral de las culturas campesinas, no fueron un componente importante del discurso de la investigación. En general, los centros de investigación han incursionado con rezago en el desarrollo de paquetes tecnológicos de tales características.



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
 Figura 27. Evolución del presupuesto ejercido por el INIFAP en términos reales, 1980-2002

El INIFAP no era la única institución pública que realizaba investigación en los años ochenta. Adicionalmente, existían el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ), la Comisión Nacional de Fruticultura (CONAFRUT), el Instituto de Mejoramiento de la Caña de Azúcar y el Consejo Nacional para el Desarrollo del Cacao. Estos últimos organismos fueron transferidos a los productores, a principios de los años 90, lo cual implicó un duro golpe a la investigación en dichos cultivos. A contracorriente de la tendencia dominante, en 1986 fue constituido el IMTA, sin embargo su continuidad fue puesta en duda en la negociación del presupuesto público para el año 2004.

La estructura actual de investigación pública en áreas agrícolas se basa en el INIFAP, el IMTA, las fundaciones PRODUCE y numerosas instituciones de enseñanza, entre las cuales se encuentran la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Posgraduados. Hasta el momento, no se han desarrollado instituciones de carácter privado capaces de tomar el lugar que tiene la investigación pública, no obstante, como parte de la dinámica de las reformas, se ha alentado la participación de empresas en la comercialización de insumos agrícolas, especialmente en semillas,³⁴ lo cual eventualmente podría modificar el panorama.

La vieja estructura de la investigación suponía un fuerte compromiso del Estado con el desarrollo tecnológico nacional, es decir, con la creación de bases endógenas. Sin embargo, ese compromiso se volvió incompatible con el nuevo marco ideológico y las políticas de ajuste. En el periodo 1982-1988 los recursos financieros se volvieron cada vez más limitados. Si en 1981 –considerando sólo la parte del INIFAP- equivalían al 0.87% del PIB agrícola, para 1987 esa proporción había caído a 0.43%. Entre 1988-1994 los recursos destinados a la investigación sufrieron una reducción todavía más severa, los recursos para gastos de operación representaron apenas el 15% del presupuesto, cuando en 1982-1988 equivalían a un 24.4% –lo recomendable es el 40%, según investigaciones internacionales- (Salcedo, 1999). El INIFAP padeció la restricción a la contratación de investigadores y la reducción de su personal.

³⁴ Con la apertura del mercado de semillas, las empresas transnacionales tienen una presencia dominante en el mercado. Esto implica que en algunos productos como el maíz, se prueban materiales en campo en convenio con los mismos productores. La fuerte competencia entre empresas, en semillas híbridas, en un mercado que ha resultado lucrativo en tierras de riego y de buen temporal, ha llevado a que los rendimientos mejoren sustancialmente. En este sentido, la investigación pública se ha quedado rezagada. SAVIA (antes Grupo Pulsar), empresa transnacional, en semillas de hortalizas y frutas, parecía marcar un derrotero en el área de biotecnología que ofrecía expectativas de consolidación de un grupo privado en la investigación, sin embargo, no es muy seguro que pueda conservarse como un grupo propiedad de mexicanos. Sus instalaciones de investigación están más bien en otros países, así como su foco de atención.

En general, el discurso inicial de la reforma se orientó hacia la venta o liquidación de los centros de investigación pública, según se materializó en la mayoría de los casos, no obstante, ante el poco interés privado y en ausencia de mejores alternativas, se impuso un enfoque algo más pragmático, que dio oportunidad para que el INIFAP fuera conservado. Entre las principales críticas hechas a la investigación agrícola estaban su poco sentido aplicado y su alto costo, su desconexión de las necesidades reales, el sesgo hacia los grandes productores y la falta de participación de los particulares y empresas en su financiamiento y desarrollo. Las reformas pretendieron atacar estos aspectos mediante distintos cambios.

En el inicio de las reformas se impuso la convicción de que no valía la pena centrar los esfuerzos en desarrollar la base endógena de desarrollo tecnológico. Más importante era elevar la capacidad de respuesta frente a los requerimientos de productores y empresas, a través de la difusión de las tecnologías disponibles en el mercado y su adaptación. La eliminación de las restricciones en frontera a la importación de insumos y la atracción de inversión extranjera serían la vía para la modernización de la agricultura. Lo cual se vería facilitado por la desregulación, las privatizaciones y el establecimiento claro de derechos de propiedad. Más que en fomentar la investigación pública, los diseñadores de políticas estaban empeñados en dejar actuar a los mercados.

Para hacer frente a los problemas de financiamiento de la investigación agrícola, ante la situación fiscal del país, a mediados de los ochenta fueron promovidos patronatos regionales de apoyo a la investigación agrícola, pecuaria y forestal, como una vía de ingresos complementarios. Sin embargo, en 1995, este esquema sería reemplazado por fundaciones PRODUCE. Estos organismos, creados bajo la figura de asociación civil, se

conforman con representantes de los gobiernos federal y estatal, universidades locales y organizaciones de productores, y suponen la posibilidad de ampliación de las fuentes de financiamiento –gobiernos de los estados, organizaciones de productores y empresas-. Desde entonces, en estos organismos se decidió radicar los fondos para la investigación. En tal sentido, el INIFAP perdería la atribución de asignar libremente los recursos otorgados por el gobierno federal, mientras paralelamente era apremiado a vender sus productos de investigación (Salcedo, 1999). Así, los fondos operados por las fundaciones PRODUCE quedaron sujetos a concurso, para ser asignados de acuerdo con las necesidades y prioridades planteadas por los productores regionalmente. Mediante estas estructuras, los investigadores del INIFAP fueron forzados a concursar por esos fondos frente a otros de diferentes instituciones, y a ajustarse a las necesidades planteados por los productores.

Con la creación de las Fundación PRODUCE se pretendió adoptar un enfoque más orientado hacia la satisfacción de la demanda, con más sentido aplicado y con mayor capacidad de respuesta a los requerimientos regionales.

El esquema tiene virtudes, pero también presenta problemas. Está contribuyendo a ampliar la brecha entre las zonas de producción del país, pues algunas tienen mayor capacidad de atraer recursos de fuentes privadas y de los gobiernos de los estados que otras. La asignación de fondos para los proyectos de investigación puede haber dado lugar a un sesgo hacia las demandas planteadas por aquellas organizaciones de productores con mayor capacidad de influir en la toma de decisiones, en perjuicio de los campesinos –bajo el supuesto de que las exigencias son diferentes y estos últimos no tienen capacidad de defensa de sus propuestas-. Al concursar por financiamiento, los investigadores han sido obligados a presentar propuestas prácticas, para resolver

problemas, pero ello también ha conducido al descuido de la investigación básica y de aquella que requiere de más largo plazo para materializarse en logros. En tal sentido, los productores no están percibiendo la dinámica y la lógica de la investigación (véase Flores, 2003: 188-190), y tampoco tienen claridad en cuanto a los productos de la investigación que realmente requieren. Adicionalmente, los investigadores del INIFAP se han visto obligados a buscar fuentes alternativas de financiamiento, incluidas las extranjeras, lo cual puede dar lugar a que se pierda la ventaja que da la innovación. Por otra parte, las fundaciones PRODUCE no han estado exentas del burocratismo.

Los cambios realizados a las políticas y la estructura institucional de investigación fueron acompañados, de manera paralela, por cambios en las políticas de extensión agrícola, para retirar el Estado y hacer descansar la asistencia técnica en los mercados. La idea básica era que los productores llegaran a interiorizar el costo de la asistencia técnica, mientras se impulsaba el desarrollo de un mercado privado para este tipo de servicios. Así, la reducción o eliminación de la asistencia técnica estatal gratuita fue acompañada, en reemplazo, por el establecimiento de formas de asistencia técnica privada apoyada en subsidios a la demanda o, más apropiadamente, a la oferta de asistencia técnica dirigida hacia ciertos sectores identificados previamente, sobre la base de criterios de focalización. Se trataba de “subsidios a la oferta con criterios de demanda”, más que de subsidios a la demanda en sentido estricto (véase Ocampo, 2001).

El papel de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) era muy importante en la asistencia técnica, pero no estaba sola, pues sus esfuerzos se complementaban con las acciones de BANRURAL, hasta 1989, FIRA, a través del Fideicomiso de Garantía de los Préstamos y de Asistencia Técnica (FEGA), y el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO). Desde su creación, FIRA y FIRCO

asociaron la asistencia técnica al otorgamiento de créditos. A esas instituciones se añadió en 1981 el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C. (INCA Rural), creado para promover el desarrollo de la agricultura comercial mediante la capacitación en economía agrícola.

En los años setenta, el servicio de extensión agrícola de la SARH fue ampliado considerablemente a fin de dar atención a regiones de agricultura campesina. La asistencia técnica estuvo a cargo de la Dirección General de Extensión Agrícola, creada en 1971. En 1962, el personal de extensión era de apenas 268 técnicos, sin embargo, en los años de 1977-1979 su número aumentaría a 21,500, de los cuales el 57% serían ubicados en los distritos de temporal, fundados en 1977 (Suluaga y Pérez, citado por Flores, 2003: 193). A principios de los años ochenta, en una perspectiva que buscaba mayor orientación de las políticas hacia el desarrollo rural, los distritos de riego y de temporal fueron agrupados para constituir 192 distritos de desarrollo rural. Éstos, a su vez, se dividieron en zonas de atención de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) específicos, los cuales tomarían a cargo la asistencia técnica (Salcedo, 1999). No obstante esos cambios, en 1982-1988 se registraron una marcada reducción del presupuesto y del personal contratado para la asistencia técnica. En 1989, el servicio terminaría siendo cancelado. Ese año marcó un cambio de dirección en los enfoques respecto a la asistencia técnica proporcionada por las instituciones públicas, dando lugar a una secuencia de programas para hacer que los productores asumieran su costo y fomentar el desarrollo de mercados privados en este campo.

Bajo esa orientación, en 1989, fue establecido el Programa de Organización, Capacitación, Asistencia Técnica e Investigación (PROCATI), al cual se sumarían técnicos de FIRA, FIRCO y e INCA rural. El programa implicaba la promoción de la

contratación privada de los servicios de asistencia técnica a través del pago, por el gobierno federal, del 80% del costo. Ese porcentaje tendería a descender año con año hasta ser absorbido completamente por los productores. Al estar vinculado al crédito, el programa se enfocó hacia un determinado rango de productores, el 20%, dejando fuera a la mayoría de las unidades de producción (Salcedo, 1999). Sin embargo, este fue un mecanismo para incentivar la constitución de despachos de asesoría técnica. Según Muñoz y Santoyo (1996: 206), el 52% de los técnicos contratados estaban organizados en este tipo de empresas en 1993. Para 1996, la mayor parte de tales despachos había desaparecido, debido a sus dificultades económicas y la poca aceptación entre los productores.

La Alianza para el Campo, constituida en 1995, dio lugar a dos nuevos programas que vinieron a desplazar al PROCATI. En 1996 fueron constituidos el Programa Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). Estando bajo la normativa de la ahora SAGARPA, estos programas han operado de manera descentralizada, mediante comisiones ex profeso que involucran a representantes de los gobiernos federal y estatal, el INCA rural, el INIFAP, el FIRCO y a ASERCA. Su objetivo central es la transferencia de tecnología para elevar las condiciones de vida de los productores y propiciar su articulación eficiente al mercado (Salcedo, 1999). Se orientan hacia zonas de tipo campesino con potencial productivo, y retoman la idea de estimular el desarrollo de la asistencia técnica privada mediante el pago por los productores. Promueven que sean los productores los que contraten a sus técnicos, aunque sean los gobiernos estatal y federal quienes paguen sus sueldos. Las organizaciones de productores están en capacidad de evaluar el desempeño de los técnicos y aun de dar apoyos

complementarios. El SINDER se enfoca hacia una gama diversa de productos mientras que el PEAT –relacionado más estrechamente con el INCA rural– se enfoca fundamentalmente a granos básicos, bajo una perspectiva más agronómica.

En su evaluación del PEAT, Muñoz y Santoyo (1999) encontraron una muy baja calidad del servicio y de apropiación del programa por los productores. Flores (2003: 195-198), observa que esos problemas se deben a la inexperiencia de los técnicos contratados y a formaciones inadecuadas para el tipo de requerimientos de los productores atendidos. En realidad, un defecto que han tenido estos nuevos enfoques respecto a la asistencia técnica es que se confunden con programas para dar empleo, a agrónomos desempleados o recién egresados, pues son éstos los que están dispuestos a aceptar bajos pagos por sus servicios. Esta deficiencia impide superar la condición de que estructuralmente los productores pequeños se ven limitados en su acceso a servicios agronómicos de calidad. En algunos casos, la organización económica de los productores ha hecho posible atacar esa restricción, pero el marco institucional definido en años recientes no lo resuelve.

Las viejas estructuras institucionales de asistencia técnica estuvieron lejos de cumplir con las expectativas, no solamente eran costosas sino altamente ineficientes, las nuevas comparten algunos de sus defectos. Algo se ha avanzado, sin embargo, porque ha aumentado el número de oferentes de servicios hacia la agricultura y también la demanda de tales servicios. Aún así, para la mayoría de los productores la verdadera fuente de asistencia técnica son los vendedores de insumos agrícolas, lo cual no deja de ser problemático, pues ello no garantiza el acceso a una buena asistencia técnica ni a tecnologías adecuadas para su tipo de explotación. Hay fallas por el lado de las

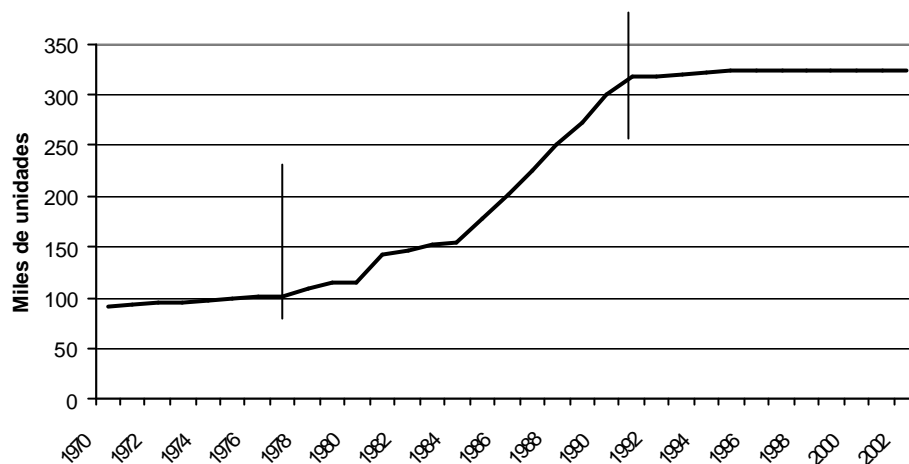
condiciones de infraestructura de soporte y también por el lado de las estructuras institucionales.

5.3.3.3.7. Programas e instrumentos de política adicionales

El fomento a la mecanización de la agricultura fue un aspecto sustancial del paquete de políticas de modernización de la agricultura durante el periodo de alta intervención pública. En particular, de acuerdo con los datos de FAO, la agricultura mexicana pasó por un periodo expansivo en la utilización de tractores desde finales de los años setenta hasta principios de los noventa, para posteriormente entrar a un periodo sostenido de estancamiento. La adquisición de maquinaria agrícola mediante subsidios vía créditos refaccionarios fue el instrumento más usual de incentivo a la mecanización, no obstante los precios de la maquinaria agrícola eran altos debido a la protección en frontera. Con el crédito de avío, al incentivar la demanda por servicios de maquila, por otra parte, también se fomentó la mecanización. Además, hubo iniciativas de mecanización mediante organismos oficiales, en regiones donde no estaban bien desarrollados los servicios de maquila.

El gobierno federal llegó a disponer de dos fábricas de tractores (Fábrica de Tractores Agrícolas y SIDENA Tractores), las cuales fueron puestas en venta en los años ochenta (Salcedo, 1999). En los noventa, la apertura externa ha permitido la importación de maquinaria agrícola, pero la dificultad de acceder al crédito ha sido un factor importante inhibidor del incremento de la maquinaria agrícola. Por otra parte, la renta de tierras, asociada a la pérdida de rentabilidad de productores medios, en zonas excedentarias, ha llevado a que disminuya la relevancia de los servicios de maquila, en tanto se ha incrementado la capacidad de las unidades, al aumentar la escala de operaciones de los productores con mayor capacidad de competir. En los últimos años,

Alianza para el Campo, ha sido una fuente de subvenciones para el acceso a la maquinaria agrícola. En México el número de unidades por cada 1000 hectáreas era de 6.9 en 1999, en comparación a 27.1 de Estados Unidos o 64.5 de España. Conforme a dicho indicador México estaba en ese año en la posición 12 en el ranking mundial (véase SIAP/SAGARPA, 2003a).



Fuente: <http://faostat.fao.org/faostat/collections?version=ext&hasbulk=0&subset=agriculture&language=ES>

Figura 28. Evolución del número total de tractores utilizados en México, 1970-2002

Los procesos de inflación y la corrección en precios de la energía eléctrica llevaron al incremento de los costos de extracción de agua subterránea, por bombeo, lo cual ha sido causa de subvenciones. De 1982 a 1996 el precio se incrementó en términos reales en un 242%; en 1982 el productor pagaba el 17.2% de lo que pagaba la empresa industrial, proporción que aumento a 60.9% en 1996 (Salcedo, 1999). Este aspecto fue retomado en las Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial (2002). Por otra parte, a pesar del enfoque dominante de reducción de las subvenciones, en 1994 se inició con el subsidio al precio del combustible (diesel) (Salcedo, 1999). Actualmente hay un programa establecido de

subsidio al diesel, en compensación a que los precios del combustible no son competitivos con aquellos que pagan los productores de Estados Unidos.

La provisión de suministros alimenticios para las actividades pecuarias también era un área de intervención. Dentro de ese esquema, CONASUPO vendía el sorgo y, en menor medida, soya en grano, a los ganaderos y fabricantes de alimentos para animales a un precio equivalente o menor al precio de compra, sin cargar los costos de movilización y transporte. Los subsidios fueron crecientes, hasta antes de la reforma. Además, existía la Compañía Mexicana de Alimentos balanceados (ALBAMEX), creada en 1969, la cual producía y vendía sus productos a los ganaderos a precios subsidiados. Esta paraestatal llegó a representar el 10% de la producción nacional de alimentos balanceados, en competencia con la industria privada (40%) y con los ganaderos (50%). En razón de la caída de la demanda de sus productos y de problemas financieros internos, ALBAMEX sería primero reorientada hacia los ejidos y pequeños propietarios y, después, suspendida (1992) y vendida (OCDE, 1997: 93).

5.3.3.4. PROCAMPO: de las medidas de sostén de precios a las medidas de sostén de del ingreso de los productores

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) fue introducido en la temporada agrícola 1993-1994, teniendo como marco de referencia los debates y negociaciones alrededor de la Ronda de Uruguay y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de ahí que haya sido diseñado tomando en cuenta las posibles nuevas reglas en materia de comercio agrícola y las restricciones sobre las políticas de orden interno. Es la expresión en México del tipo de programas de política recomendados por los organismos internacionales, en la idea de propiciar mayor orientación al mercado y eliminar las distorsiones de precios.

Dicho programa representó un desplazamiento, desde las medidas de sostén de precios, consideradas indirectas, a las medidas de apoyo directo al ingreso; a fin de eliminar los incentivos a la producción, derivados de la protección en frontera y los precios mínimos garantizados.

Mediante programas de este tipo se busca que las políticas públicas tengan un efecto neutro en la producción, es decir, que sean desconectadas, eliminando así el incentivo para la generación de una producción más alta que aquella que refleja la condición de equilibrio, determinada por los precios internacionales. Desde la perspectiva de los partidarios de mercados libres, programas que presentan estas características son tolerables, en la medida que definen una ruta de transición hacia una orientación completa al mercado: deben desaparecer al cumplir esta función.

Más pragmáticamente, sin embargo, los gobiernos, como en el caso de la Unión Europea y Estados Unidos, han encontrado a través de estos programas una forma de mantener una agricultura con altos niveles de apoyo, según hemos visto. Programas del tipo de PROCAMPO permiten ubicar las medidas de apoyo a los productores dentro de la caja verde, lo cual las saca de los compromisos de reducción o negociación. Por tal motivo, se pueden mantener altos niveles de apoyo interno, sin que ello constituya una violación de las disciplinas de la OMC.

Los gobiernos mexicanos, en comparación al inicio de la reforma, se han estado moviendo desde la posición doctrinal hacia una postura más pragmática, en respuesta a nuevas circunstancias y mayores presiones sociales, según lo reflejan la evolución del presupuesto de la SAGARPA y la instrumentación de nuevos programas y medidas de política. En la lógica doctrinal, estaba previsto que PROCAMPO fuera un programa de acompañamiento del proceso de apertura, el cual debía concluir al liberarse

completamente el comercio agrícola con Estados Unidos. También debían cesar todos los apoyos a la comercialización que se estaban dando por efecto de la desaparición de los precios de garantía. Las realidades han marcado derroteros diferentes, no obstante, al grado de que PROCAMPO podría ser mantenido por tiempo indefinido. Dentro de estas realidades está la importancia creciente del juego democrático y del Congreso, lo cual ha elevado la capacidad de las organizaciones de influir en el debate en torno a la asignación de presupuestos y en la definición de las políticas agrícolas que les afectan.

A diferencia con las reformas de política agrícola de 1996, en Estados Unidos, y de 1992, en la Unión Europea, PROCAMPO no puede ser caracterizado como una vía para la compra de la aceptación del descenso o desaparición de precios; más bien, fue diseñado para el periodo de transición contemplado en el TLCAN, de manera que los pagos funcionaron en sus comienzos como un mecanismo para contrarrestar la oposición a dicho tratado, el cual entró en vigencia en 1994. Formalmente fue definido como un programa compensatorio de la desaparición de los precios de garantía, no obstante, para la fecha de inicio, éstos ya habían desaparecido en la mayor parte de los productos. Sólo quedaban maíz y frijón. Adicionalmente, habían sido dismanteladas la mayor parte de las barreras al comercio.

En consecuencia, PROCAMPO no compensó exactamente las pérdidas de ingresos de los productores, si se considera el nivel de soporte que daban los precios de garantía a los granos básicos, antes de su desaparición, pero sí implicó un aumento de los desembolsos presupuestarios respecto a la situación inmediata anterior a su puesta en

marcha.³⁵ Además, incorporó un perfil redistributivo y antipobreza, que no tenían las contrapartes europea y estadounidense, dada su diferente estructura agraria; al extender la cobertura hacia productores que supuestamente no recibían los beneficios de los precios de garantía, al ser compradores netos de granos. De cualquier manera, siendo pagos por hectárea, los pagos de PROCAMPO implicaron más altos montos para aquellos con mayor superficie en aprovechamiento. Los límites de pagos se establecieron de acuerdo a las restricciones a la propiedad establecidos en la Constitución.³⁶

Con PROCAMPO, el gobierno federal asumió por 15 años el compromiso de hacer pagos directos por hectárea a los productores que llenaran ciertos criterios de elegibilidad. Estos pagos debían permanecer constantes, en términos reales, durante los primeros 10, para luego descender año con año hasta desaparecer en el año 2008. El monto de arranque fue establecido en 330 pesos por hectárea -equivalente a 100 dólares-, para el ciclo otoño-invierno de 1993-94, y en 350 pesos por hectárea, para el ciclo primavera-verano de 1994.

La elegibilidad estuvo condicionada al requisito de haber sembrado maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz, cártamo y cebada, en alguno de los ciclos agrícolas, durante los tres años anteriores a agosto de 1993, sin que importara la propiedad del

³⁵ El monto presupuestado para PROCAMPO, en 1994, fue de 11.7 mil millones de nuevos pesos, cantidad mayor que la ejercida por CONASUPO y ASERCA en 1993, 6.4 mil millones de nuevos pesos. (SARH, s/f: 30).

³⁶ En la propuesta original se contemplaban dos periodos, uno de transición y otro definitivo. La horizontalidad en los pagos era sólo para el periodo de transición. En el PROCAMPO denominado “definitivo” los apoyos debían tomar en cuenta las diferencias regionales originadas por la diversidad de zonas agroecológicas existentes, estableciéndose un mínimo y un máximo en los pagos por hectárea. Con el pago mínimo se pretendía asegurar un nivel de ingreso a los productores de autoconsumo y baja productividad, mientras que el pago máximo debía permitir que las superficies de alto rendimiento continuaran siendo rentables en un entorno más competitivo. Además se impondrían límites superiores a la superficie contemplada, de acuerdo a la Constitución (Véase Rosenzweig *et al.*, 2000: 135; SARH).

suelo. Una vez elaborado el padrón de beneficiarios, no se contempló que éste fuera reabierto. Además, la permanencia dentro del programa fue condicionada a la siembra de alguno de los cultivos elegidos, o bien al uso de la tierra en cualquier actividad agropecuaria lícita generadora de empleos (agricultura, ganadería, silvicultura y programas de conservación o de protección del medio ambiente).³⁷ Sin embargo, en la administración de Vicente Fox se eliminó el requisito de dedicar la tierra a fines productivos en unidades de producción menores a 5 hectáreas. El propósito de cubrir una gama amplia de opciones era facilitar los procesos de reconversión productiva, hacia productos con mayor ventaja comparativa, y el uso de los suelos de acuerdo con su vocación.

La instrumentación de PROCAMPO ha corrido a cargo de ASERCA, pero se ha apoyado en la estructura de la SARH –ahora SAGARPA-, especialmente en los CADER. El productor registrado debe inscribirse cada año y los pagos dependen de las hectáreas aprovechadas en cada ciclo, de manera que los montos recibidos pueden variar. Estos pagos han sido entregados mediante cheques, en dichos centros, sin embargo, desde el año 2001 se ha recurrido gradualmente a tarjetas de debito. El programa no ha estado del todo exento de corrupción. Por otra parte, se permitió a los beneficiarios transferir sus derechos (cesión de derechos) a terceros (bancos, gobiernos estatales, tiendas de insumos agrícolas, empresas de comercialización, organismos públicos), lo cual hizo posible que este programa proporcionara liquidez, en una situación donde el crédito rural se había vuelto escaso. A esta alternativa se ha agregado

³⁷ Al inicio, en 1994, los beneficiarios podían dedicar su tierra a cualquier actividad creadora de empleos, pero el criterio se cambió en 1995, restringiéndose los pagos a los cultivos elegibles (OCDE, 1977: 76).

la opción de capitalización de los pagos de PROCAMPO,³⁸ la cual permite que los pagos sean adelantados, a fin de financiar proyectos productivos o la adquisición de bienes de capital.

A PROCAMPO le fueron asignados los siguientes objetivos:

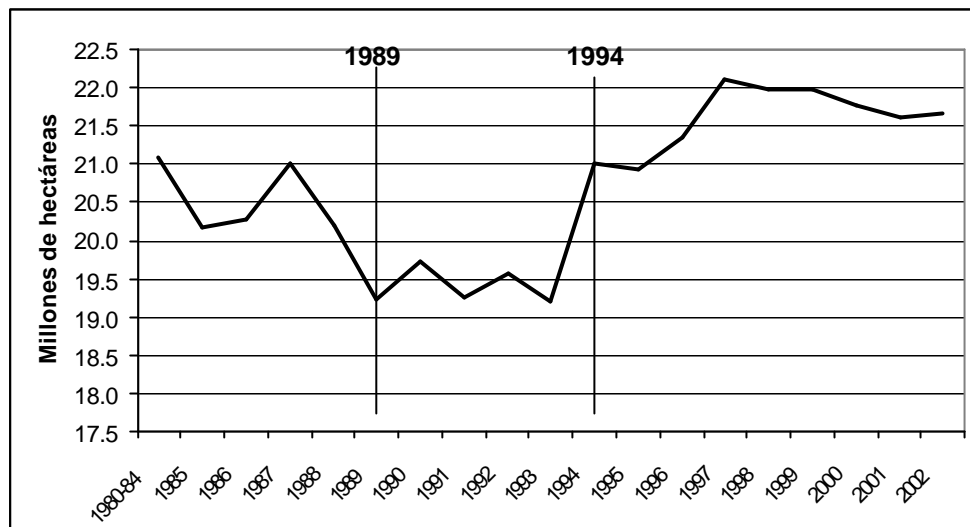
- ? Brindar apoyo directo a más de 3 millones de productores (siendo de subsistencia 2.2), incluyendo a los que no recibían los beneficios de los precios de garantía;
- ? fomentar la reconversión hacia actividades de mayor rentabilidad;
- ? apoyar los ingresos de los productores, dándoles certidumbre en cuanto a los apoyos directos que recibirían;
- ? compensar los subsidios que otorgan otros países, especialmente los desarrollados;
- ? estimular la organización de los productores a fin de modernizar la comercialización y la distribución, hacer atractivas estas actividades y establecer reglas claras;
- ? lograr el acceso de los consumidores a los alimentos a precios de mercado en el contexto de una economía abierta, para beneficio, sobre todo, de aquellos de bajos ingresos;
- ? frenar la degradación del medio ambiente y propiciar la recuperación y conservación de bosques y selvas, así como ayudar a reducir la erosión de los suelos y la contaminación causada por agroquímicos;

³⁸ La Ley de Capitalización de PROCAMPO entró en vigencia en el año 2001, sin embargo, hubo dificultades para ponerla en práctica rápidamente.

? e incrementar la competitividad y el dinamismo de la actividad pecuaria y otras cadenas agroindustriales, mediante el libre acceso a insumos importados (SARH, s/f: 21).

La reflexión en torno a los objetivos de PROCAMPO, sugiere que algunos de éstos estaban más allá de su alcance real, pues solamente podrían ser logrados a través de otros programas y medidas de política. Como programa de pagos directos no condicionados, por ejemplo, difícilmente podía frenar la degradación del medio ambiente y propiciar la recuperación y conservación de bosques y selvas. Ha tenido efectos sobre el medio ambiente, pero su lógica de diseño no fue para atacar sus males. Por otra parte, los efectos en el medio ambiente han sido más negativos que positivos, de ahí que éste haya sido un argumento para decidir recientemente la eliminación de la obligatoriedad de dedicar la tierra a un fin productivo en predios menores de 5 hectáreas.

PROCAMPO nace en medio de fuertes críticas, debido a que no estaba diseñado para incentivar la producción (véase Schwentesius y Gómez, 1994; CAADES, 1994), en una situación en la cual México no era capaz de producir los suficientes alimentos para cubrir las demandas de la población. Además, tendía a castigar a los productores más eficientes, lo cual en un escenario de apertura frente al exterior implicaba efectos negativos para la competitividad de la agricultura mexicana. Sin embargo, paradójicamente, contra las previsiones, tanto la superficie de cultivo como la producción se incrementaron.

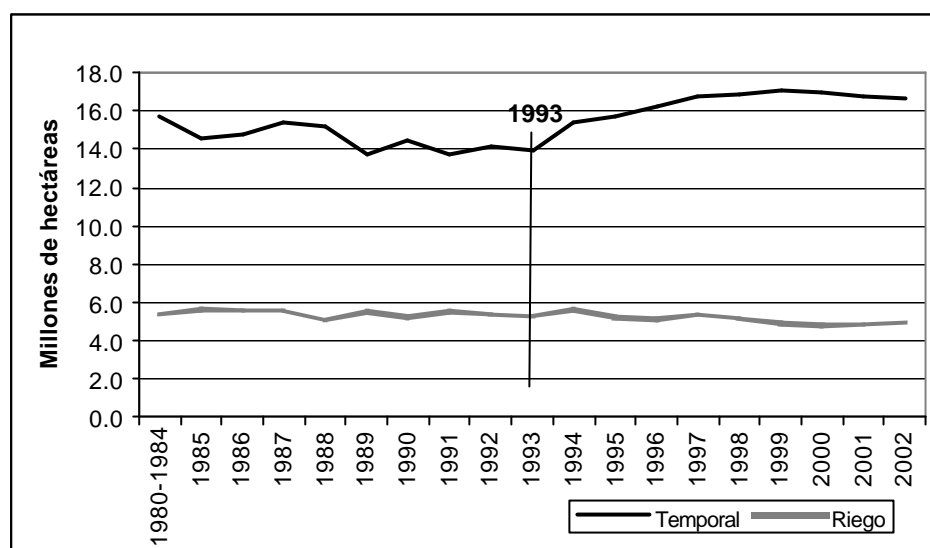


Fuente: http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_comagri.html

Figura 29. Comportamiento de la superficie sembrada total en México, 1980-2002

La desaparición de las políticas de precios garantizados y el descenso de la protección habían sido causa de la caída de la superficie en cultivo. Sin embargo, en el periodo de vigencia de PROCAMPO hubo una reversión de esa tendencia., aunque no era tal su propósito.³⁹ Entre el anuncio del programa y su arranque, de 1993 a 1994, fueron incorporadas a la siembra 1.8 millones de hectáreas. Además, la superficie mantuvo una tendencia creciente hasta 1997, año en el cual se sembró un área record de más de 22 millones de hectáreas -la superficie sembrada ha observado un comportamiento ligeramente descendente desde entonces-.

³⁹ Buena parte de esa expansión de la superficie cultivada ocurrió a través del maíz. En el caso de este cultivo, García-Salazar (2001) encuentra que la producción es inelástica a los cambios en el pago de PROCAMPO, lo cual implica que el programa no estimula la producción de este grano. Sin embargo, también afirma que la desaparición de PROCAMPO llevaría a que la producción de maíz disminuyera en 2.86 millones de toneladas, cantidad que está lejos de ser despreciable, pues representa el 16% de la producción de maíz cosechada en el año 2000. Más allá de las variaciones en los pagos, es obvio que la mera introducción de PROCAMPO dio pauta a mayor producción, simplemente para tener el derecho de acceso a los beneficios del programa.



Fuente: http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_comagri.html

Figura 30. Comportamiento comparado de la superficie sembrada en riego y temporal, 1980-2002

El incremento del área de cultivo hizo que se incrementara la producción. Sin embargo, la ampliación de la superficie de cultivo ocurrió en tierras de temporal, con productores de tipo campesino y en buena medida en predios marginales y frágiles. Las tierras de riego prácticamente no se incrementaron, más bien observaron un ligero descenso a largo plazo. Así pues, PROCAMPO implicó, desde la perspectiva ambiental y la protección de los recursos, un costo no previsto, ya que indujo un patrón de aumento de la producción basado sustancialmente en tierra que había sido retirada del cultivo por efecto del desmantelamiento de las viejas políticas agrícolas.⁴⁰

⁴⁰ La ampliación de la superficie se debe también a la apertura de nueva tierra al cultivo, lo cual también tiene un costo ambiental, pero ello no puede ser directamente imputable a PROCAMPO, dado que la inscripción al programa ha estado cerrada hasta recientemente, al abrirse el registro al padrón alterno. En lo que se refiere a los 10 cultivos más importantes, en general los contemplados para la elegibilidad, éstos equivalían en 1993 al 68% de la superficie total sembrada en México y pasaron de 13.1 millones de hectáreas en 1993 a 14.9 millones en 1994. La tendencia se mantendría creciente hasta 1997, año en el cual se registran 15.3 millones de hectáreas. En el año 2002, la superficie sembrada reconocida en ese grupo de cultivos fue de 13.8 millones de hectáreas. PROCAMPO fue fuente de incremento de la superficie, en un principio, pero después, de sostén, si bien este efecto se ha debilitado a medida que cambiaron los criterios para la permanencia en el programa, pues evidentemente se veían inhibidos los procesos de reconversión de cultivos.

Cuadro 6. Pagos de PROCAMPO en pesos constantes y corrientes, 1994-2003

Año	En pesos de 2003 (INPC)		En pesos corrientes	
	O-I	P-V	O-I	P-V
1994	1,256	1,332	330	350
1995	1,127	1,240	400	440
1996	923	1,015	440	484
1997	842	967	484	556
1998	834	939	556	627
1999	805	911	626	708
2000	832	914	708	778
2001	859	916	778	829
2002	866	912	829	873
2003b	905	1,030	905	1,030
2003 ^a	1,030		1,030	

a: pago en O-I para predios menores a 5 hectáreas.

b: pago en O-I para predios de 5 hectáreas o más.

Fuente: Fox, 2003; Rosenzweig, 2003.

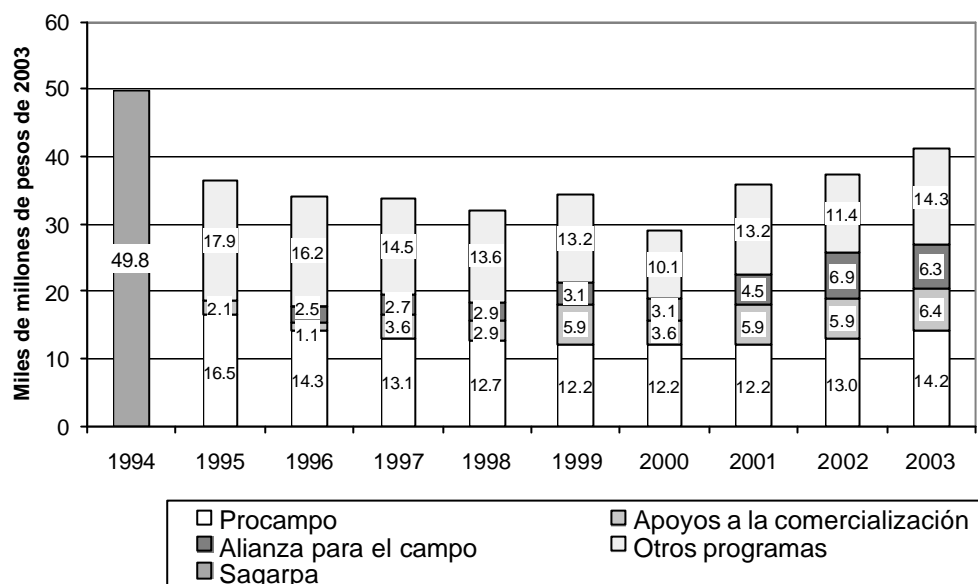
Por otra parte, el valor real de los pagos no fue sostenido, según era el compromiso inicial. En términos reales, los pagos por hectárea son actualmente de un monto más bajo que en 1994. Su valor fue descendente hasta 1999 (véase cuadro), año a partir del cual se revierte la tendencia. Aun con este cambio de tendencia, los pagos en primavera-verano fueron un 23% más bajos en el año 2003 que en 1994. En otoño-invierno fueron un 18% o un 28% más bajos, dependiendo de si los predios eran menores a 5 hectáreas o mayores. A partir del año 2003, los pagos para productores de otoño-invierno serán iguales a los de primavera-verano si los predios corresponden a superficies de menos de 5 hectáreas, pero serán menores si los productores tienen registradas superficies de 5 hectáreas o más.

Durante la existencia de PROCAMPO, los pagos han sido más altos en el ciclo de primavera-verano que en el de otoño-invierno.⁴¹ La mayor parte de los productores del país son pequeños y cultivan tierras de temporal en primavera-verano. En cambio, en otoño-invierno tiende a desarrollarse una agricultura de riego, más comercial, y de mayor nivel de tecnificación y tamaños de explotación. En tal sentido, la diferenciación en los pagos por hectárea, según ciclo agrícola, ha sido un mecanismo para sesgar las transferencias hacia el sector campesino en tierras de temporal.

PROCAMPO fue diseñado para ser la piedra angular de la política agrícola en México y, ciertamente, por sí mismo, absorbe la mayor parte del presupuesto de la SAGARPA. Sin embargo, ese papel lo está compartiendo crecientemente con Alianza para el Campo, introducida en 1995, y los apoyos a la comercialización. Estos últimos no tenían ninguna importancia antes del proceso de reforma de las políticas agrícolas; han sido un producto de la necesidad, ante el desmantelamiento de los precios de garantía, desde 1989, y el vacío dejado por CONASUPO. Agregados, los tres grandes rubros representaron el 65% del presupuesto de SAGARPA en el año 2003. Por otra parte, el incremento de los montos asignados al conjunto formado por los tres principales programas ha permitido que se revierta la tendencia al descenso del presupuesto de dicha secretaría de Estado, desde 1999, aunque el monto correspondiente a 2003 está todavía por debajo del nivel registrado en 1994, el año de arranque de PROCAMPO. Desde luego, estos niveles están muy por debajo de la situación que se tuvo a principios de los años ochenta. Cabe destacar, que tanto los apoyos a la comercialización como PROCAMPO son administrados por ASERCA, organismo

⁴¹ Parcialmente, la diferencia compensa una inflación acumulada más alta en primavera-verano: la inflación no da cuenta de toda la diferencia. Aunque no en todos los años, los apoyos por hectárea en otoño-invierno han sido aquellos otorgados la temporada anterior en primavera-verano.

desconcentrado que prácticamente ha operado la mitad del presupuesto imputado a la SAGARPA en los últimos tres años.



Fuente: Fox, 2003; Rosenzweig, 2003.

Figura 31. Comportamiento del gasto real de SAGARPA según programas, 1995-2003

En consistencia con el comportamiento de los pagos por hectárea, los montos totales ejercidos por PROCAMPO registraron una tendencia decreciente hasta 1999, se mantienen constantes por tres años y luego observan un repunte en el año 2002. Sin embargo, en el año 2003, su monto es todavía menor a los niveles registrados en los tres primeros años de vida del programa. En 1994, en términos reales, el gasto en PROCAMPO fue de 17.5 miles de millones de pesos del año 2003 (véase Fox, 2003). PROCAMPO ha representado alrededor del 35% del presupuesto de SAGARPA en los últimos años –que es equivalente a la participación que se tenía en 1994-, pero ese porcentaje fue del 45% en 1995, a consecuencia de la caída del presupuesto de la SAGARPA.

Cuadro 7. Datos básicos de estructura, según el padrón de productores de PROCAMPO, 2001.

Estrato	Número (en miles)		Superficie (miles de Ha)		Predio/ productor	Superficie media	
	productores	Pedios	Pagable	elegible		pagable (Ha / predio)	elegible (Ha/predio)
P-V							
0 a 1	825	1,256	970	979	1.5	0.8	0.8
1 a 5	1,426	1,822	4,592	5,800	1.3	2.5	3.2
Más de 5	361	446	5,014	5,275	1.2	11.2	11.8
Total	2,612	3,524	10,575	12,054	1.3	3.0	3.4
O-I							
0 a 1	153	169	132	135	1.1	0.8	0.8
1 a 5	210	248	659	696	1.2	2.7	2.8
Más de 5	111	155	2,266	2,340	1.4	14.6	15.1
Total	474	572	3,057	3,172	1.2	5.3	5.5

Fuente: <http://www.procampo.gob.mx>

Los datos correspondientes al padrón de PROCAMPO muestran claramente que la mayor parte de sus beneficiarios cultivan tierras en primavera-verano y son productores muy pequeños. En número de empadronados es de 2.6 millones de productores en primavera-verano, cantidad equivalente a 5.5 veces la registrada en otoño-invierno. También en ese ciclo agrícola, la superficie de cultivo está mucho más fraccionada, de manera que tiende a haber más predios por productor –los predios no están compactados sino dispersos-, especialmente en el rango de menos de una hectárea. En general, en promedio, los tamaños de predio son muy pequeños, cualquiera que sea el estrato de productores y el ciclo productivo, sin embargo, son todavía más pequeños en primavera-verano. Los datos de PROCAMPO revelan la magnitud del problema que tiene México, para fines de desarrollar una agricultura competitiva, ya que en promedio los tamaños de predios están muy por debajo de los rangos existentes en Estados Unidos y aun en la Unión Europea. El tamaño medio de predio es de 3.4 hectáreas en primavera-verano y de 5.5 hectáreas en otoño-invierno, de acuerdo a la base de datos de

PROCAMPO, la cual se refiere a productores de granos, donde, ciertamente, México tiene los mayores problemas de competitividad.

A pesar del sesgo en los pagos por hectárea hacia primavera-verano, hay un problema de concentración en la distribución de los beneficios de PROCAMPO. Esta situación es más pronunciada en otoño-invierno. En primavera-verano, el estrato de 0 a 1 hectárea representa el 31.6% del total de productores pero solamente tiene el 8% de la superficie elegible para pagos de PROCAMPO; el estrato de 1 a 5 hectáreas equivale al 54.6% de los productores pero únicamente tiene el 48% de la superficie sujeta a pagos; y el estrato de más de 5 hectáreas, el cual contabiliza el 13.8% del total de productores, tiene derecho a recibir pagos sobre el 43.8% de la superficie. En otoño-invierno, en el estrato correspondiente a más de 5 hectáreas, en el cual se ubican el 23.5% de los productores, la superficie sujeta a pagos representa el 73.8% de la superficie total elegible del ciclo agrícola. La concentración de pagos que se muestra en PROCAMPO tiene que ver con el tipo de estructura de productores que tradicionalmente ha tenido el país, la cual PROCAMPO tiende a mantener, así como con la concepción de su diseño. Por ambos puntos, los problemas de equidad solamente podían ser disminuidos no eliminados.

PROCAMPO fue diseñado para facilitar el ajuste hacia una mayor apertura dentro del marco del TLCAN, en dos perspectivas. En la primer perspectiva, se pretendía transferir apoyos públicos a aquellos productores comerciales que iban a padecer los efectos de la competencia de las importaciones. Para estos productores, PROCAMPO no compensó suficientemente, si bien pudo haber significado la diferencia entre continuar o dejar la actividad. En la segunda perspectiva, este programa contempló transferir deliberadamente ingresos hacia sectores que eran compradores netos de granos

y a los cuales, por tanto, el proceso de apertura no les afectaba en su carácter de productores. En tal sentido este instrumento pasó a asumir un perfil antipobreza o, usando un término que se ha vuelto más popular en años recientes, el de “red de protección social,” ante las consecuencias previsibles del mayor deterioro de la economía rural. Tales redes habían estado siendo desmanteladas con los cambios en las políticas agrícolas, especialmente al retirar del crédito y del seguro agrícola a la mayor parte de los productores de temporal.⁴²

El carácter redistributivo del programa implica una pérdida de eficiencia, si el objetivo principal era compensar la pérdida de rentabilidad de los productores comerciales, derivada de los procesos de apertura, y mantener su competitividad. A la vez, el acento en el sostén de ingreso de los productores comerciales conlleva una pérdida de eficiencia social, entendida ésta como focalización hacia los productores en peor condición. PROCAMPO, fue definido dentro de esta ambivalencia. Sin embargo, ha tendido a justificarse y a funcionar más en términos de la segunda perspectiva, de ahí que posteriormente hayan tenido que definirse otros instrumentos para hacer frente a las demandas de productores comerciales. Bajo esa dinámica, surgirían Alianza para el Campo y se ampliarían las opciones de apoyo a la comercialización, ya que PROCAMPO estaba lejos de ser la alternativa de política para hacer frente a una creciente competencia externa. Cabe señalar que, en estos últimos instrumentos, a fin de no generar fuertes presiones fiscales, se observa mayor exclusión e inequidad en la asignación de los recursos públicos que en PROCAMPO, dado que su lógica

⁴² El programa de “Crédito a la palabra” también tenía el sentido de amortiguar el efecto del ajuste, sin embargo estaba lejos de ser suficientemente efectivo. A pesar de los problemas de corrupción y eficiencia, el crédito y el seguro agrícola, al igual que otras formas de participación del sector público a través de empresas paraestatales, constituían una “red de protección social.” Aunque hubiera muchas fugas, la idea de general excedentes, aun en unidades de subsistencia, implicaba una enorme transferencia de recursos públicos en beneficio de la población rural.

fundacional no fue garantizar el amplio acceso sino atender a cierta gama de productores y exigencias regionales.

La experiencia respecto a la evolución de las políticas agrícolas en los años recientes, algunos de cuyos instrumentos han tenido que diseñarse en respuesta a la protesta social, especialmente de núcleos organizados en el campo, sugiere que fue un error haber visualizado la política agrícola en términos de un gran programa, en particular con las características de PROCAMPO. La diversidad del campo mexicano reclamaba de diferentes instrumentos, no solamente de medidas de soporte del ingreso, además, en una lógica de racionalidad en el uso de recursos limitados, la diferenciación de programas, para ser combinados, según la población objetivo, puede haber sido la alternativa obligada, dadas las características estructurales de la agricultura mexicana. En lo que se refiere a medidas de sostén de ingreso, por otra parte, la utilización de diferentes mecanismos ha sido la vía elegida por ASERCA, ya que ha combinado los pagos directos de PROCAMPO, de acceso amplio y favorable a productores de subsistencia, con otros pagos directos o apoyos a la comercialización y coberturas de precios -de carácter excluyente- en regiones excedentarias, donde los problemas de comercialización han sido recurrentes.

Esa vía pragmática de respuesta –pretendiendo ser menos distorsionante y costosa en términos presupuestarios-, sin embargo, ha tenido el defecto de pronunciar los rasgos dualistas del campo mexicano, el cual confronta a un sector competitivo con capacidad de modernización y uso de economías de escala con un sector campesino, de subsistencia, atrasado, y con incapacidad de acceso a otros mercados que no sean los locales. No hay aun estudios al respecto, pero es probable que PROCAMPO haya inhibido el aumento del tamaño medio de explotación, entre productores minifundistas.

Contradictoriamente, la combinación de deterioro de la economía rural -asociada a los ajustes de política- y los pagos directos pueden haber inducido una recampesinización, lo cual no se buscaba, en tanto perdían viabilidad económica productores medios.

Con relación a los productores de subsistencia, PROCAMPO fue visualizado como una vía para la elevación de la capacidad de consumo durante el tiempo previsto para completar el proceso de apertura dentro del TLCAN, no propiamente para transformar a éstos en proveedores de excedentes.⁴³ Ilusoriamente, había la expectativa de que este tipo de productores terminaría siendo absorbidos por el conjunto de la economía, a partir de una dinámica de crecimiento sostenido. La asistencia través de pagos directos, por tanto, fue asumida como temporal, no indefinida. No obstante, al parecer puede ocurrir que sea finalmente sostenido más allá de lo planeado, dada la dependencia que se ha generado respecto a las transferencias directas provenientes del programa, aun cuando los ingresos agrícolas representen una parte cada vez más pequeña del ingreso de este tipo de unidades. Son expresión de ese proceso las presiones campesinas en demanda de nuevas inscripciones al padrón y la definición del “PROCAMPO alterno.” Además, contradictoriamente, PROCAMPO ha permitido a una proporción significativa de productores hacer frente a sus problemas de liquidez y el acceso a insumos agrícolas básicos lo cual eleva su grado de aceptación entre productores pequeños.⁴⁴

⁴³ Buena parte del interés respecto a PROCAMPO, entre los analistas de política, especialmente del Banco Mundial, ha versado sobre sus efectos sobre la pobreza y el consumo de alimentos. En esos terrenos la valoración que se hace es positiva (véase Cord y Wodon, 2001; Davis *et al.*, 2002). Los programas pueden paliar la pobreza, pero no aseguran que los productores salgan de ella si el programa es retirado.

⁴⁴ Los pagos de PROCAMPO permitieron a numerosos productores hacer frente a las restricciones de liquidez derivadas de la dificultad de acceso al crédito competitivo, permitiéndoles sacar provecho de los insumos ya disponible en la unidad productiva. Dado ese hecho, Sadoulet *et al.* (2001) estimaron para 1994-1997 un efecto multiplicador (ingreso generado más allá de cada peso recibido) que se movía en un rango de 1.5 a 2.6, dependiendo del tamaño de la unidad (mayor en unidades medias y grandes), el menor

Dentro de la lógica de aumento del consumo, el acento estaba más puesto en atacar el problema de pobreza –que se suponía superable a corto plazo-, de ahí que no se haya puesto cuidado a la articulación del programa a una estrategia de desarrollo rural, la cual atiende más bien a la inducción de transformaciones de largo plazo. Por el mismo motivo, tampoco, a diferencia con lo hecho en la Unión Europea, con la cual se comparte una estructura agraria basada predominante en pequeñas explotaciones, los pagos fueron condicionados a la implementación de medidas medioambientales, como componente básico de la estrategia de desarrollo rural.⁴⁵ La ideologización del mercado, condujo a que se descuidara el impulso a la economía rural, a través del desarrollo de las capacidades de uso de los recursos locales, pues ello implicaba aplicar políticas de fomento a la producción, lo cual no se quería.

Aún no está claro cuál sea el futuro de PROCAMPO al concluir el periodo de transición de 15 años. Sus beneficiarios se mueven en la expectativa de que va a continuar, o que en todo caso tendrá que ser instrumentado otro programa asistencial de

número de adultos en el hogar, el carácter no indígena o localización en las regiones centrales o del golfo o no. Las evaluaciones de PROCAMPO, por otra parte, han mostrado que una buena proporción de los productores usa los recursos proporcionados para la adquisición de insumos (fertilizantes, herbicidas o plaguicidas). De cualquier manera, PROCAMPO no tiene capacidad de alterar significativamente la situación de pobreza de los productores, como para dar a un cambio estructural en tal sentido, ya que representa una parte muy pequeña del ingreso de las unidades productivas, y tampoco puede asegurar su viabilidad económica, esto más bien depende de otras políticas y del contexto general de la economía rural.

⁴⁵ En el diseño de PROCAMPO se supuso que el programa tenía efectos virtuosos automáticos sobre el medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos, simplemente porque no se distorsionaban las señales de precios. En tal sentido hubo una identificación entre eficiencia económica, derivada de las señales de precios en mercados sin intervención, y eficiencia desde el punto de vista agronómico o ambiental. No cabía la posibilidad de que los mercados pudieran inducir procesos indeseables en relación con el aprovechamiento de los recursos. Además, la idea de condicionar los pagos a medidas agroambientales hubiera elevado los costos del programa y la necesidad de contratar o asignar personal a las tareas de inducción o supervisión, lo cual no encajaba con la idea de reducir el tamaño y el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, es decir, el peso político del establecimiento agrícola. De acuerdo con datos de ASERCA (2003: 33), los proyectos de carácter ecológico explícito solamente cubren el 0.15% del total de la superficie apoyada.

características similares. La introducción del padrón alterno,⁴⁶ así como las exigencias derivadas del protagonismo de las organizaciones en reacción a la legislación agrícola de Estados Unidos y la inconformidad respecto a la situación social del agro, hacen ver que este programa puede persistir más allá del 2008. La búsqueda de instrumentos clasificables en la caja verde es otro argumento a favor de la continuidad. Además, alrededor de PROCAMPO, se ha configurado ya una burocracia que está interesada en su persistencia. De cualquier manera, una rediscusión del programa es necesaria, especialmente porque siendo un programa muy costoso, sus efectos sobre la recuperación de las economías rurales ha sido muy limitado. Un incremento de la inversión pública en infraestructura rural hubiera producido mayor dinamismo en el desempeño sectorial y en el bienestar de la población rural. Además, no se puede eludir ya que el país tiene que poner mayor atención al mantenimiento y la calidad de su base de recursos (tierra, suelo, agua y ecosistemas y la biodiversidad), aspectos que van más allá del mero problema de justicia social o agraria. Estos aspectos son cruciales en un replanteamiento del programa, pero también a la revisión del marco de intervención en la agricultura.

⁴⁶ En un clima de fuerte protesta social, ante las reformas a la Ley agrícola de Estados Unidos del año 2002 y la mayor liberalización del comercio de productos agrícolas derivada del TLCAN a partir del año 2003, fueron introducidas en el año 2002 las “Acciones de Política Agroalimentaria y Pesquera para el Fortalecimiento Sectorial” –Blindaje Agroalimentario-. De ahí se derivan la introducción del esquema de ingreso objetivo y también algunos cambios respecto a PROCAMPO. Para efecto del cálculo del ingreso objetivo, son incluidos los ingresos derivados de PROCAMPO, por los que éstos deben ser expresados por tonelada. A partir del 2004, los productores beneficiarios de PROCAMPO podrán optar porque el pago sea por hectárea o por tonelada. Para incluir en el esquema de ingreso objetivo, a productores de granos y oleaginosas actualmente no enlistados en PROCAMPO, se abrió un registró alterno, el cual implica de hecho una actualización del padrón. La apertura del padrón era una demanda creciente, ya que un buen numero de productores, sobre todo de tipo campesino, no fueron inscritos (por desconocimiento o por desconfianza en el programa). Dentro de este paquete se definió el redondeo del pago de PROCAMPO a una hectárea, para todos aquellos productores que tuvieran una superficie menor a dicho parámetro. (SAGARPA y Secretaría de Economía, 2002).

5.3.3.5. El conjunto de programas para la capitalización de las unidades productivas y su transformación: Alianza Contigo

La administración correspondiente al sexenio 1994-2000 abrió más espacio a medidas tendientes a incentivar la productividad y capitalización de las unidades de producción que su antecesora, ello se vería reflejado en la Alianza para el Campo (denominada Alianza Contigo en la administración 2001-2006). La Alianza asumiría más definidamente el propósito de enfrentar la apertura comercial, no solamente a través de transferencias directas de ingresos, según se había hecho antes, sino también mediante instrumentos para incidir en la capitalización de las unidades productivas, el incremento de sus rendimientos y el abatimiento de los costos de transferencia de la tecnología. En tal sentido, Alianza por el Campo vino a cubrir exigencias de otro orden, no relacionadas con el sostén de ingresos, ante el descenso de precios o los procesos de apertura económica.

La concepción de la Alianza para el Campo es diferente de la de PROCAMPO, el cual reviste mayor horizontalidad y tiene fecha definida de terminación. Alianza es más selectiva y enfocada y los montos de subsidios por beneficiario son variables y no permanentes. Su operación, planeación y supervisión son llevadas a cabo en forma coordinada entre Federación y gobierno del estado respectivo, involucrando a productores organizados y organismos no gubernamentales en la decisión en torno a la forma de distribución de los recursos asignados. Además, su enfoque es de ajuste flexible a las distintas circunstancias del país, de manera que supuestamente deben ser las demandas de los productores las que definen las acciones pertinentes, por tanto, la composición de programas puede variar de un estado a otro. Si bien tiende a estimular mayor producción, su sentido es hacia la potenciación de la capacidad de las unidades

productivas (capital físico y humano), de manera que se ajusta, en general, a la exigencia de medidas comerciales no distorsionantes, al igual que PROCAMPO.

PROCAMPO responde más a la lógica de los reformadores liberales, mientras que Alianza para el Campo fue diseñada para dar respuesta a presiones por el lado de los productores; inconformes por la ausencia de medidas que tendieran a mejorar la productividad y competitividad de las unidades productivas, en un escenario de mercados abiertos y descapitalización del aparato productivo. Alianza fue puesta en marcha dentro del paquete de políticas tendientes a propiciar la recuperación económica, después de la crisis de diciembre de 1994. Su operación ha descansado directamente en la SAGARPA y otros organismos relacionados, distintos de ASERCA, de manera que ciertamente vino a darle un aliento a dichas dependencias. Buena parte del esfuerzo de las reformas neoliberales había estado centradas, precisamente, en la disminución del peso y de la capacidad de intervención de la Secretaría de Agricultura.

Aumentar la producción agropecuaria a una tasa superior al crecimiento demográfico; mejorar el ingreso de los productores agropecuarios, dando especial énfasis a los grupos marginados del país; y producir alimentos para el consumo de la población y fomentar las exportaciones de productos del campo fueron los objetivos inicialmente asignados a la Alianza para el Campo. Su funcionamiento implicó la creación de 32 consejos estatales agropecuarios, 32 fideicomisos estatales de distribución de fondos, 32 fundaciones estatales PRODUCE para la transferencia de tecnología y la operación de numerosos programas específicos de alcance nacional y/o regional. Sin embargo, Alianza quedó corta respecto a los requerimientos del campo mexicano y las exigencias de modernización y estuvo lejos de ofrecer un proyecto amplio de desarrollo del campo mexicano. En conclusión, tanto los productores

campesinos como empresariales, quedaron a la espera de un marco de política apropiado para la transformación de la agricultura (Appendini, 1996).

Alianza para el Campo innovó en dos aspectos importantes: para recibir sus beneficios los productores están obligados a financiar una parte de sus requerimientos financieros y los programas deben ajustarse a un esquema de federalización. Estos aspectos implican que a los fondos federales asignados se suman aportaciones de los gobiernos de los estados y de los productores, y que la decisión de asignación queda en el ámbito local. Por tanto, con Alianza ha habido mayor posibilidad de apropiación de los proyectos y más espacio para la atención flexible de los intereses de productores y gobiernos de los estados, en comparación con los viejos enfoques de política. Sin embargo, también ha tenido sus puntos flacos. De acuerdo con el análisis de Schwentesius y Gómez (1999), en algunos de sus programas, los beneficios tendieron a concentrarse en pocos productores, ya que al basarse en la disposición y capacidad de invertir tenían el efecto de ser socialmente excluyentes; el alcance de los programas tendió a ser limitado, debido a su enfoque individualizado, ya que sólo programas como Kilo por Kilo, de sanidad vegetal y animal y los de asistencia técnica presentaban mayor amplitud; su operación absorbió considerables recursos en la burocracia y no era eficiente para hacer llegar oportunamente las partidas; y programas orientados al sector social, como el de equipamiento rural y los programas de sustentabilidad en zonas de alta pobreza, no han estado exentos de su manipulación con fines electoreros.

Por otra parte, la incorporación de nuevos programas dio lugar a su multiplicación y a una cierta descoordinación. Para el año 2000 el número de programas era ya de 40. Con el arribo de la administración federal 2001-2006 fueron introducidas nuevas reglas de operación, en tanto se incrementaba el presupuesto. Estas nuevas reglas

alteran los objetivos iniciales, reagrupan los programas y pretenden homogenizar visiones y estrategias. En el año 2002, se establecieron como objetivos generales para toda la alianza, incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo y como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de las capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural, avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria y fomentar la organización económica campesina. Además, como estrategias, se establecieron la integración de las cadenas agroalimentarias, mayor acento en regiones y grupos prioritarios, la atención a factores críticos como suelo y agua y la reconversión productiva. Los programas han sido concentrados en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor), en tanto se asigna mayor importancia a la población marginada y a productores de bajos ingresos, al desarrollo de capacidades y a la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias (FAO, 2003).

Sin embargo, éstas redefiniciones y reagrupamientos al parecer no han sido el resultado de un proceso de negociación con los estados sino más bien de la lógica de reorganización de los programas y de la SAGARPA y de su disposición de dar centralmente respuesta a demandas de núcleos organizados. La redefinición a partir de la SAGARPA misma, en tal sentido, puede estar haciendo que se desdibuje una de las características fundacionales de Alianza. La Alianza, a pesar de haber sido planteada como un programa federalizado, tiene el defecto de estar, en realidad, respondiendo a iniciativas, programas y prioridades establecidas por la Federación. Así, ésta determina, mientras los estados dan el visto bueno. Los gobiernos de los estados, en tal sentido, se ven obligados a priorizar iniciativas que no necesariamente tienen que ver con un proceso de valoración de los recursos regionales y el mejor aprovechamiento de las

oportunidades locales. Para Lugo, la federalización debe darse en la distribución del presupuesto, sin etiquetarlo a determinados programas, ya que son los estados los que deben determinar el ejercicio de los recursos de acuerdo a su proceso de planeación. Estos elementos pueden estar explicando porqué hay una tendencia general a que disminuya la aportación de los estados dentro del esquema de Alianza, de acuerdo a lo expresado por la evaluación última de la Alianza para el Campo (véase FAO, 2003).

Además, conforme a la percepción de la última evaluación de Alianza, existen contradictorias visiones que no han arribado a una visión común. Hay quienes consideran que ésta debe enfocarse a empresas y productores de alto potencial competitivo y exportador, mientras otros lo ven como un instrumento para el combate a la pobreza, de carácter asistencial. Por otra parte, puede ser asumida como una especie de imposición del Gobierno Federal o como una oportunidad para complementar o hacer viables iniciativas definidas por los estados mismos. En estas percepciones contrapuestas, cabe incluir, también, a quienes creen que es mejor persistir en enfoques centralistas, ante la eventualidad de que los apoyos se sesguen a intereses creados en los estados, los cuales son un obstáculo a que los apoyos lleguen a productores en mayor necesidad, frente a quienes consideran que es tiempo de transitar hacia una mayor federalización de las políticas y presupuestos agrícolas, pues es la mejor manera de hacer eficiente la asignación del gasto en favor del sector.

Las visiones contradictorias no son gratuitas, son expresión de la forma en que concurren en el debate distintos intereses y distintas concepciones respecto a las políticas agrícolas. De cualquier manera, las dos características básicas que dieron origen a la Alianza deben ser mantenidas: su propósito de federalización y el compromiso de aportación de los productores. Ambas características tienen sentido para

producir transformaciones de largo plazo. Respecto a la segunda cabe observar lo siguiente: todo instrumento de política implica un efecto redistributivo –en tal sentido crea un campo de disputa por rentas públicas-, pero los instrumentos de política agrícola, a diferencia con otros instrumentos de política pública, no son completamente y exactamente para distribuir ingreso, sino que tienen una connotación de fomento o de modificación de estructuras, pues pretenden ir más allá del corto plazo, hasta producir transformaciones permanentes. Más allá de las consideraciones de equidad, su pertinencia se juzga con respecto a este último aspecto. En tal sentido, un excesivo acento en las consideraciones de equidad puede convertirlas en instrumento meramente asistencial –y dar lugar a la inducción de conductas parasitarias y al desperdicio de recursos-, mellando su capacidad de fomento o de producir transformaciones de largo plazo en la economía rural. En el diseño de las políticas, la conciliación entre los rasgos redistributivo y de fomento implica asumir un costo de equidad. La contribución de los productores más pequeños debe modularse no eliminarse.

Positivamente, Alianza para el Campo, marcó un viraje en la percepción respecto al papel de la Secretaría de Agricultura en el diseño de las políticas agrícolas, el cual se ha venido reafirmando mediante iniciativas posteriores, especialmente con relación al desarrollo rural sustentable. A través del conjunto de programas que la integran, se ha creado el espacio para el rediseño de políticas, lo cual implica, hasta cierto punto, la construcción de un nuevo entramado institucional, que pone acento en las estructuras y va más allá de la simple orientación de los instrumentos de política hacia el mercado. Aunque, desde luego, hay múltiples problemas de diseño que no han sido resueltos, algunos de los cuales se han mencionado.

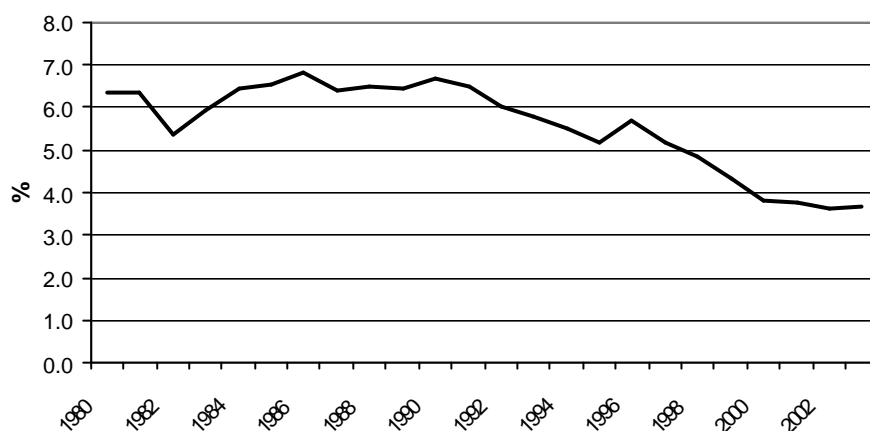
5.4. El problema de las transformaciones estructurales en el campo mexicano

Las reformas de las políticas agrícolas de México veían hacia Estados Unidos, como modelo, no solamente a los procesos de globalización económica. Debe tenerse presente que los cambios en las políticas agrícolas embonaron con el proceso de ajuste al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, cuyas exigencias fueron determinantes para el ritmo del proceso de apertura y la elección de políticas. En tal perspectiva, había que acelerar el paso, a “golpes de mercado”, para reducir la brecha de productividad frente a los principales socios y producir las estructuras internas que hicieran posible mantener, al menos, ciertos niveles de competitividad en áreas con ventajas comparativas. La baja productividad de la agricultura –explicada por las altas participaciones relativas de la agricultura en el empleo y el PIB-, así como la estructura de productores, el patrón de utilización de los recursos y la estructura de incentivos (de mercado y públicos) fueron visualizados como obstáculos de primer orden. Así pues, al afectar las formas de intervención pública, las reformas de políticas tenían la pretensión de acelerar las transformaciones estructurales de la agricultura mediante el mercado.

5.4.1. Productividad y descenso de las participaciones relativas de la agricultura en el empleo y en la economía

Durante los años noventa la participación de la agricultura en el PIB se redujo considerablemente, al pasar de 6.3% en 1990 a 3.7% en el año 2003. Ese comportamiento fue distinto al registrado en los años ochenta, década durante la cual la participación sectorial tendió a mantenerse. A pesar del abandono que padeció la agricultura, el pésimo desempeño de la economía nacional, especialmente en la manufactura, frenó su pérdida de participación en esos años. De hecho, durante los ochenta, el crecimiento sectorial, con una tasa de 1.4%, en promedio anual, no fue

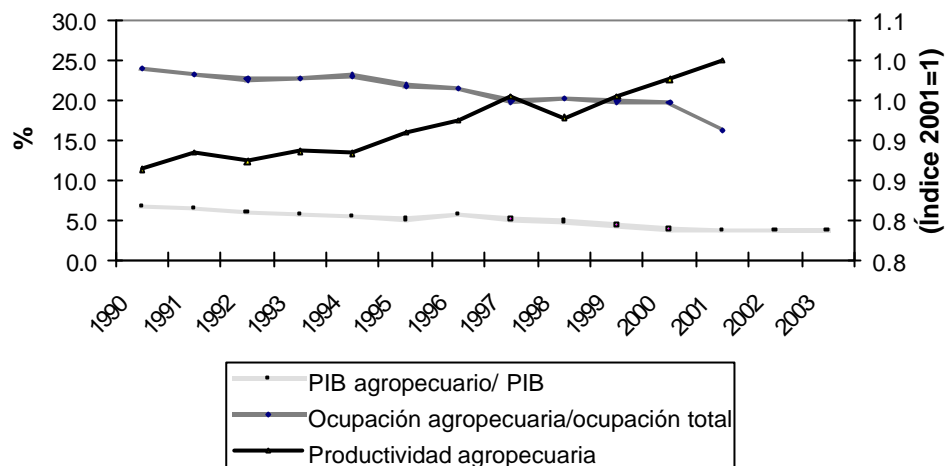
sustancialmente mejor que el registrado durante los años noventa, de 1.3%. Además, ambos porcentajes estuvieron por debajo del crecimiento de la población, de 2% y 1.8%, en promedio anual, respectivamente. Mientras que el sector no recuperaba su dinamismo, se afirmaba la inclinación a depender de las importaciones. De cualquier manera, la distancia respecto a Estados Unidos y la Unión Europea se redujo, en lo que se refiere a este indicador de transformación estructural.



Fuente: elaborado a partir de datos trimestrales de INEGI, <http://inegi.gob.mx>.

Figura 32. Participación relativa de la agricultura en la economía nacional, 1980-2003

La participación de la agricultura en el empleo total también disminuyó. Así, si en 1990 se tenía un porcentaje del 24%, éste habría descendido a 19.7% en el año 2000. Sin embargo, esa pérdida ha sido más lenta que la pérdida de participación respecto al PIB, por tanto, ésta continúa siendo mucho más alta en comparación a países desarrollados. En tal sentido, las reformas estuvieron lejos de alcanzar uno de sus propósitos. Debido, básicamente, a la incapacidad de la economía de absorber los excedentes disponibles de mano de obra. Por consiguiente, hubo una reiteración de la pauta de comportamiento registrado durante el criticado modelo de industrialización por sustitución de importaciones.



Fuente: INEGI. 1995 y 2002. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; <http://www.inegi.gob.mx>.

Figura 33. Evolución de la productividad de la agricultura y de las participaciones relativas sectoriales en el PIB corriente y en el empleo total, 1990-2003

No obstante, cierto crecimiento del PIB agropecuario (1.3%), alcanzado en condiciones de estancamiento del empleo en la agricultura (0.1% de incremento anual), permitió mejorar la productividad, revirtiendo la tendencia negativa de los años ochenta. La productividad fue un 13.6% más baja, en 1990, que aquella que se registró en el año 2001.⁴⁷ Aun así, la brecha de productividad respecto a Estados Unidos, el principal competidor en los mercados agrícolas, se amplió (sobre este punto, véase Romero y Puyana, 2004: 101).⁴⁸

⁴⁷ La información disponible no nos ha permitido hacer un cálculo más preciso de la productividad y el comportamiento del empleo en la agricultura. La fuente tradicional ha sido el censo de población. Conforme a dicha fuente la participación de las actividades agropecuarias en el empleo total fue de 54.1%, en 1960, de 39.1%, en 1970, de 22.6%, en 1990, y de 15.8% en 2000. Para el censo de población de 1980 esta información resultó defectuosa y no comparable. La tasa de transformación estructural, es decir, el descenso en la participación relativa acumulada entre 1990 y 2000, habría sido de un 30%. No obstante, conforme a datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (INEGI, 2003a), la participación del empleo agropecuario en el total, fue de 19.7%, en el año 2000, a partir de estimar empleos remunerados. Este porcentaje es cercano con el resultado de datos de las encuestas nacionales de empleo, si bien las cantidades absolutas estimadas no son iguales (véase Fox, 2003).

⁴⁸ Romero y Puyana (2004: 7), con base en el trabajo de Enrique Hernández Laos (1994), destacan que la brecha de productividad de México respecto a Estados Unidos se redujo ligeramente durante los años

La gráfica, referida sustancialmente a la década de los noventa, muestra claramente la gran distancia existente entre la participación de las actividades agropecuarias en el PIB y en el empleo, y como el crecimiento económico ha sido insuficiente para reducir la diferencia significativamente. La agricultura, en esta perspectiva, a pesar de la persistente situación de crisis, continúa siendo muy importante para el empleo. Además, la población rural es de casi una cuarta parte de la población total del país.

Cabe hacer notar adicionalmente que mejores escenarios de precios y de política, en los primeros años de esta centuria, han permitido un desempeño más adecuado de la agricultura. De ese modo, en el periodo 2000-2003, las actividades agropecuarias crecieron, en promedio anual, a una tasa de 2.5%, la cual es bastante buena, en comparación al comportamiento observado durante las dos décadas anteriores.

5.4.2. La estructura de productores y los ajustes de política agrícola y agraria

Tanto las reformas de política agrícola como las hechas a la legislación agraria en 1992 pretendían inducir la modificación de la estructura de productores, para dar paso a explotaciones con mayor capacidad de uso de economías de escala, mientras salían de la actividad los productores menos eficientes. La alteración de la estructura de incentivos, dejar operar al mercado y derechos de propiedad plenos debían, además, mejorar la capacidad sectorial de atracción de capital privado. A la luz de lo ocurrido durante los años noventa, las expectativas creadas por los reformadores resultaron fallidas. La inversión no llegó según se esperaba, la economía no creció a las tasas previstas, el campo no se modernizó según las exigencias abiertas por el TLCAN y tampoco los

setenta, pero que se amplió en los ochenta. Además, haciendo uso de datos de la OCDE (2003), muestran que dicha brecha se amplió a lo largo de la década de los noventa (2004: 102).

campesinos fueron absorbidos por empleos más productivos generados en el resto de la economía. Más bien la crisis de la agricultura comercial se profundizó mientras los campesinos se adaptaban al nuevo contexto, en un ambiente de pobreza recrudescida y alta emigración. En ese escenario, las remesas se volvieron un componente de primer orden del ingreso rural, así como de la economía.

La estructura de productores aún está basada sustancialmente en unidades de producción muy pequeñas, las cuales son en su mayor parte minifundios. Los logros en el combate al minifundio han sido bastante pobres, no obstante, es indudable que las reformas a la legislación agraria y los cambios de política afectaron en alguna medida la estructura de productores.

Información empírica muestra que en regiones de agricultura comercial, especialmente bajo riego, las economías de escala han sido importantes para la competitividad, pero que la agregación de tierras ha ocurrido a través de la renta del suelo y no significativamente mediante la compra.⁴⁹ Numerosos productores pequeños y medianos se han visto imposibilitados de competir, dados el comportamiento de los precios y sus escalas de operación, pero sobre todo por su limitada capacidad de inversión, ante un crédito inaccesible. Éstos pueden haber encontrado más rentable la vía de la renta que el aprovechamiento directo de sus tierras, ya que rentar representa no

⁴⁹ Esta sería la situación de Sonora y Sinaloa. Según la información de Lewis (2002), la tendencia hacia la privatización sería más acentuada en Sonora. De Ita (2003) señala que en Sinaloa la renta de la tierra aumentó considerablemente en los noventa, al grado de que más del 80% de la superficie ejidal estaría siendo rentada. Algunos productores estarían sembrando por arriba de las mil hectáreas. Lo cual es explicado por la caída de la rentabilidad en pequeñas parcelas, siendo más redituable para numerosos ejidatarios rentar sus tierras. Por la renta de una parcela de 10 hectáreas un ejidatario podría llegar a recibir 50 mil pesos, sin asumir riesgo alguno. Dependiendo del lugar, las rentas irían de 3,000 a 5,000 pesos la hectárea. Cabe observar que el arrendamiento del suelo no es exclusivamente entre productores privados y ejidales, hay grandes productores que también son ejidatarios, y tampoco se reduce a una transacción entre gigantes de la agricultura y pequeños productores, ya que puede ser una práctica realizada también por pequeños y medianos productores.

solamente un ingreso asegurado sino además la posibilidad de obtención de ingresos extras mediante el enrolamiento en otras actividades, incluida la emigración hacia Estados Unidos.

Por otra parte, la baja disponibilidad de crédito también ha sido una barrera a la concentración de la propiedad agrícola en las regiones de agricultura comercial. Aquellos que prefieren elevar su competitividad a través de ganar eficiencia haciendo economías de escala, no están tan dispuestos a inmovilizar recursos que se requieren para poner en marcha el proceso productivo. ¿Quién compra tierras? Sustancialmente, quienes están planeando alterar el uso del suelo agrícola, quienes están lavando dinero originado en actividades ilegales o bien productores que han podido hacerse de suficientes recursos –tal vez derivados de la emigración– para comprar activos de sus vecinos en condiciones de oportunidad, lo cual no implica la conversión de la tierra, necesariamente, en propiedad privada. A final de cuentas, el ser ejidatario, todavía representa una ventaja en el acceso a beneficios de programas públicos, frente a productores pequeños que no lo son. De cualquier manera, las reformas de las políticas agrícolas han tenido el efecto de retirar a numerosos productores ejidales de la producción directa en tierras de buena calidad.

Por otra parte, en lo que se refiere a regiones de temporal o de tipo campesino, a pesar de haberse incrementado la emigración, no ha sido frenada la inclinación hacia una mayor fragmentación del suelo, asociada al aumento de la presión demográfica sobre los recursos. Además, tanto la depresión de la agricultura, lo cual puede implicar la reducción de opciones de trabajo en el ámbito local, así como los procedimientos abiertos para el establecimiento de derechos claros a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) han

fomentado el incremento de la agricultura de subsistencia y, también, del número de productores. A esos factores se suma la expectativa de beneficiarse de algunos apoyos públicos destinados hacia la pobreza, pero vinculados al carácter de productores agrícolas.

Artís (s/f), usando información disponible sobre sucesores, depositadas en el Registro Agrario Nacional, correspondientes a 1995 y 1996, advierte respecto al riesgo de mayor fragmentación, asociada a PROCEDE. Con este programa los ejidatarios están recibiendo un certificado por cada una de las parcelas o fracciones de tierra que poseen, así como por las tierras de uso común, lo cual ha dado lugar a que haya la posibilidad en cada caso de beneficiarios diferentes. Esto es particularmente cierto en regiones donde la tierra ha sido ya muy fraccionada. Según la información usada por Artís, el 49.7% de los ejidatarios tienen una parcela, el 25.8% dos, el 12.1% tres y el 12.4% más de tres. Las reformas de la legislación, en tal sentido estarían teniendo un efecto no deseado.

Más allá de las normas respecto al carácter no divisible de la parcela ejidal, en México, por desgracia, no se tienen barreras jurídicas efectivas ni tradición cultural para limitar la divisibilidad de la propiedad agraria. Más bien la tradición mexicana ha estado asociada a la idea de justicia a través de garantizar el acceso amplio a los recursos nacionales, lo cual ha implicado dar poca importancia a asegurar la viabilidad económica de la unidad productiva. Este aspecto no es visto como problema. Por otra parte, la fragmentación de la propiedad agraria expresa la relación entre recursos y población, de ahí que el tamaño de la unidad productiva sea menor en el centro del país. En ese sentido, el persistente aumento de la presión demográfica sobre el recurso convierte en una quimera cualquier pretensión de crear un sistema agrario basado en grandes explotaciones. Especialmente, en un contexto de precios a la baja, bajo nivel

educativo y expectativas pobres de crecimiento del empleo formal en la economía rural. Por tanto, era previsible el aumento de la fragmentación de la propiedad en regiones donde ya la tierra estaba muy fraccionada.

Cuadro 8. Unidades de producción y distribución de la superficie de labor en México, a principios de los noventa.

Estrato	Unidades de producción		Superficie de labor		Tamaño medio
	Rurales		(Ha)	%	(Ha/unidad)
	Número	%			
Total	3,801,333	100.0	31,104,451	100.0	8.2
Hasta 5 Ha	2,277,246	59.9	4,746,476	15.3	2.1
Más de 5 Ha	1,524,087	40.1	26,357,975	84.7	17.3

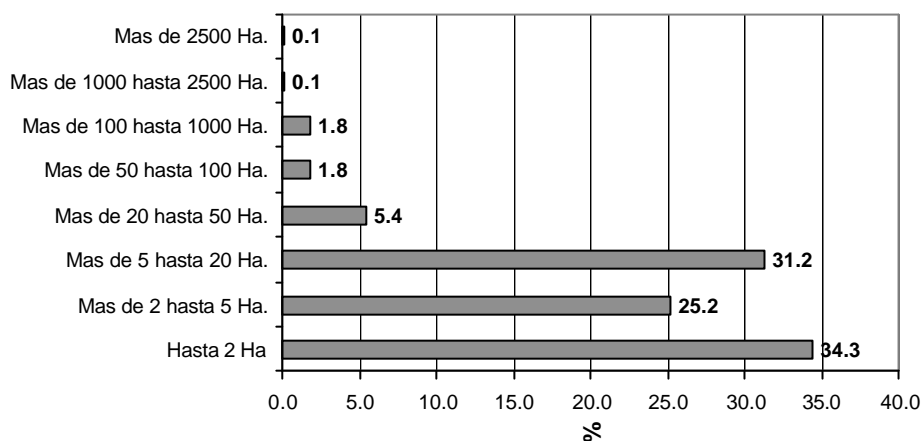
Fuente: INEGI. 1994. VII Censo Agrícola-Ganadero, 1991.

El censo agropecuario de 1991 cuantificó 4.5 millones de unidades de producción, siendo clasificadas como rurales el 90%, es decir 4.4 millones. De esta última cantidad, 3.8 millones realizaban actividades agropecuarias y forestales, representando el 87%. Este grupo sumaba una superficie de 31 millones de hectáreas, dando lugar a una superficie de labor media de 8 hectáreas por unidad productiva. Dicha cantidad da una aproximación respecto al tamaño medio de la unidad productiva existente en esos años, si bien no exactamente.⁵⁰ Por otra parte, casi el 60% de las unidades productivas tenían extensiones menores a 5 hectáreas –en promedio 2 hectáreas-, en tanto solamente cubrían algo más del 15% de la superficie. Estos datos mostraban una estructura de productores basada en predios muy pequeños, dominando el escenario nacional, y la existencia paralelamente de un problema de concentración de la

⁵⁰ En el censo agropecuario se define como unidad de producción rural al conjunto bajo una misma administración, y donde al menos uno de los predios, terrenos o parcelas no sea considerado urbano. Sin embargo, el concepto no es equivalente a productor. Las unidades, por ejemplo, pueden ser de grupos familiares o accionistas.

propiedad. A pesar de la reforma agraria, el coeficiente de Gini era de 0.62 (Deininger y Olinto, citado por Romero y Puyana, 2004: 10).

Un desglose más detallado de las unidades de producción según estrato de superficie permite apreciar con mayor detalle la estructura agraria de México. El 90.7% de las unidades tenían áreas menores a 20 hectáreas, por consiguiente, una parte muy pequeña de los productores estaba realmente en posibilidad de ser competitiva frente a estructuras basadas en la escala, como sería el caso de Estados Unidos.⁵¹



Fuente: INEGI. 1994. VII Censo Agrícola-Ganadero, 1991.

Figura 34. Unidades de producción rurales con actividad agropecuaria y forestal censadas en 1991

Una estructura de productores pequeños de esas características, por otra parte, no puede especializarse sino que para sobrevivir debe operar como una unidad económica de actividades múltiples y apuntalarse mediante diferentes fuentes de ingreso, fuera de predio. Alentar su especialización solamente empeora su vulnerabilidad.

⁵¹ Los diseñadores de política pretendieron corregir este defecto mediante la autorización a sociedades mercantiles de poseer grandes extensiones y subsidios a esquemas de asociación entre empresas privadas y productores del sector social, en la idea de propiciar la compactación de los predios. Sin embargo, los resultados de tales iniciativas fueron frustrantes y dieron lugar al desperdicio de recursos. Para una crítica de este enfoque véase Muñoz y Santoyo (1996).

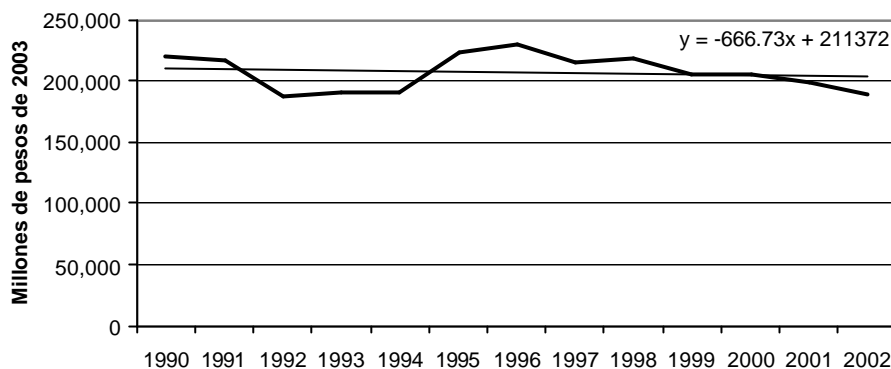
Según Davis (2000), de 1994 a 1997 el tamaño promedio de los predios ejidales bajo control individual aumentó significativamente, pasando de 8 hectáreas equivalentes de tierras de temporal a 10 hectáreas. Lo cual pudo haberse debido a la legalización de prácticas de arrendamiento que antes eran consideradas ilegales y, sobre todo, a la subdivisión de la propiedad común ejidal, ya que la eventual certificación de PROCEDE indujo su distribución. Así, tierras de bosque o pastizales habrían pasado a ser de control individual. Por tanto, conforme a esta información se tendría una situación paradójica de incremento en el número de productores y a la vez de aumento en el tamaño medio de explotación.

En el VIII censo ejidal, 2001, fueron cuantificadas 30,305 propiedades sociales (ejidos y comunidades agrarias), las cuales cubren el 53.4% del territorio nacional, con 105.1 millones de hectáreas. Estos datos implicaron un aumento del 1.1% en el número de unidades censadas, respecto al censo agropecuario de 1991. En este último año fueron censadas 29,983. Únicamente, 32.8% de los 105.1 millones de hectáreas estaba parcelada, correspondiendo a asentamientos humanos el 1.4% y a uso común el 65.8%. La superficie parcelada se cuantificó en 34.4 millones de hectáreas. Además, de 4.8 millones de sujetos de derechos agrarios, 2.9 millones son ejidatarios, 1 millón comuneros y más de 959 mil poseionarios. Tomando en consideración a la superficie total de propiedad social y el total de ejidatarios, comuneros y poseionarios, en promedio corresponden 21.7 hectáreas por sujeto de derecho, pero al considerar solamente la superficie parcelada y la cantidad de sujetos de derechos con parcela individual, de poco más de 4 millones (83% del total), se tiene un tamaño de explotación media de 8.5 hectáreas. Esta es propiamente la superficie media de cultivo correspondiente a cada productor en el sector social.

Información más reciente (datos hasta junio de 2004), proveniente de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuantifica 28,391 ejidos y 2,192 comunidades, los cuales integran 30,583 núcleos agrarios, con una superficie de 101.6 millones de hectáreas. Éstas equivalen al 51.8% de la superficie territorial nacional, beneficiando a 4.1 millones personas. Según esa información, después de 12 años de creado el PROCEDE, solamente han sido certificados el 83% de los núcleos agrarios a certificar (29,942) y el 68% de la superficie. Así pues, la información de estructura agraria de México, aún desde el punto de vista jurídico, no tiene una versión acabada, que permita mayor precisión en las tendencias históricas. Sin embargo, se puede decir que el número de productores se ha incrementado, más allá de si éstos trabajan o no directamente sus tierras.

5.4.3. La modificación del patrón de cultivos y el caso del maíz

Con las reformas se pretendía propiciar una reasignación de recursos que diera lugar a un crecimiento sectorial sostenido, al hacer que los productores respondieran a las señales de mercado y se desplazaran hacia productos de mayor rentabilidad. Las tasas de crecimiento del PIB agropecuario muestran, no obstante, un desempeño muy pobre. Algo similar se puede afirmar respecto al valor de la producción agrícola, el cual regresó a partir de 1996 a la tendencia descendente que había observado hasta la crisis de 1995. El valor de la producción agrícola define en buena medida el desempeño sectorial ya que la agricultura representa el 64% del PIB agropecuario, porcentaje que no indica un cambio significativo hacia una mayor contribución de otros subsectores, incluida la ganadería.



Nota: para el cálculo del valor real se utilizó el Índice de Precios al Productor correspondiente al sector agropecuario.

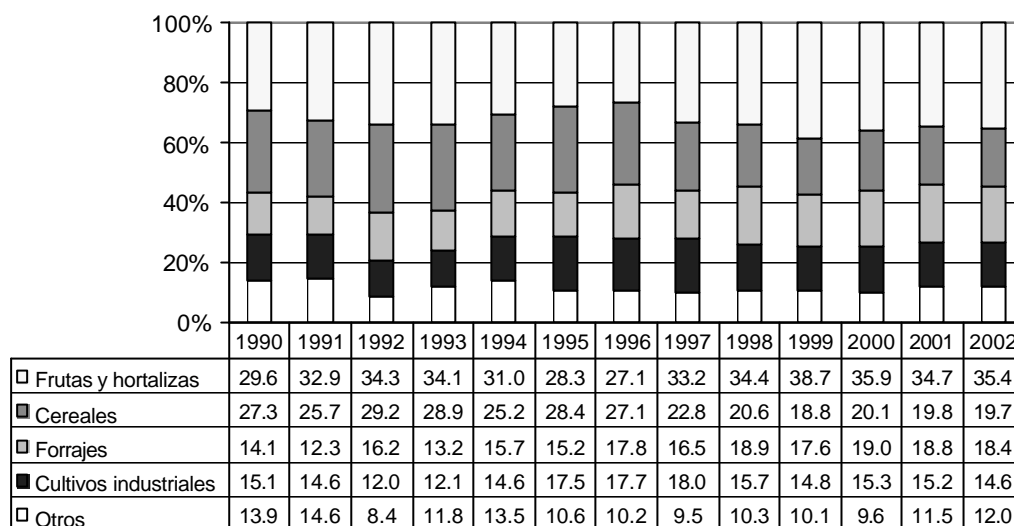
Fuente: Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA, 2003. Análisis Comparativo de Indicadores del Sector Agroalimentario de México y otros países. SAGARPA, México; <http://banxico.org.mx>

Figura 35. Comportamiento real del valor de la producción agrícola, 1990-2002.

El comportamiento del valor de la producción agrícola muestra que los cambios en el patrón de cultivos hacia productos de mayor valor agregado no ha sido suficiente para compensar el efecto del ajuste en las políticas que alentaban la producción de granos o productos industriales. Por otra parte, de acuerdo con datos de SAGARPA, la participación relativa de hortalizas y frutas en el valor de la producción se ha incrementado, al igual que la de forrajes, mientras disminuían la aportación de cereales, cultivos industriales y de otros cultivos, lo cual sugiere la existencia de un fuerte cambio en el patrón de asignación de los recursos a favor de cultivos orientados hacia la exportación y hacia productos que no enfrentan la competencia directa de las importaciones. No obstante, la información respecto a la asignación de la superficie de cultivo modifica parcialmente esa interpretación.

La participación relativa de frutas y hortalizas en el patrón de siembra no ha experimentado un cambio significativo. Más bien, la pérdida ocurrida en cereales y otros cultivos ha dado lugar a la ampliación de la proporción de forrajes. La no correspondencia entre participación en el valor y en la superficie sembrada, está

asociada al riesgo y a la capacidad de inversión, al incremento de la productividad y de la calidad, y también a la posibilidad de influir en la formación de precios.⁵²



Fuente: Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA, 2003. Análisis Comparativo de Indicadores del Sector Agroalimentario de México y otros países. SAGARPA, México.

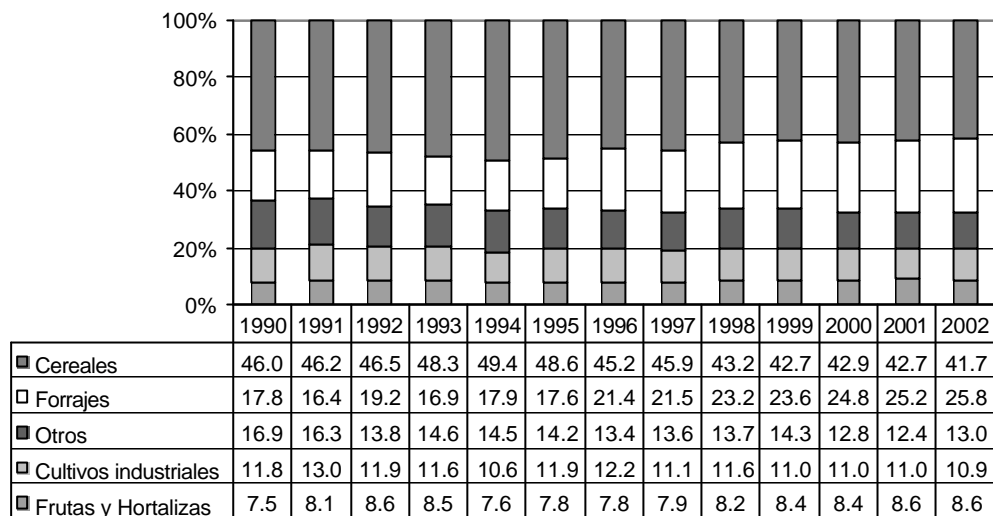
Figura 36. Evolución de la participación relativa en el valor de la producción según grupo de producto, 1990-2002

⁵² De acuerdo con datos de SIAP/SAGARPA (2003), la densidad económica de hortalizas fue de 7.2% en hortalizas en el periodo 1990-2002. Tal porcentaje está muy por arriba de los valores correspondientes a frutales (2.6%), industriales (1.3%), forrajes (0.8%), otros cultivos (0.8%) y cereales (0.5%). La densidad económica es definida como el incremento porcentual del valor de la producción dividido por incremento porcentual de la superficie sembrada. Conforme a estos datos, aparentemente, los productores estarían incurriendo en una conducta irracional; y cabe la inducción de política para un desplazamiento hacia hortalizas y frutas. Sin embargo, sin descartar oportunidades desaprovechadas, es dudosa tal irracionalidad. El cálculo de densidad económica, por ejemplo, no está considerando el riesgo de tales actividades –el cual debe verse reflejado en precios más altos– ni la forma en que funciona el mercado. A principios de los noventa, el desplazamiento de productores comerciales de granos hacia hortalizas, en el caso de Sinaloa, recurriendo al crédito, fue causa de caída en el nivel de rentabilidad en ese sector y de incremento en las carteras vencidas. Muchas de las inversiones en reconversión productiva no pudieron ser recuperadas. Los productores agrícolas destinan sus tierras a cultivos tomando en consideración su conocimiento del cultivo, su capacidad de inversión, el riesgo que implica su aprovechamiento y la dimensión del mercado. En este último punto, una de las grandes ventajas que tiene el maíz sobre otros productos, en México, es precisamente la magnitud del mercado, pues hay seguridad de que prácticamente cualquier cantidad puede ser absorbida. En hortalizas, si la oferta excede a la demanda, los precios pueden llevar a una situación tal que haya necesidad de destruir la producción o dejar de cosechar, pues ésta no puede ser almacenada. El riesgo de pérdidas es muy alto, al igual que la posibilidad de ganancias, pero son pocos los productores que pueden mantenerse temporada tras temporada.

Los exportadores tienen claro que su mercado importante, Estados Unidos, no permite una mayor ampliación de la superficie de cultivo en México, sin que ello tenga que ser pagado a través de la caída en los precios y presiones proteccionistas por parte de los competidores estadounidenses. Por tanto, disputan el mercado externo a través de mayor progreso técnico y calidad, más allá de cuales sean la disponibilidad de tierras y el costo de la mano de obra en México.⁵³ En un mercado de esas características, hay poco espacio para nuevos concurrentes, cualquiera que sea la zona agrícola del país. Además, la exigencia de mantener la competitividad a través de mayor productividad y calidad y no a través de la ampliación de la superficie restringe severamente que esta actividad pueda ser una vía de absorción de la mano de obra rural, a pesar de que la producción de hortalizas es altamente generadora de empleos.

Los cultivos forrajeros tienen la característica de que la mayor parte de ellos no enfrentan directamente la competencia de las importaciones, son menos riesgosos, por tanto. Se vinculan a actividades pecuarias, pueden ser expresión de un cierto nivel de integración en el ámbito de unidad productiva y sus precios están muy determinados por las condiciones locales. Una vez instalados, sus costos de mantenimiento pueden ser bajos y requerir poca mano de obra. Además, pueden ser funcionales, como el maíz, a unidades pequeñas y a malas condiciones climáticas. Sin embargo, su ampliación puede haber implicado la deforestación, dando lugar a costos ambientales.

⁵³ El análisis del costo de la mano de obra supone que ella está disponible en las zonas de producción de hortalizas, sin mayor costo adicional al salario. Ese no es el caso para las zonas de producción más importantes. La mano de obra es escasa durante la temporada y tiene que hacerse llegar desde lugares alejados, lo cual encarece su costo (al salario deben ser añadidos los costos y servicios relacionados con el traslado y la recepción, además, de los derivados de las exigencias institucionales). Aunque los exportadores de hortalizas tienen una ventaja de costo en la mano de obra, su competitividad no está basada exclusivamente en ella. Sin mayor progreso técnico, tal ventaja hubiera ya desaparecido.



Fuente: Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA, 2003. Análisis Comparativo de Indicadores del Sector Agroalimentario de México y otros países. SAGARPA, México.

Figura 37. Participación relativa en la superficie sembrada según grupo de cultivo, 1990-2002

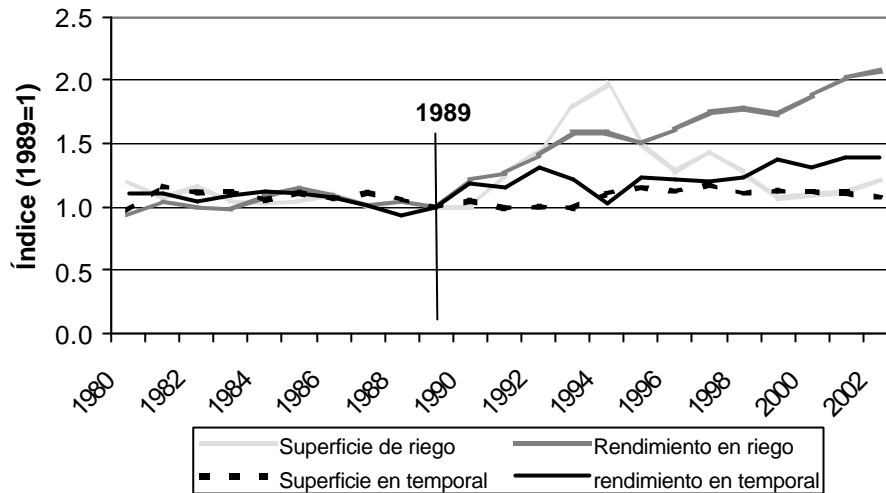
El patrón de cultivos ha experimentado cambios significativos en el periodo afectado por la reforma, pero no en el sentido buscado por los reformadores. La superficie destinada a cereales continua siendo muy importante mientras no se ha ampliado marcadamente el área de hortalizas y frutas. En contraste ha habido una expansión del área bajo forrajes, los cuales no enfrentan, en general, directamente la disciplina de los precios externos –ha sido una vía para eludir la presión de la competencia internacional-. Su ampliación es también efecto de políticas públicas, vía PROCEDE y otros programas. En esa trayectoria, el valor de la producción agrícola ha caído ligeramente, lo cual constituye una expresión de la profundidad de la crisis de la agricultura.

Respecto a cereales, cabe hacer alguna reflexión con relación al maíz, el cultivo más importante en ese grupo. La situación privilegiada que mantuvo dicho cultivo, al mantener precio de garantía alto y compras garantizadas a través de CONASUPO,

mientras salían de ese sistema otros, condujo a una ampliación de la superficie sembrada de cereales en los primeros años noventa, lo cual no se pretendía. La expansión de cereales, sin embargo, se revirtió a partir de 1995. El descenso de la superficie de maíz, debido a su contracción en riego, hizo que cayera la superficie de cereales, de manera que en el año 2002 fue sembrada una cantidad de hectáreas casi similar a la existente a principios de los años noventa, unas 9 millones de hectáreas.

En el año 2002 se sembró con toda clase de cultivos un total de 21.7 millones de hectáreas, correspondiendo a maíz 8.3, es decir, el 38.2%. La mayor parte de la superficie destinada a maíz fue aprovechada bajo condiciones de temporal, pues únicamente el 14% se sembró bajo riego. La participación del maíz en la superficie total sembrada en el 2002 no fue muy diferente de la registrada en 1980 (42.4%) o en 1989 (39.2%), si bien pasó por un periodo de incremento, hasta alcanzar el 43.8% en 1994. La gráfica ilustra sobre ese comportamiento. Actualmente, se siembran de maíz bajo riego una cantidad de hectáreas similar a la aprovechada a principios de los ochenta, alrededor de 1.1 millones de hectáreas, habiendo sido anulado, en buena medida, el efecto expansivo de principios de los años noventa.

El incremento del área de maíz cultivada bajo riego fue notable, así como su descenso posterior. Hubo una fuerte reacción a los incentivos de política y sus efectos sobre los precios relativos. En contraste, la superficie sembrada de maíz en temporal había observado un patrón descendente a largo plazo, hasta 1993, pero tal tendencia fue interrumpida en 1994, el año de entrada en operación de PROCAMPO. Actualmente, se registra una superficie similar a la sembrada a inicios de los años ochenta.



Fuente: http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_comagri.html

Figura 38. Comportamiento de la superficie y los rendimientos del maíz en riego y temporal, 1980-2002

La gráfica correspondiente a maíz describe una ruptura de la tendencia observada en los años ochenta, e ilustra también sobre un proceso inesperado: el notable aumento de los rendimientos, tanto en riego como en temporal. Ese incremento fue más rápido en riego, de modo que la brecha de rendimientos se amplió, sin embargo. Además, cabe destacar que, del grupo de los 10 granos más importantes, el maíz ha sido el cultivo con más rápido ascenso en los rendimientos. En el caso de tierras de temporal el aumento en los rendimientos del maíz solamente fue superado por lo ocurrido en cebada y en frijol, al considerar el periodo 1980-82/2001-02, con una variación acumulada del 36.7%. La evolución en los rendimientos del maíz destaca, entre otras razones, porque el comportamiento registrado en los rendimientos de la mayor parte de los cultivos, ha sido bastante pobre. La persistencia de bajos rendimientos para la mayor parte de los cultivos representa un saldo negativo de la reforma de las políticas agrícolas.

Cuadro 9. Comportamiento de los rendimientos de los principales cultivos, 1980-2002

Año	Toneladas/Hectárea									
	Granos básicos					Oleaginosas			Otros	
	Arroz palay	Fríjol	Maíz grano	Trigo	Ajonjolí	Cártamo	Algodón semilla	Soya	Cebada	Sorgo grano
1980-1982	3.5	0.6	1.9	4.0	0.5	1.1	1.6	1.9	1.8	3.3
1983-1985	3.6	0.5	1.8	4.2	0.5	0.8	1.7	1.8	2.0	3.3
1986-1988	3.6	0.5	1.7	4.2	0.5	0.9	1.6	1.8	1.8	3.3
1989-1991	3.8	0.6	1.9	4.1	0.5	1.0	1.3	2.1	1.9	3.2
1992-1994	4.5	0.6	2.3	4.1	0.5	0.8	1.0	1.9	2.3	3.3
1995-1997	4.5	0.6	2.3	4.2	0.6	1.1	1.4	1.4	2.0	3.1
1998-2000	4.3	0.6	2.4	4.6	0.6	1.4	1.6	1.6	2.0	3.1
2001-2002	4.4	0.7	2.6	4.9	0.6	1.0	1.7	1.6	2.5	3.2
VARIACIÓN PORCENTUAL ACUMULADA										
1980-82/2001-02	24.5	10.0	42.3	24.2	22.3	-8.4	10.6	-16.8	36.8	-4.0
1986-88/2001-02	22.2	40.0	52.9	16.7	20.0	11.1	6.2	-11.1	38.9	-3.0

Fuente: http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_comagri.html

El marco de política favorable al maíz,⁵⁴ pero negativo para la mayoría de los otros granos, indujo, a final de cuentas, un cambio estructural de largo plazo con respecto a dicho cultivo, reflejado en los rendimientos y su crecimiento sostenido en riego. En el inicio de ese proceso, los precios altos y las compras garantizadas en maíz indujeron a productores comerciales en tierras de riego a dejar otras opciones, particularmente en Sinaloa. Ello dio pauta a una inesperada ampliación del mercado para semillas híbridas de alto rendimiento: había productores dispuestos a pagar altos precios por aquellos materiales que daban lugar a mayor producción.⁵⁵ En respuesta a una

⁵⁴ Ante una mayor apertura y la disposición de suscribir el TLCAN, con la política favorable al maíz supuestamente se pretendía proteger a los productores de regiones de tipo campesino, en zonas de temporal. Esta era una manera de vender políticamente la apertura, ya que supuestamente se protegía a los menos favorecidos, pues se les privilegiaba en el acceso a subsidios, mientras se atendían, adicionalmente, los temores de sectores preocupados por la soberanía alimentaria, amenazada por el TLCAN. No estaba previsto que el maíz constituyera el refugio de productores comerciales, no en la forma y magnitud con la cual ocurrió.

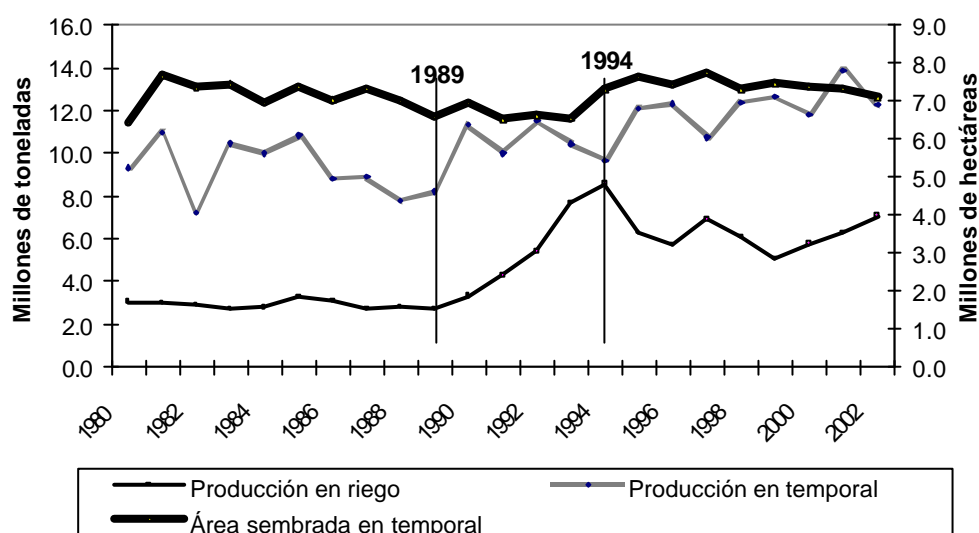
⁵⁵ Para mayor detalle sobre el caso Sinaloa véase De Ita (2003). Cabe observar que la especialización de Sinaloa en la producción de maíz, ocurrida en los años noventa, sorprendió a los diseñadores de política. El deterioro relativo de las opciones comerciales alternativas indujo una concentración en el maíz, el cual, además, tenía una comercialización asegurada. Simultáneamente, fueron hechas nuevas inversiones en maquinaria y equipo apropiados y en instalaciones de almacenamiento y secado. Todos esos elementos implicaron una reconversión productiva: de ser un cultivo de agricultura de temporal y campesina,

demanda incrementada, la competencia entre empresas privadas por ofrecer híbridos de alto rendimiento se elevó.

La superficie sembrada con maíz en riego, en consecuencia, creció rápidamente, al igual que los rendimientos y la producción. Este proceso fue restringido, únicamente, por la disponibilidad de agua. La prioridad concedida al maíz, sin embargo, dio lugar a una concentración regional de las subvenciones. Hacer frente a esa situación funcionó, posteriormente, como argumento para justificar la desaparición de los precios de garantía en maíz o su baja, o para la modificación de los esquemas de apoyo. Sin embargo, los cambios de política efectuados para desincentivar la producción de maíz en regiones de agricultura comercial dieron resultados limitados. La superficie destinada a maíz bajo riego disminuyó paulatinamente, pero los rendimientos mantuvieron un comportamiento sostenido al alza. Así, el aumento de los rendimientos constituyó un freno al retiro de tierra de riego de la producción de maíz, ante precios reales declinantes, pero al mismo tiempo fue causa del desplazamiento de la localización regional de la producción de maíz.

insuficientemente mecanizado, de primavera-verano y basado en variedades, preponderantemente, el maíz pasó a ser un cultivo de otoño-invierno, altamente mecanizado, bajo riego y basado en semillas de alto rendimiento, aprovechado, abrumadoramente, por productores comerciales, de todo tamaño. La reconversión operó, de manera que la producción de maíz en dicho estado ha tendido a mantenerse a pesar de la modificación de la política de precios. De Ita critica ese desplazamiento, por haber implicado la adopción de un patrón depredador de aprovechamiento de los recursos, sin embargo, el maíz vino a reemplazar a otras opciones comerciales que también usaban tecnologías convencionales, calificadas hoy de depredadoras. En tal sentido, no representaba una alteración significativa de la situación anterior. Sin embargo, ese desplazamiento sí tuvo efectos ambientales y económicos negativos. El maíz requiere de un ciclo más largo de desarrollo lo cual deja poco espacio para que las tierras de riego puedan ser sembradas con otros cultivos, además, al basarse en híbridos, también requiere de alta cantidad de agua. Las semillas híbridas dan su mejor respuesta en otoño-invierno, de ahí que este ciclo absorba la mayor cantidad de agua, dejando poco espacio para siembras de primavera-verano. Así, el resultado ha sido el monocultivo, la creación de un mejor espacio para el desarrollo de plagas y la presión para el empleo de altas aplicaciones de plaguicidas. A lo cual se añaden como problemas económicos el bajo índice de utilización de las tierras de riego y la mayor concentración de la actividad económica en un sólo ciclo agrícola, en perjuicio del empleo y de la economía regional. Positivamente, por otra parte, la especialización en maíz, bajó la presión sobre la horticultura, actividad que tradicionalmente ha padecido la inclinación hacia la sobreoferta en dicho estado.

La superficie sembrada de maíz en temporal se ha mantenido a largo plazo, si bien observó un comportamiento ligeramente ascendente en los noventa para después descender. Claramente, la entrada en operación de PROCAMPO implicó la recuperación de la superficie de maíz de temporal, si bien se registra un descenso no muy pronunciado desde 1997. Por otra parte, haciendo omisión de las fluctuaciones, la producción bajo temporal ha mantenido un comportamiento hacia el alza desde 1989, a diferencia con lo ocurrido de 1980 a 1988. Este comportamiento al alza de la producción contrasta con el de la superficie sembrada, especialmente en los últimos años, ya que refleja el efecto del incremento habido en los rendimientos a partir de 1989.



Fuente: http://www.siea.sagarpa.gob.mx/ar_comagri.html

Figura 39. Comportamiento de la producción de maíz y evolución de su superficie en temporal, 1980-2002

Así pues, el marco de política hacia el maíz afectó positivamente la evolución de sus rendimientos, tanto en riego como en temporal, no solamente a la superficie de cultivo. Ello pudo haber sido el resultado del desplazamiento de productores con sentido más comercial hacia maíz en tierras de buen temporal, en vista del deterioro relativo de

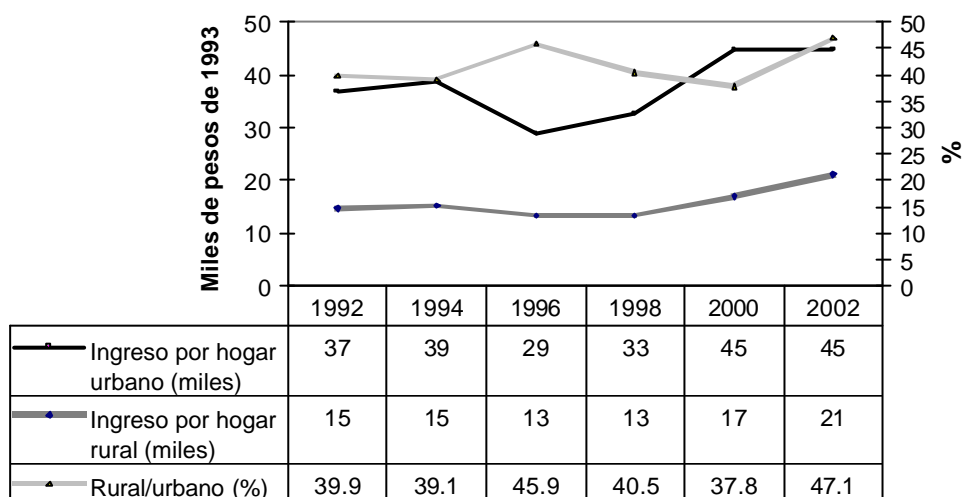
otras alternativas, de PROCAMPO, al proporcionar liquidez y facilitar el uso de insumos agrícolas, del efecto positivo sobre los rendimientos de otros programas públicos relacionados con la promoción del uso de semilla de alto rendimiento, y del efecto de una mayor utilización de semillas mejoradas ante el intento de compañías privadas por ampliar su presencia entre productores comerciales pequeños.

El comportamiento registrado por el maíz sugiere que hay factores de carácter estructural, viejos y nuevos, que están incidiendo en la persistencia de este grano como opción de cultivo; y que estos factores no se refieren exclusivamente al carácter campesino de la mayor parte de las unidades productivas o su lógica de respuesta a los nuevos escenarios abiertos por la reforma. Entre otros factores, hay que considerar, además, la evolución de los rendimientos, los cuales pueden permitir a los productores enfrentar precios a la baja, el comportamiento relativo de los precios, los cuales pueden estar favoreciendo al maíz –particularmente si los rendimientos en otros cultivos no evolucionan adecuadamente- y las características del mercado de maíz (dimensión, diversidad y ritmo de ampliación) –el maíz ha tenido en tal sentido una posición de ventaja frente a otros granos pues su consumo ha estado creciendo-. Además, las reformas orientadas al mercado enfrentan ahora restricciones imprevistas en el proceso político, dado el mayor protagonismo de la Cámara de Diputados y la creación de un mejor campo de acción para los grupos de interés de origen agrícola.

5.4.4. El ingreso rural

El objetivo de elevar el ingreso rural para equipararlo al ingreso urbano había estado ausente en el debate de las políticas agrícolas, si bien este aspecto ha sido retomado en la administración de Vicente Fox. En tal sentido, no había mucha diferencia entre los anteriores y nuevos enfoques de política. Los diseñadores de la reforma

asumieron que al dejar actuar los mercados la salida de recursos del campo conduciría a la convergencia de productividad y de ingreso, entre las distintas actividades económicas; de ahí que no hubiera mayor preocupación en la elevación del ingreso rural. Más bien ponían el acento en atacar la pobreza extrema, según se ha señalado antes, como una manera de amortiguar las puntas en la distribución del ingreso y atacar los efectos nocivos de las políticas de cambio estructural a corto plazo. La pobreza extrema, sin embargo, debía ceder al consolidarse las reformas estructurales.



Fuente: INEGI. ENIGH, varios años. Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA. 2004. (<http://siap.sagarpa.gob.mx>).

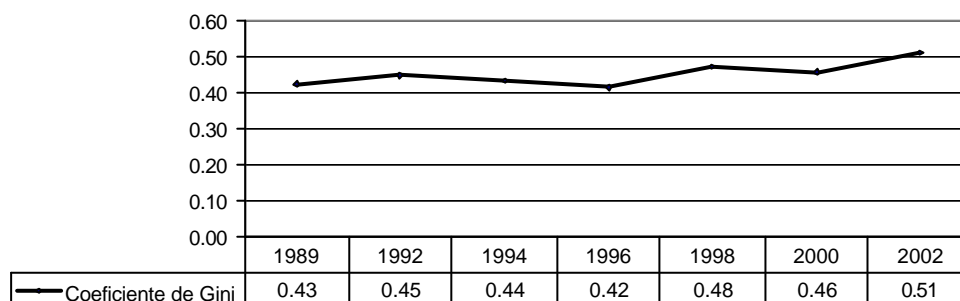
Figura 40. Comportamiento comparativo de los ingresos rural y urbano, según las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares

De acuerdo con información correspondiente a las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), en términos reales, el ingreso rural no habría variado mucho hasta el año 2000, partiendo de 1989. Aunque la crisis de 1995 lo habría dañado ligeramente (véase gráfica). Sin embargo, posteriormente observaría una recuperación. El alza en el ingreso rural, no obstante, no condujo a una mejor distribución del ingreso, por el contrario ésta empeoró. El coeficiente de Gini, como

indicador de concentración del ingreso, alcanzó un valor del 0.51 en el año 2002. Por tanto, al problema de bajo ingreso rural se añadió una crecientemente mala distribución.

Figura 40. Comportamiento comparativo de los ingresos rural y urbano, según las encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares.

Históricamente, el ingreso rural ha estado muy por debajo del ingreso urbano medio y las reformas no mejoraron en mucho esa circunstancia. El ingreso rural representó el 37.8% del segundo en el año 2000, proporción que estuvo por debajo del 39.9% calculado para el año 1989. No obstante, en el año 2002 hubo un mejor escenario, pues el porcentaje se elevó a 47.1%.⁵⁶ En este último año se presenta la circunstancia favorable de que aumentan tanto el ingreso urbano como el rural, de modo que la mejoría comparativa del ingreso rural no está asociado a un deterioro más pronunciado del ingreso urbano como ocurrió después de la crisis de 1995.



Fuente: INEGI. ENIGH, varios años. Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA. 2004. (<http://siap.sagarpa.gob.mx>)

Figura 41. Concentración del ingreso rural, medido a través del coeficiente de Gini

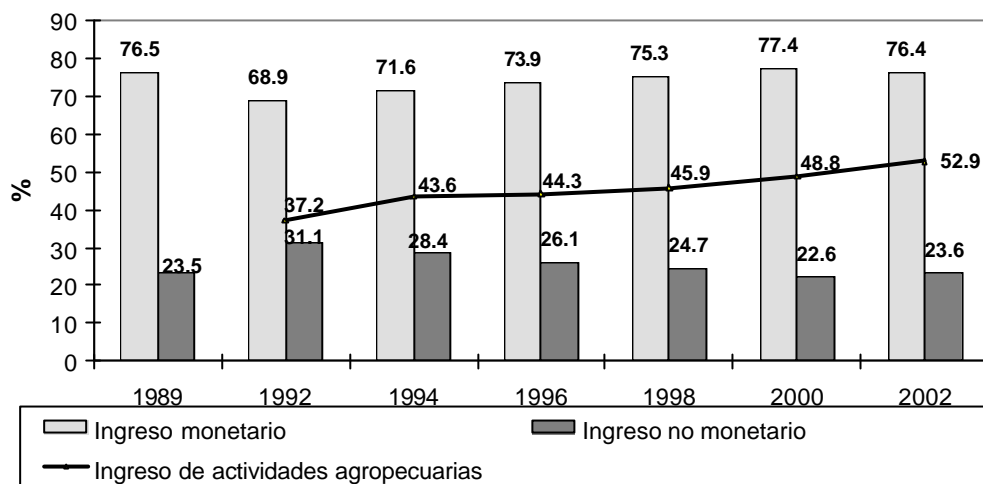
Resulta interesante observar que, de acuerdo con la información disponible, la participación del ingreso proveniente de las actividades agropecuarias, en el ingreso total del hogar rural, no solamente no ha caído sino que se ha incrementado. Así, esta fuente

⁵⁶ Es conveniente observar que Boltvinik (2004) cuestiona si la ENIGH 2002 es comparable con las anteriores, debido a que los pobres aparecen sobrerrepresentados respecto a las anteriores y debido a la inclusión de mayor número de preguntas, entre otros aspectos.

de ingreso representó según la última ENIGH (2002), el 52.8% del ingreso rural, porcentaje que es bastante alto, en comparación con Estados Unidos y la Unión Europea.⁵⁷ Este comportamiento es contradictorio con el descenso de la participación de la agricultura en la economía y en el empleo. La tendencia en tal sentido refuerza la idea de que la agricultura es muy importante para la mejoría del ingreso rural, en virtud de no haber suficientes opciones de ingreso en actividades de otro tipo. La definición de adecuadas estrategias de desarrollo no puede eludir la necesidad de poner atención a las actividades agropecuarias si se quiere elevar el ingreso rural. Estos datos justifican ampliamente la necesidad de políticas agrícolas, propiamente.

El incremento en la importancia del ingreso agrícola en el ingreso rural, marcha a contracorriente de lo ocurrido en Estados Unidos y la Unión Europea. Este aumento puede estar asociado a expectativas decrecientes de la economía rural, la cual podría no haberse diversificado lo suficiente para constituir una alternativa de ingreso. Siendo así, entonces no solamente habría que atacar el bajo nivel de ingreso rural a través de enfoques generales de desarrollo rural sino a través de actividades de impulso a la diversificación de la economía rural; para hacer que pueda absorberse la presión del crecimiento de la población sobre los recursos, lo cual la agricultura no puede hacer por sí misma.

⁵⁷ De acuerdo, con los datos de Normile y Leetmaa (2004), en 1999, el 90% del ingreso de los hogares dedicados a la agricultura provenía de otras fuentes, debido al tamaño pequeño de la mayor parte de las explotaciones. Para entrar a la clasificación se considera a unidades con ventas de al menos mil dólares. Las más grandes fincas, con ventas superiores a 500 mil dólares, recibían en promedio el 82% de su ingreso de la agricultura. Estos datos no son directamente comparables con los de la Unión Europea debido a una diferente definición de lo que se considera hogar dedicado a la agricultura. La UE, con una definición más restrictiva, define como tal a toda unidad cuya principal fuente de ingreso es la agricultura. Conforme a esta definición, los hogares dedicados a la agricultura recibían entre una tercera parte y la mitad de su ingreso de fuentes no agrícolas. Para hogares de la UE que reciben algún ingreso de la agricultura, pero donde ésta no es la principal fuente de ingreso, el ingreso de otras fuentes puede variar entre un 95% del total, como en Alemania, hasta 80%, como en Dinamarca. Datos más recientes respecto a Estados Unidos, muestran que el ingreso no agrícola es aún más alto.



Nota: En el cálculo de las fuentes de ingreso rural de origen agropecuario por hogar se incluyen los conceptos referidos a las rentas de negocios agropecuarios, pecuarios, derivados de pecuarios, agrícolas, forestales, de acuicultura y pesca y de recolección de flora, productos forestales y caza y alquiler de tierras y terrenos.

Fuente: INEGI. ENIGH, varios años. Elaborado a partir de SIAP/SAGARPA (2004).

Figura 42. Participación del ingreso monetario en el ingreso rural por hogar e importancia de las actividades agropecuarias.

Por otra parte, de acuerdo con la información de las encuestas, el ingreso monetario ha aumentado su participación en el ingreso rural en consonancia con el aumento de la participación de las actividades agropecuarias. Además, es destacable que, en los primeros años, los de mayor castigo de la actividad agrícola, las reformas de políticas agrícolas dieron lugar a una desmonetización de la economía rural, de ahí que se haya elevado el componente no agrícola del ingreso rural. Estos elementos sugieren que las actividades agrícolas son muy importantes para efectos de monetización de la economía rural, así como para una dinámica de desarrollo adecuada, que eleve el ingreso monetario de los hogares en el campo.

5.4.5. Comercio agrícola y crecimiento sectorial

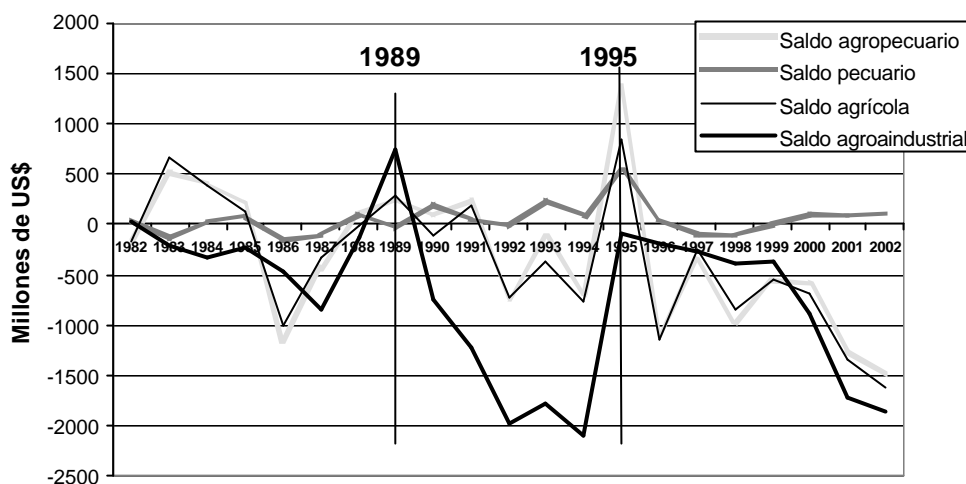
Con la apertura económica se pretendía elevar la eficiencia de asignación de recursos para hacer descansar el desempeño sectorial sobre nuevas bases, sin embargo,

el crecimiento sectorial ha sido bastante pobre y el mejor desempeño en los últimos años está muy asociado a determinadas intervenciones de política en respuesta a la presión de los productores, en un escenario de precios más favorable.

El sector externo ha estado lejos de ser un factor de estímulo al crecimiento de la agricultura, la contribución de las exportaciones a su crecimiento se ha visto contrarrestada por la pérdida de crecimiento asociada a mayores importaciones. Las tasas de crecimiento de la agricultura poco o casi nada se relacionan con el aumento de la participación de las exportaciones en el PIB agropecuario. Además, el tipo de cambio ha sido una variable mucho más importante en la explicación del desempeño sectorial que el aumento de la participación de las exportaciones. La corrección del tipo de cambio, según se observó en 1995, ejerce un efecto muy fuerte sobre las tasas de crecimiento, al disminuir las importaciones y alentar su reemplazo por producción interna.

Las importaciones e importaciones agropecuarias aumentaron muy rápidamente a consecuencia del proceso de apertura económica. En pesos de 1993, las primeras se incrementaron a una tasa de 8.6% anual en el periodo 1990-2001, mientras las segundas lo hicieron a una tasa de 5.6%, de acuerdo a datos de INEGI (2002). Adicionalmente, según la misma fuente, la participación de las exportaciones agropecuarias en el valor agregado bruto agropecuario se elevó de 8.9%, en 1990, a 15.4%, en 2001, y la del comercio en su conjunto (importaciones + exportaciones) de 19.1 a 34.1%. Sin embargo, tales participaciones, aunque se han incrementado más rápidamente, son menores a las que se refieren al comercio de otros bienes. En el año 2001, las exportaciones totales representaron el 29.7% del PIB, y el comercio el 57.1%. A pesar de todo el proceso de reforma económica y de las políticas agrícolas, México continúa estando más

externamente orientado en bienes manufactureros que en bienes de origen en la agricultura, lo cual indica cuan importante es la economía interna para el desempeño sectorial.



Fuente: INEGI. 1995. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; INEGI. 2002. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; SIAP/SAGARPA. 2003. Análisis Comparativo de Indicadores del Sector Agroalimentario de México y Otros Países.

Figura 43. Evolución de los diferentes saldos comerciales relacionados con la agricultura, 1980-2002

Desde el punto de vista del comercio, el cambio estructural más importante para el país no es el aumento de las importaciones y exportaciones sino su conversión en un definido importador neto de alimentos, tanto de productos agrícolas como agroindustriales. Dicha tendencia se venía perfilando desde los años setenta, pero fue inhibida por políticas comerciales o mediante ajustes cambiarios; sin embargo, esta trayectoria se ha afirmado en los años recientes (véase figura). No hay razón para suponer que tal tendencia sea neutralizada, especialmente si no son alterados los enfoques de política y no se adoptan esquemas que eviten la recurrente apreciación cambiaria.

5.5. Comentarios finales

México fue sometido a un conjunto de reformas estructurales que terminarían por tener su expresión en la agricultura. El marco de política agrícola, en concordancia, fue objeto de una serie de reformas, orientadas al mercado y tendientes a la reducción de las subvenciones y las intervenciones públicas. Así, los productores tuvieron que hacer frente a una competencia externa creciente pero en un contexto de apoyos disminuidos y mercados infuncionales e ineficientes. Estos cambios, no fueron efectuados para resolver propiamente los problemas de la agricultura o para elevar la eficiencia de los instrumentos de política agrícola entonces existentes, sino más bien para reducir el peso de la agricultura en el presupuesto, elevar la competitividad de la economía en su conjunto y facilitar la estabilidad de precios en el marco de una economía abierta. Las políticas agrícolas perdieron independencia, quedando sujetas a determinaciones de carácter macroeconómico.

La subordinación de la política sectorial a las exigencias de orden macroeconómico no fue la única restricción impuesta a las medidas de política agrícola. Adicionalmente, su diseño quedó sujeto a la normatividad de la Organización Mundial del Comercio y a los compromisos derivados del TLCAN y otros acuerdos comerciales. De este modo, no solamente desapareció la posibilidad de retorno al uso de permiso previos de importación sino que se limitó severamente la eventualidad del uso de aranceles como instrumento de protección. Para el 2008, dado el TLCAN, el comercio quedará prácticamente libre de aranceles, ya que la mayor parte del intercambio de productos de origen agrícola se llevan a cabo con Estados Unidos y Canadá. Por tanto, las restricciones a la utilización de aranceles, conjuntamente con la ausencia de CONASUPO, ha vuelto inviable el retorno al ejercicio de políticas de precios

garantizados. En ese tenor, las medidas de sostén del ingreso de los productores, tendrán que descansar ahora, inevitablemente, en pagos directos, según ha venido ocurriendo.

En México se abandonó la transferencia de ingresos a través de precios de sostén, considerada altamente distorsionante e inductora del exceso de producción en países desarrollados, en un contexto de incapacidad nacional para satisfacer la demanda con producción interna. La insatisfactoria capacidad de oferta, ante una demanda creciente, hasta cierto punto, era imputable a la falta de efectividad de las políticas dirigidas a incentivar la producción. Así, los incrementos de producción eran conseguidos a altos costos para las finanzas públicas. Dicho comportamiento se relacionaba con el tipo de productores y las características de la estructura agraria, ya que aquellos mostraban, en general, una baja capacidad de inversión y de absorción del cambio técnico. Por otra parte, para unidades grandes consolidadas, las presiones agrarias eran un factor inhibitor de la inversión privada en el campo.

La persistencia de las demandas agrarias no solamente era el resultado del aumento de la presión demográfica sobre la tierra laborable, de la existencia de demandas campesinas históricamente insatisfechas o de las exigencias de control político sino, además, expresión de la ruta de acceso a los beneficios de precios y compras garantizados, así como de otras políticas, vinculadas a la posesión de la tierra. La tierra era, por tanto, una vía de acceso a los apoyos públicos. El acceso a prerrogativas de política, explica en grado importante, por qué durante los años setenta y parte de los ochenta, los movimientos campesinos tuvieron tan acentuado rasgo agrario. En el espacio rural, quienes tenían tierra estaban en una situación mejor en comparación a quienes no la tenían.

Las políticas de sostén de precios y de modernización de la agricultura de temporal, anteriores a las reformas, carecieron de suficiente efectividad para estimular el incremento de la producción, de acuerdo a las exigencias de una población crecientemente urbana; pero, en contrapartida, alentaron el aumento del número de productores y la búsqueda de acceso a la tierra. En este sentido, fueron un factor de retención de la mano de obra en el campo y no dieron lugar al proceso observado en Estados Unidos y la Unión Europea, en donde las unidades más competitivas terminaban por absorber activos de las menos eficientes, por efecto de las políticas agrícolas. Dicha retención, sin embargo, no detuvo la emigración urbana-rural, solamente la amortiguó.

Evidentemente, el marco de política construido a lo largo de varias décadas, requería de cambios, pues había dado lugar a una intervención estatal creciente, conducido a grandes desperdicios en los recursos, generado pobres resultados respecto al gasto público e inhibido el desarrollo de los mercados y de la competitividad de la agricultura. Sin embargo, su construcción, especialmente a lo largo de los años setenta, había sido motivada por la necesidad de elevar la producción agrícola a partir de productores pequeños, sustancialmente de tipo ejidal y en zonas de temporal, los cuales, con la reforma, terminarían perdiendo muchos beneficios. Las políticas de precios, así como las de crédito, fueron atacadas por no llegar al grueso de los productores, pero éstas tenían un impacto sobre la economía rural y, por tanto, sobre otras fuentes de ingreso. La aceleración de la tendencia migratoria, incluso en regiones campesinas que no participaban notablemente en procesos migratorios, da idea del profundo efecto de los cambios de política agrícola sobre los productores y sus familias.

Los efectos de las reformas han sido contradictorios, pero han quedado por debajo de las expectativas trazadas por los diseñadores y no han satisfecho las

exigencias de los productores ni del país. La agricultura entró en un proceso de crisis, la cual se reflejó en el incremento de las carteras vencidas, programas de reestructura y el retiro de los mercados de crédito. Las tasas de crecimiento sectorial han sido muy pobres, sin que se haya roto con la dependencia respecto a la necesidad de subvenciones públicas. La productividad agrícola ha aumentado, pero ha sido insuficiente para impedir la ampliación de la brecha respecto a los principales competidores. Las participaciones de la agricultura en el PIB y en el empleo se redujeron, pero la última permanece muy alta. La superficie de cultivo no fue reasignada hacia cultivos de exportación según se esperaba, sino más bien hacia forrajes, lo cual ha representado una manera de eludir la competencia externa. El país ha terminado por afirmar su carácter de importador neto de alimentos, mientras que al parecer no hay manera de escapar a esa situación. La distribución del ingreso ha empeorado, en tanto ocurre una concentración de las subvenciones en regiones y productores de mayor respuesta al mercado. Los grupos de interés no se han debilitado sino que han encontrado un ambiente más propicio para su actuación. En fin, el marco de política no pudo mantener el enfoque agresivo inicial, de manera que paulatinamente se ha modificado para elevar la capacidad de respuesta a nuevas presiones sociales y a problemas coyunturales.

Con las reformas de política agrícola se pretendía alentar la capacidad de respuesta a los incentivos de mercado, creando mecanismos para la alteración de la estructura de productores. El establecimiento de derechos de propiedad privada era clave en este aspecto. Sin embargo, la estructura agraria ha mostrado más inflexibilidad de la que esperaban los diseñadores de la reforma. Ciertamente hay procesos de concentración en el control de la tierra y de la producción, pero no así en la propiedad de la tierra. Además, dichas dinámicas afectan sobre todo a regiones de riego altamente comerciales,

no a todo el territorio nacional. Más bien, en el territorio nacional predominan tendencias hacia una mayor fragmentación de los predios, debido a las dinámicas de regularización de la posesión de la tierra, la inexistencia de restricciones sobre la propiedad privada en suelos agrícolas y la falta de tradición cultural para el mantenimiento del carácter indivisible de la propiedad agraria. El modelo de desarrollo agrícola, basado en grandes extensiones, con capacidad de competir en mercados abiertos no deja de ser una ilusión, especialmente en áreas donde existe ya una alta presión demográfica sobre el suelo de uso agrícola.

La insuficiencia de producción interna para cubrir la demanda nacional sugiere la necesidad de aplicar medidas de política para alentar la producción interna, sin embargo, esta exigencia entra en contradicción con la necesidad de mantener la equidad en las medidas de política y con las restricciones impuestas por la OMC. La capacidad de respuesta de las unidades de producción a los incentivos, sean de mercado o públicos, es diferente, de ahí que las medidas de fomento tengan un sesgo implícito hacia productores y regiones con mayor elasticidad de oferta. En contraparte, entre más perfilados están los instrumentos hacia transferir ingreso a unidades en peor condición, mayor es su carácter asistencial y menor su efectividad para alentar la producción. En este último plano, ocurre una pérdida de eficiencia redistributiva, en el efecto que se espera del gasto público. Además, las medidas centradas en el ingreso pueden aumentar la dependencia respecto a las transferencias públicas, sin llegar a establecer dinámicas de cambio para superar significativamente la situación de los productores y regiones receptoras a largo plazo. Los productores atendidos pueden terminar siendo receptores permanentes del apoyo público. El problema de elección de políticas se complica ante al

agudizada dualidad en la estructura de productores. Así, el diseño de política parece entrampado y como un espacio de disputa por rentas públicas.

Desde el ángulo de los enfoques partidarios del comercio libre, las medidas centradas en las transferencias de ingresos hacia los productores con menor capacidad de respuesta son preferibles, porque no incentivan producción y tampoco distorsionan los precios de mercado. Además, tales medidas son presentables como más justas. No obstante tienen costos, ya que además de elevar la dependencia respecto a fondos públicos abren el espacio a mayores importaciones. Por otra parte, un incremento inaceptable de las importaciones no puede sino conducir a la inconformidad social y a la exigencia de políticas de aliento a la producción y de aumento en el gasto, según ha ocurrido en los últimos años. Sin embargo, la posibilidad de ampliación del presupuesto destinado a la agricultura tiene límites y entra en competencia con otras demandas sociales. La experiencia indica que la contradicción solamente puede resolverse mediante una combinación de instrumentos, algunos de los cuales deben estar más orientados hacia la redistribución de ingresos que otros. Al menos, ésta es implícitamente la solución que se ha expresado en el actual esquema de política de México, centrado en tres instrumentos principales (PROCAMPO, Alianza Contigo y Apoyos a la Comercialización de ASERCA). En todo caso, más que poner el acento en la equidad de cada instrumento –lo cual no implica hacer omisión de este aspecto- se debe poner el peso en la equidad global del esquema de política, ya que es inevitable que unos instrumentos sean más justos que otros.

El abordaje de tales aspectos es importante porque hasta el momento en México los diseñadores de política no han podido desarrollar esquemas de política centrados en el pequeño productor y en el desarrollo de la economía regional. En los viejos esquemas

la idea era extender hasta donde fuera posible la cobertura de los instrumentos, a fin de que mayor número de productores fuera incorporado, mientras que en los enfoques de la reforma éstos fueron vistos como sujetos a asistencia social, no propiamente como productores.

La ampliación de la frontera agrícola fue una vía importante para el incremento de la producción durante los años setenta y principios de los ochenta. Tal ampliación era compatible con la idea de facilitar el acceso a la posesión de la tierra y a los beneficios derivados de las intervenciones del estado para el impulso a la producción agrícola y pecuaria. Una estrategia de incremento de tal tipo enfrenta límites naturales, pues la tierra con características apropiadas para la agricultura no se expande. Además, a estas alturas, la incorporación se hace sobre la tierra de menor aptitud, lo cual genera más altos costos ambientales y ecológicos, en tanto los incrementos en la producción pueden ser muy pobres y no sostenibles.

El espacio para estrategias basadas en el incremento de la superficie está agotado, particularmente porque ahora existe mayor atención de la sociedad en torno a los efectos de los programas de política sobre los recursos, los ecosistemas y la biodiversidad. Así pues, los programas de política deben enfocarse hacia el cambio de calidad de la tierra –incorporación al riego- y a la elevación de la productividad sobre la misma superficie o sobre un área tendencialmente en descenso. Una estrategia de tal tipo conduce a asignar mayor peso a la inversión pública y a la toma de medidas de Estado para superar las fallas del mercado, en términos de satisfacer los requerimientos de cambio técnico de una estructura de producción basada sustancialmente en unidades pequeñas. La experiencia sugiere que la estructura de productores es rígida, no

modificable a corto plazo, y que su alteración puede no ser la más compatible con mercados abiertos.

Aunque los programas de conservación de los recursos no estaban ausentes en el paquete de viejas políticas, éstos estuvieron lejos de jugar el papel que en Estados Unidos, ya que la preocupación era elevar la producción no equilibrar la oferta a la demanda. Los nuevos esquemas de políticas, por otra parte, tampoco han puesto una especial atención a las medidas de conservación de los recursos y al ambiente. En tal sentido, existe una desarticulación entre los programas de política y los programas para el manejo sustentable de los recursos, los cuales son operados sustancialmente por distintas secretarías de Estado. Formalmente, ha existido la disposición, en los años recientes, a asumir el discurso de la sustentabilidad y de la multifuncionalidad, pero ello no se ha visto reflejado en la justificación de un nuevo modelo de desarrollo de la agricultura, como en la Unión Europea, ni en la incorporación de los criterios ambientales en todos los programas de política. El conflicto está no solamente entre la disponibilidad de recursos y el número de productores, básicamente pequeños, que tendrían que ser objeto de atención, sino en que la articulación de las medidas de política agrícola con las medidas hacia el desarrollo sustentable implican mayor intervención estatal, lo cual choca con la concepción del núcleo neoliberal aún dominante en la trayectoria de la reforma.

Con la definición del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural sustentable 2002-2006 se ha intentado subsanar el problema de falta de coordinación entre diversos programas orientados al desarrollo rural, surgidos a lo largo de los años noventa y principios de los años 2000 en distintas dependencias de diversas secretarías de Estado. A la falta de coordinación se añade como problema que el presupuesto total

destinado al desarrollo rural es aún de nivel insatisfactorio, para el tamaño de los requerimientos, y que los programas no están suficientemente enfocados a alcanzar los objetivos de la Ley de Desarrollo Rural (Rosenzweig, 2003). En los últimos años ha habido mayor comprensión de que el tratamiento del campo y de las zonas rurales requiere de enfoques más amplios, no exclusivamente centrados en las medidas de política agrícola. Esta perspectiva es adecuada, en tanto no minusvalore la pertinencia de las políticas agrícolas. Aunque se ha argumentado la participación disminuida de la agricultura en el ingreso, la significación del componente agrícola del ingreso rural es en realidad muy alto, en comparación a países desarrollados. Además, no deben perderse de vistas las articulaciones entre los mercados de productos agrícolas y los mercados de servicios, mano de obra y otros bienes, lo cual eleva la importancia de la actividad económica relacionada con la agricultura para las regiones y la sociedad rural.

El problema de la falta de coordinación en la instrumentación de programas de desarrollo rural es producto en buena medida del proceso de reforma mismo. El ataque a las viejas políticas implicó, además, el ataque a la estructura de instituciones de Estado que las sostenían. La Secretaría de Agricultura, en particular, fue objeto de reducción de su personal, a medida que dejaba de proporcionar servicios a los productores. De ese modo, los productores nacionales fueron obligados a enfrentar la competencia estadounidense con una estructura de instituciones de soporte disminuidas, nada comparable con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos. Sin embargo, en la medida en que los mercados no daban las respuestas planeadas, en tanto emergía la protesta social, fueron surgiendo nuevas iniciativas para hacer frente a situaciones de coyuntura o a problemas agravados. Éstas fueron añadiéndose con cierto desorden –los programas de Alianza para el Campo son un buen ejemplo de esa dinámica-, aunque se

intentaba que no entraran en conflicto con el enfoque básico de la reforma. En esa trayectoria los programas han tendido a asumir su propia lógica y a autoreformularse para mantenerse o para cubrir aspectos inicialmente no contemplados. Así, en lo que se refiere al desarrollo rural, para atender a la misma población objetivo y problemas similares concurren programas de distintas dependencias que operan independientemente unos de otros. En tal sentido, el entramado de instituciones gubernamentales que concurren actualmente en apoyo al campo requiere de entrar en un proceso de replanteamiento, para su racionalización, al igual que los enfoques que los sustentan.

El entramado institucional es importante porque determina la forma en que se concibe el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo y la posibilidad de elevar el bienestar de las familias en el campo, al facilitar el funcionamiento de los mercados o disminuir sus efectos no deseados.

Las reformas no han podido escapar al proceso de escrutinio, como tampoco a la evolución del sistema político. Fueron iniciadas en un contexto de gobierno autoritario, sin contrapesos serios en el Congreso o el aparato judicial, de manera que se menospreciaron los costos sociales y políticos. Ese era el marco ideal para la acción de la tecnocracia, ya que no se tenían que someter sus iniciativas a prolongadas negociaciones, las cuales bien podrían haber alterado el sentido de las reformas, dadas las preferencias sociales entonces existentes. Los pobres resultados, las continuas crisis del país, no obstante, terminarían propiciando cambios en el sistema de político, al fortalecer el sistema electoral y la participación de las cámaras en la asignación de presupuestos y en la definición del sustento legal de los programas públicos. El juego democrático, con mayor espacio para la acción de los partidos, ha dado lugar a un

creciente aumento de las actividades de cabildeo y la constitución de grupos de interés los cuales se han expresado en la legislación y en el debate en torno a la asignación de los presupuestos.

En buena medida, la concepción de las reformas vino de fuera, a partir del debate de las políticas agrícolas en Estados Unidos y la Unión Europea, de manera que la lógica de los cambios asumía la premisa de que la implantación de políticas agrícolas de mayor eficiencia económica era obstaculizada por el establecimiento agrícola y la acción de grupos de interés. Dada la inexistencia de una auténtica democracia, esas premisas no encajaban muy bien en el contexto de definición de políticas agrícolas en México. Paradójicamente, sin embargo, la creación de una democracia más funcional, en presencia de un sistema de cámaras fortalecido, ha creado el espacio para que adquirieran importancia las acciones de cabildeo y para que se expresen más abiertamente los intereses de grupos vinculados a la agricultura. Este elemento explica los incrementos del gasto destinado hacia la agricultura y también la recuperación de la capacidad de diseño de programas en la SAGARPA en los últimos años.

CAPITULO 6. LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INDICADORES DE LA OECD

La OECD ha sido un actor importante en el proceso de reforma de las políticas agrícolas, debido a su base de datos y al seguimiento que ha hecho de los cambios en esta área. Su información es la más sistematizada, así que resulta útil para el entendimiento de las reformas. Además, sus indicadores responden a una metodología y al propósito de propiciar un comercio de productos agrícolas sin distorsiones. Conforme a la concepción de la OECD la eficiencia de las políticas se juzga con relación a ese propósito, más allá de cual sean las preocupaciones nacionales en torno a la agricultura y sus problemas.

La información de la OECD, así como sus indicadores y base de datos, ha sido utilizada para entender la lógica de funcionamiento de las políticas agrícolas dentro de los contextos nacionales y, también, para visualizar las tendencias y el grado de profundidad que las reformas han alcanzado en los tres casos considerados.

6.1. El Desempeño de la Agricultura Durante el Periodo de Reforma de las Políticas Agrícolas

La base de datos de la OECD, para el seguimiento y evaluación de las políticas agrícolas de los países, contempla una serie de 18 años. Ese tramo es coincidente con el inicio del proceso de apertura y de modificación de las políticas agrícola de México.

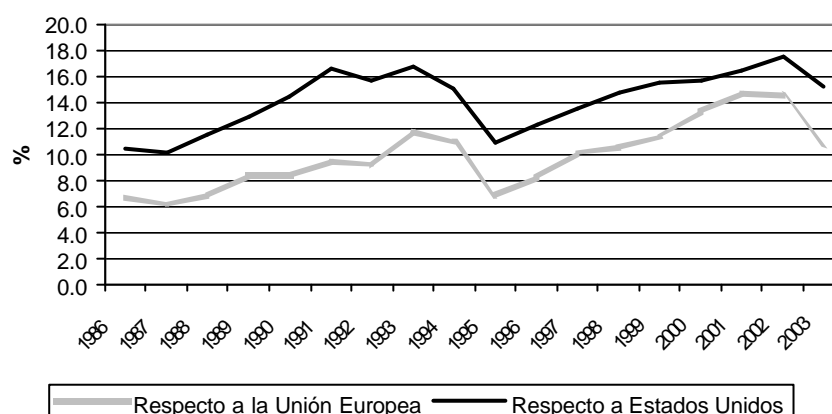
Durante ese lapso la economía mexicana pasó de un periodo de alta de inestabilidad en el tipo de cambio a un periodo de sobrevaluación sostenida, el cual se interrumpe con la crisis de 1995, para posteriormente tomar nuevos bríos, en un marco de política económica que utiliza la apreciación del tipo de cambio como instrumento de control de la inflación. La inclinación a la sobrevaluación del tipo de cambio no fue corregida por la existencia de tipos de cambio flexibles, según se esperaba. El tipo de cambio ha sido una variable muy importante en el desempeño de la agricultura mexicana, como se puede observar claramente en los indicadores de la OECD.

La subevaluación del tipo de cambio fue favorable en los años de 1986, 1987 y 1995, lo cual deja la impresión de competitividad y de transferencias negativas hacia la agricultura, en la serie de datos de la OECD. De manera inversa, la apreciación del tipo de cambio durante la mayor parte de los años da la falsa impresión de fuertes transferencias de los consumidores hacia los productores. Como la presentación de los datos de la OECD se hace en términos nominales este aspecto debe tenerse presente al hacer la lectura de sus indicadores, particularmente al comparar países.

La OECD cuantifica el valor de la producción agrícola, así como los gastos del consumidor, los apoyos a los productores y los gastos en servicios generales a favor de la agricultura a precios corrientes, en predio, pero la información de que dispone es proporcionada por los gobiernos de los países miembros.

El valor total de la producción agrícola cuantificada para el periodo 2001-2003 por la OECD, 193,522 millones de dólares, en Estados Unidos, monto algo menor al valor correspondiente a la Unión Europea, de 241,760 millones de dólares, pero bastante

superior al de México (31,878).¹ En promedio, en ese periodo, la agricultura mexicana equivalió al 13.2% del valor de la producción agrícola de la Unión Europea y al 16.5% de la de Estados Unidos. Estos porcentajes son relativamente altos, e indican la mayor importancia que la agricultura tiene en la estructura económica mexicana, tomando en cuenta que la agricultura representa en la Unión Europea alrededor del 1.7% del PIB, en Estados Unidos el 1% y en México el 3.6%, conforme a datos correspondientes al año 2001 (OECD, 2003). En ese mismo lapso la agricultura estadounidense ha representado el 80.9% del valor total de la producción agrícola de la Unión Europea, de acuerdo con las cifras de la OECD.



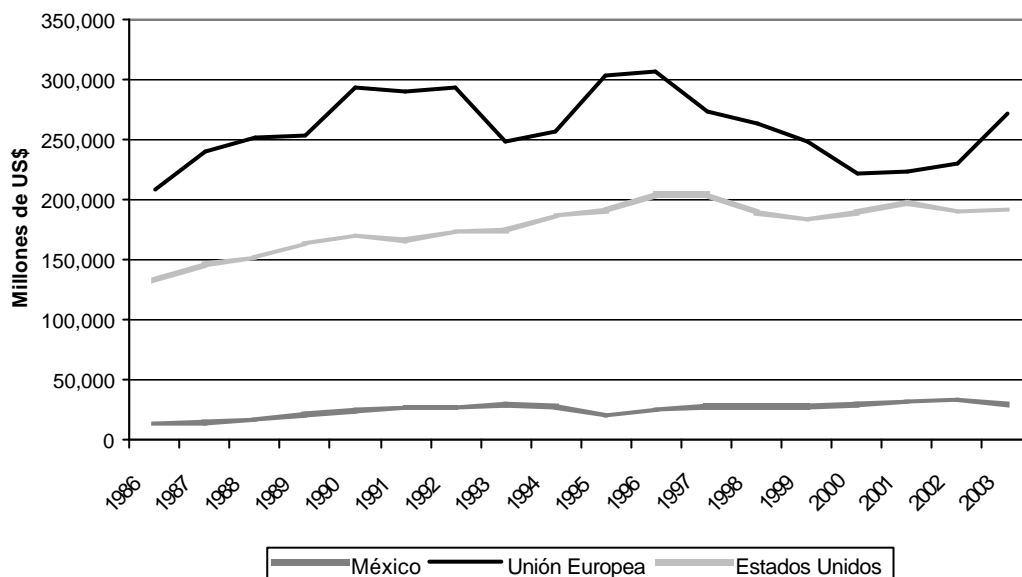
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 44. Tamaño relativo de la agricultura mexicana, según el valor de la producción en dólares y precios en predio.

Según se puede observar en la figura inferior, durante el lapso 1986-2000 el valor de la producción agrícola, medido en dólares nominales, ha sido siempre menor en los Estados Unidos, sin embargo, la distancia entre Estados Unidos y la Unión Europea había venido disminuyendo persistentemente, a partir de que la Unión Europea alcanza

¹ Para el cálculo en dólares se han utilizado los tipos de cambio disponibles en la base de datos de la OECD.

su monto más alto en 1996. Este último tramo embona con la entrada en operación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay y también coincide con las reformas de la PAC y de las políticas agrícolas de Estados Unidos. Si bien las reformas de las políticas agrícolas de la Unión Europea fueron iniciadas propiamente en 1993.



Fuente: http://OECD.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 45. Comportamiento del valor total de la producción en la agricultura, cuantificada por la OECD para el cálculo del % PSE

La figura 44 sugiere claramente que la evolución de la agricultura en el periodo posterior a la firma de los acuerdos de Marrakech ha sido negativa, dado que se ha caído el valor nominal de la producción agrícola en ambas potencias, si bien no ocurrió de igual modo en el caso de México. Además, la forma de las curvas también indica que la Unión Europea había sido consistente en su proceso de reforma en lo que se refiere a las ayudas a la agricultura, lo cual se reflejó en la caída del valor su producción. Según veremos, no se puede hacer la misma afirmación para Estados Unidos y México. En la Unión Europea el acuerdo en torno al límite máximo del presupuesto (1.27% del PIB,

establecido en la Agenda 2000) se ha cumplido, incluso a un nivel por debajo de ese tope (véase Massot, 2002), si bien cabe señalar que los niveles de apoyo que han disfrutado los productores europeos están aún entre los más altos. Por otra parte, la ampliación hacia un mayor número de países implica que el valor de la producción tendrá que incrementarse, de ahí que la importancia agrícola de la Unión Europea tienda a aumentar.

En el caso particular de Estados Unidos, una situación de precios al alza en una gama amplia de productos agrícolas creó un escenario favorable a la reforma de las políticas agrícolas bajo enfoques más orientados al mercado. Los cambios introducidos dieron mayor flexibilidad para que el productor pudiera tomar decisiones sobre sus cultivos, alternativas de inversión y manejo de los recursos, bajo el compromiso de aceptar la disminución gradual del monto de los apoyos. La expectativa de precios altos y ampliación de los mercados externos hizo viable la “compra” de la reforma frente a los distintos grupos de interés que operan en el Congreso y en las instancias de diseño de políticas agrícolas. Sin embargo, la crisis agrícola, expresada en términos de deterioro de los precios de productos importantes, se hizo presente de manera nítida a partir de 1998, dando lugar, prácticamente, a un nuevo esquema de política, cuyos elementos básicos han sido la creación de una red de seguridad y el acercamiento a los techos máximos de apoyo permitidos por la OMC, según el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay (AARU).

Es interesante observar que el valor de la producción agrícola de Estados Unidos no ha podido superar su nivel más alto correspondiente a 1997, año de buenos precios y de repunte de los apoyos a la agricultura, gracias a la reforma de 1996. Así, no se puede afirmar que a corto plazo se hayan visto cumplidas las expectativas respecto a ganar un

mejor posicionamiento en el comercio internacional. El papel de Estados Unidos como formador de precios implica que su posición mejora cuando los precios internacionales suben, como expresión de cierto nivel de desabasto, pero no así cuando los precios caen. De cualquier manera los datos muestran una tendencia consistente a largo plazo en lo que se refiere al aumento del valor de su producción primaria, si bien a partir de 1997 se observa una inflexión. Su tendencia ha sido menos variable que la observada a largo plazo por la Unión Europea.

Evidentemente, la reforma de la PAC ha sido bastante consistente, en términos del ajuste al propósito de disminuir los incentivos públicos en el fomento de la producción, pero ello no derivó en un mejor desempeño del sector agrícola norteamericano. En buena medida, ello se debió a la fortaleza del dólar y porque el proceso de liberación del comercio a partir de los acuerdos multilaterales no fue tan profundo. Por otra parte, las expectativas de ampliación de mercados en países en desarrollo, especialmente en países del sudeste asiático, no se vieron realizadas, debido a la caída en crisis de dichas economías. Al mismo tiempo, Estados Unidos ha tenido que hacer frente a nuevos competidores en productos donde antes tenía un alto posicionamiento en el comercio internacional. Además, dicho país se ha quedado atrás en lo que se refiere a la suscripción de acuerdos comerciales preferenciales, lo cual puede haber afectado su posición comercial.² A principios de los setenta, Estados Unidos tenía el 24% del mercado mundial de productos agrícolas, pero este porcentaje había descendido al 19%, en el año 2000, en tanto la Unión Europea tenía el 18% en es último año (Normile y Leetmaa, 2004: 43).

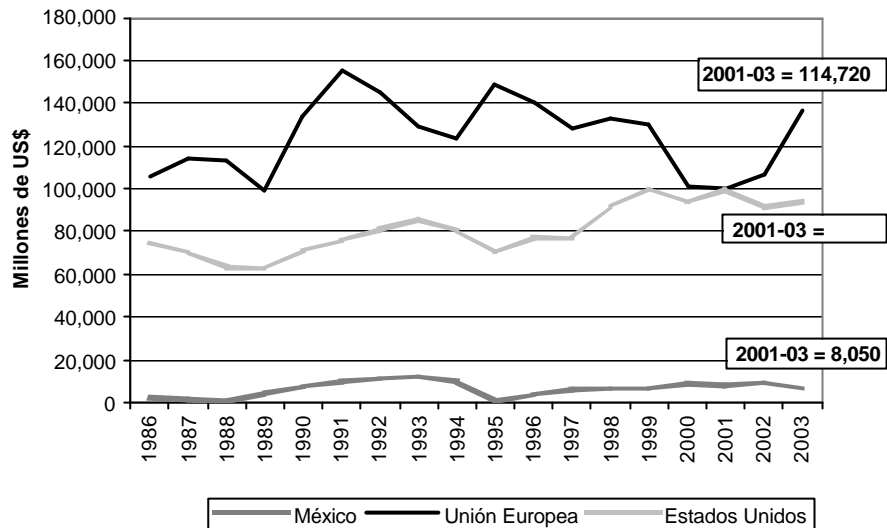
² La experiencia con el TLCAN indujo cambios en el enfoque de Estados Unidos. Las exportaciones hacia la zona del TLCAN se incrementaron mucho más rápido en comparación con las exportaciones hacia el resto del mundo. (USDA, 2001: 43).

México ha mostrado una inclinación al aumento del valor de su producción agrícola medida en dólares corrientes. Este país, vio recuperarse sus montos, después de la caída del valor de la producción agrícola en dólares, en 1995, de acuerdo con las cifras de la OCDE. Si bien la devaluación incentivó mayor producción agrícola y mayores exportaciones, la corrección cambiaria se vio reflejada en los datos de la OCDE como un descenso del valor de la producción agrícola. De cualquier manera, ese mejor comportamiento relativo en el último periodo no reflejó la existencia de tasas de crecimiento aceptables que pudieran situar al sector en una trayectoria de dinámica ascendente (en el período 1995-2003 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB agropecuario fue de 2% (Fox, 2004)).

6.2. Las transferencias totales hacia la agricultura

La medida más agregada de las transferencias hacia la agricultura es definida por la OECD como estimación del apoyo total (TSE: Total Support Estimate). Esta medida agregada proporciona el valor monetario anual de todas las transferencias brutas en apoyo a la agricultura, derivadas de las medidas de política y provenientes de los consumidores y contribuyentes. Es el resultado de sumar la estimación del apoyo al productor (PSE: Producer Support Estimate), la estimación del apoyo a través de los servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE: General Service Support Estimate) y las transferencias hechas por los contribuyentes a favor de los consumidores. Estas últimas son desglosadas como una categoría de la estimación del apoyo al consumidor (CSE: Consumer Support Estimate). La TSE mide el costo global del apoyo a la agricultura, el cual es financiado por los consumidores (transferencias de los consumidores) y los contribuyentes (transferencias de los contribuyentes), neto de

ingresos por importación (tipificados como ingresos o ganancias en el presupuesto, los cuales representan una pérdida para los consumidores pues implican precios más altos).



Fuente: http://OECD.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 46. Evolución comparativa de la estimación de los apoyos totales a la agricultura (TSE)

Los apoyos a la agricultura han sido más altos en la Unión Europea que en Estados Unidos, y en éstos dos que en México, como expresión del mayor tamaño de sus agriculturas y de su capacidad de gasto. Durante los años noventa, hubo una inclinación a convergir entre Estados Unidos y la Unión Europea, a medida que la UE disminuía la diferencia entre los precios domésticos e internacionales, mientras Estados Unidos elevaba sus niveles de apoyo a los productores. Tal tendencia se ha visto interrumpida en los tres últimos años contemplados en la serie estadística, sin embargo. La Unión Europea registró su monto más alto de TSE en 1991, pero a partir de ese año, con algunas fluctuaciones, los montos han descendido. El descenso de las transferencias totales hacia la agricultura en la Unión Europea, en tanto aumentaba en Estados Unidos,

ha llevado a que si en el periodo 1989-1991 el apoyo proporcionado por dicho país a su agricultura era de 54.1% el dado por la Unión Europea, en promedio, en 2001-2003, esa proporción haya aumentado a 82.9%. Por lo tanto, a lo largo de la década la diferencia se ha reducido.

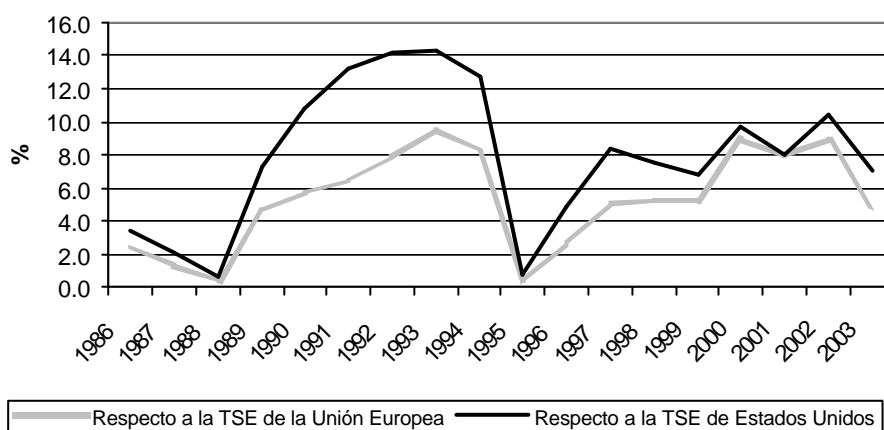
La reforma de 1996 contenía la promesa de que las transferencias hacia la agricultura podían ser reducidas, a manera de apuntalamiento de las negociaciones multilaterales y de la orientación hacia el mercado propugnada por Estados Unidos en los foros globales, no ha sido así. En 1999 Estados Unidos registró niveles record de transferencias totales hacia la agricultura (100,259 millones de dólares), que descendieron ligeramente en los siguientes años, hasta situarse en el 2003 en 94,076 millones de dólares; es decir, considerando el nivel existente en 1995 (70, 538 millones de dólares), el año de negociación de la FAIR Act, habría ocurrido un incremento del 33% en los niveles de transferencias hacia la agricultura. Inicialmente, el incremento parecía responder a una situación coyuntural de precios persistentemente bajos, no obstante, la nueva legislación formalizó la persistencia de altos niveles de soporte de la agricultura.³

La legislación del 2002 marcó un viraje en la posición norteamericana, pues bajo consideraciones de seguridad nacional y de creación de redes de seguridad social, se modificó la voluntad hacia el descenso de los apoyos a la agricultura. En esa perspectiva, la inclinación hacia el multilateralismo se debilitó.

El comportamiento de las transferencias totales hacia la agricultura en México es contradictorio, la TSE tiende a crecer en periodos de mejor desempeño de la economía, pero se desploma en tiempo de crisis. Lo anterior se ve reflejado en la figura 46, ya que

³ Para mayor información consúltese la página electrónica de USDA (<http://www.usda.gov>).

no se puede precisar tendencia en cuanto al tamaño relativo que tiene el valor de los apoyos totales, si se le compara con las TSE de la Unión Europea o de Estados Unidos. Comparativamente, en los últimos tres años la TSE de México ha representado el 7% de la estimación del apoyo total dado por la Unión Europea a su agricultura y el 8.5% de la contribución hecha por los Estados Unidos a su agricultura. Los niveles de transferencia en el periodo post-GATT han seguido, en general, una tendencia creciente, sin embargo, están por debajo de los montos observados en los primeros años noventa. Existe una relación muy estrecha entre mayores transferencias hacia la agricultura y una situación de mayor apreciación cambiaria –la cual determina la forma que presentan las curvas-, que guarda estrecha relación con las transferencias por el lado de los consumidores, según veremos.



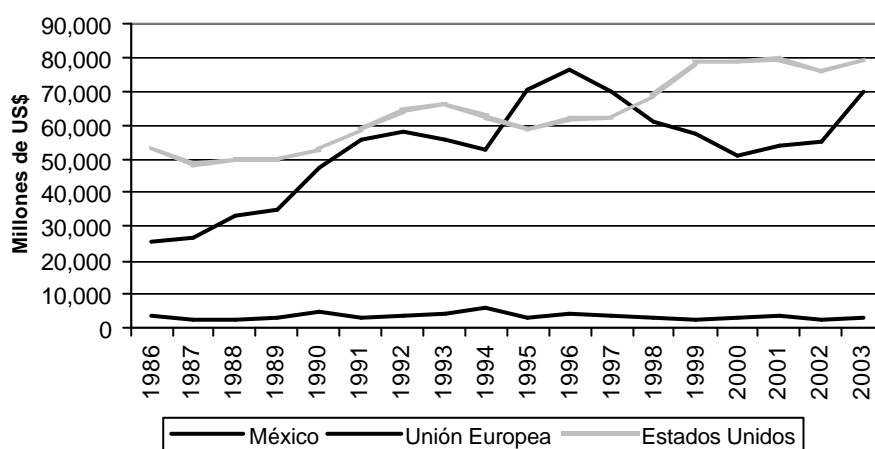
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 47. Evolución relativa de la estimación del apoyo total a la agricultura (TSE) en México en comparación con la Unión Europea y Estados Unidos

6.2.1. Transferencias de los contribuyentes hacia la agricultura

En lo que se refiere a esta categoría de la TSE, es decir, las transferencias de los contribuyentes hacia los productores agrícolas, se tiene que éstas han mostrado en

general una inclinación al alza durante el periodo considerado, tanto en la Unión Europea como en Estados Unidos. Más en el primero que en la segunda. También cabe señalar que en el tramo posterior a los acuerdos de la Ronda de Uruguay en la Unión Europea había estado cayendo el valor de las transferencias de los contribuyentes a los productores; no así en Estados Unidos, país en el cual se interrumpió el proceso que se había abierto para la disminución de la presión que ejercía el gasto agrícola sobre el presupuesto global. Debido a estos comportamientos encontrados, desde 1998 las transferencias de los contribuyentes han sido más elevadas en Estados Unidos que en la Unión Europea. A manera de ejemplo, en el periodo 2001-2003, las transferencias de los contribuyentes europeos hacia su agricultura fueron un 23.8% más bajas que las realizadas por sus contrapartes en Estados Unidos.

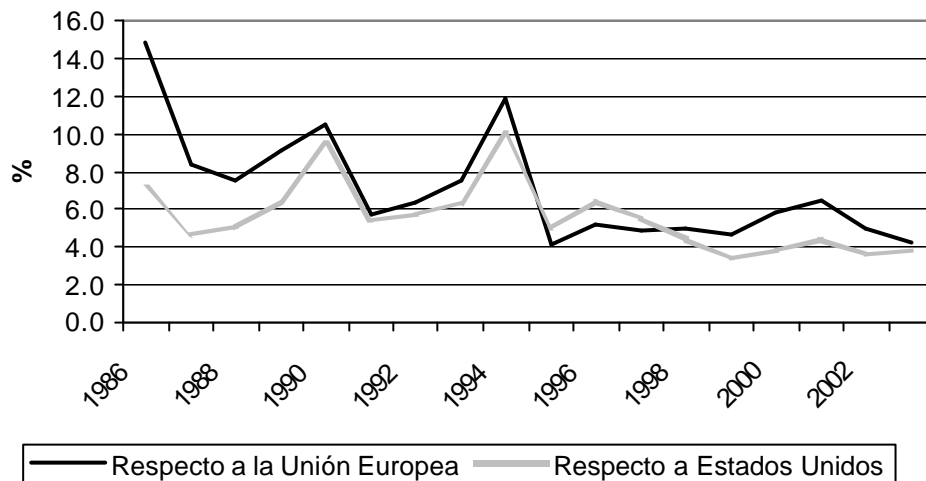


Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 48. Evolución comparativa de las transferencias hacia la agricultura originadas en los contribuyentes por efecto de políticas públicas

México, por su parte, comparativamente, no observa grandes cambios en estas transferencias de los contribuyentes, aunque sí una ligera inclinación a la caída respecto al nivel alcanzado en 1994. En general, los montos canalizados hacia la agricultura desde los contribuyentes son relativamente pequeños respecto a los otros dos casos. Por

ejemplo, en el periodo 2001-2003, las aportaciones de los contribuyentes mexicanos representaban el 5.1% de las transferencias de los contribuyentes de la Unión Europea hacia su agricultura, siendo respecto a Estados Unidos del 3.9%.



Fuente: http://OECD.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

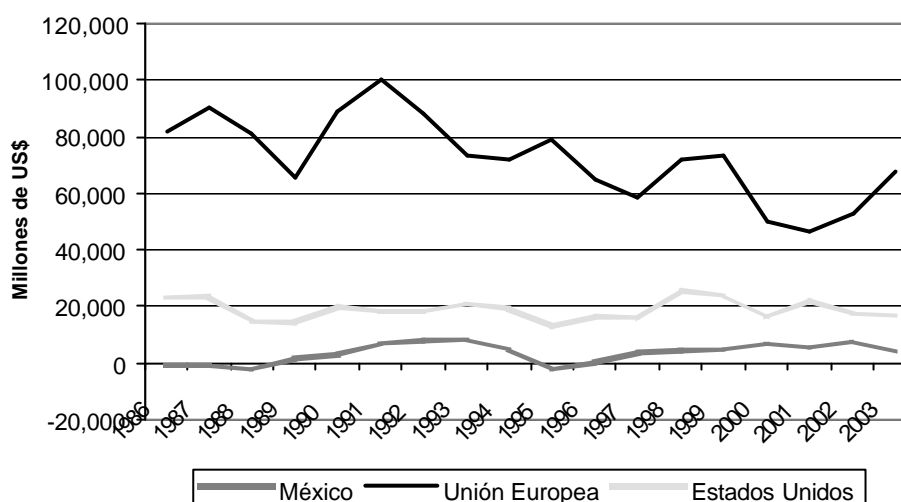
Figura 49. Evolución relativa de las transferencias originadas en los contribuyentes en México en comparación a los montos de Estados Unidos y la Unión Europea

Las líneas de la figura 48 indican muy claramente que las transferencias de los contribuyentes en México tendieron a disminuir a lo largo del periodo en términos relativos, respecto a las potencias, como consecuencia de las reformas de las políticas agrícolas y la prioridad asignada a la disciplina en el gasto. Ese descenso ha sido menos acentuado desde 1995.

6.2.2. Las transferencias de los consumidores hacia la agricultura

Los beneficios en favor de los consumidores han sido justificantes de las reformas de las políticas agrícolas. La eliminación de las distorsiones de precios, derivadas de políticas que abren una brecha entre los precios domésticos y los internacionales, debían permitir la disponibilidad de productos mucho más baratos, en tanto se realizaban las ventajas comparativas de regiones, empresas y productores con

capacidad de producir a menores costos. En tal sentido, era de esperar que las transferencias de los consumidores a favor de la agricultura disminuyeran, particularmente en países y regiones donde esa brecha era mucho más amplia. Las expectativas se han visto verificadas en el caso de la Unión Europea, pero no así en Estados Unidos y en México.

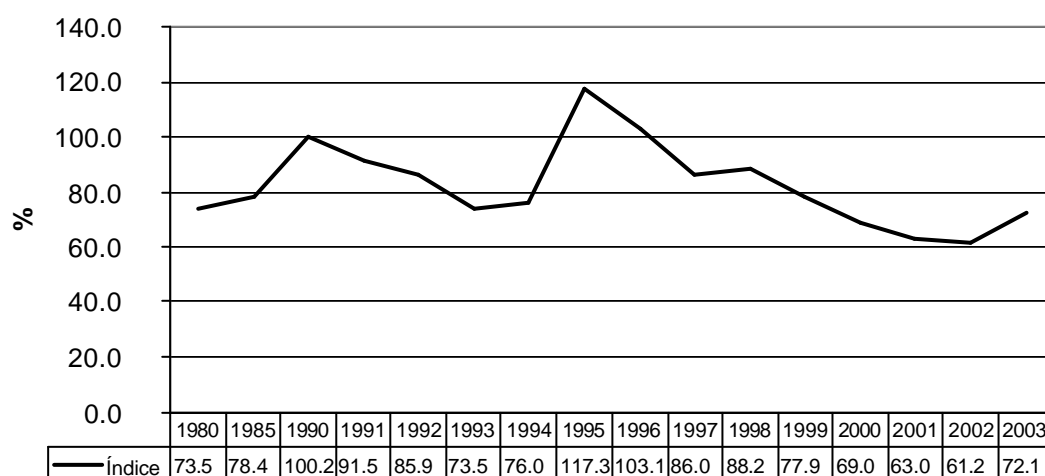


Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 50. Evolución comparativa de las transferencias de los consumidores

Las transferencias de los consumidores han seguido una tónica decreciente a largo plazo en la Unión Europea—en contraste con la tendencia al alza existente hasta la reforma de 1992—, aunque tal tendencia se ha visto interrumpida en 2001-2003. En contraste, en Estados Unidos este tipo de transferencias se ha mantenido relativamente estable a largo, con un repunte a partir de 1995 y un ligero descenso a partir de 1999. De cualquier manera, las transferencias del lado de los consumidores, en Estados Unidos, son comparativamente pequeñas en comparación al monto cuantificado por la OCDE para la Unión Europea, ya que han representado el 34% respecto a ésta.

Por otra parte, según se puede observar en la gráfica, las transferencias de los consumidores mexicanos hacia la agricultura son bastante menores a las de Estados Unidos y la Unión Europea, no habiendo observado, además, en la segunda mitad de los 90, un repunte como para superar los niveles de la primera mitad. Sin embargo, en 2001-2003, en términos relativos las transferencias de los consumidores mexicanos equivalían al 10.4% de las transferencias realizadas por los europeos a sus consumidores o el 30.8% respecto a las realizadas por Estados Unidos que, dado los tamaños de economía y aún de los sectores agropecuarios respectivos, son comparativamente altas. Cabe observar, por otra parte, que México registra, en algunos años, transferencias negativas de los consumidores, lo cual coincide con periodos en los cuales hay una eliminación de la sobrevaluación. Así pues, las transferencias de los consumidores mexicanos pueden ser en gran medida producto del tipo de cambio y, por tanto, no necesariamente el resultado de las políticas agrícolas; al menos no totalmente.



Fuente: Elaborado por Banco de México, en Fox, Vicente. 2004. Anexo Cuarto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. México.

Figura 51. Comportamiento del índice de tipo de cambio real en México (1990=100)

Los datos anteriores revelan la dificultad de dejar de aplicar medidas de políticas que afectan precios en México. En un escenario macroeconómico que induce la sobrevaluación del tipo de cambio los precios difícilmente pueden ser los correctos. En tal sentido, las medidas de política que afectan precios se orientan a compensar los efectos negativos del tipo de cambio sobre la competitividad de los productos domésticos. La diferencia de precios, teniendo como referente a los precios mundiales, se refleja en el aumento de las transferencias de los consumidores hacia los productores, sin embargo.

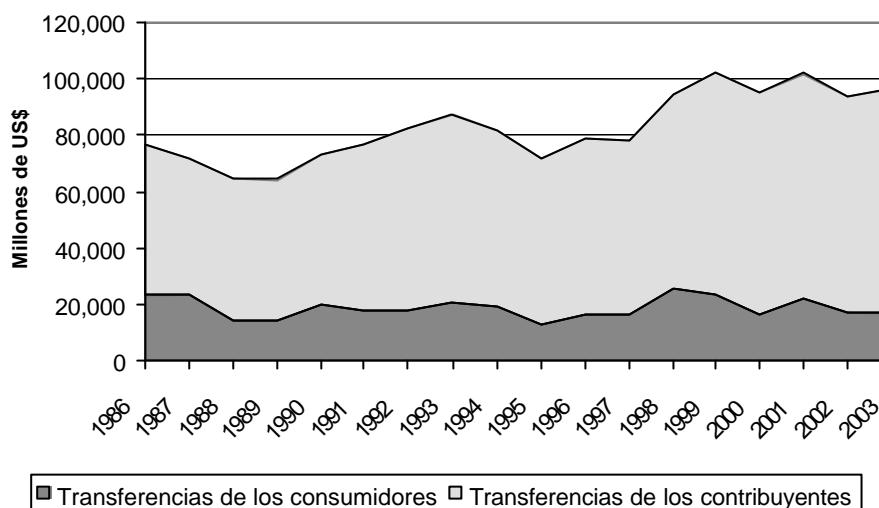
Además, México no tiene una capacidad similar, desde el punto de vista presupuestal, de disminuir las transferencias de los consumidores hacia los productores vía precios, según sucede en Estados Unidos. Su capacidad de compensación de las desventajas competitivas, dado el entorno macroeconómico o la necesidad de ajuste gradual de los precios internos a los precios internacionales, es muy limitada. No puede hacer uso amplio de paquetes de política interna que implican un mayor gasto público o un aumento de las transferencias hacia los productores, vía los contribuyentes.

6.2.3. Las transferencias hacia la agricultura en los Estados Unidos

Las transferencias hacia la agricultura en Estados Unidos se basan sustancialmente en los contribuyentes. En el periodo 2001-2003 el 82.3% de las transferencias totales hacia la agricultura provinieron de los contribuyentes –canalizadas a través de las instituciones y programas gubernamentales- contra 19.9% que provinieron de los consumidores –originadas en la diferencia de precios internos respecto a los externos-.⁴ La inclinación a hacer descansar las transferencias en los contribuyentes ha sido distintiva del esquema de política estadounidense, marcando una

⁴ La diferencia entre ambas cifras corresponde a ingreso o ganancias presupuestarias.

diferencia profunda respecto a la Unión Europea y México. Esta tendencia se ha acentuado durante los años 90, ya que en el periodo 1986-1988 éstas fueron del 72.6% del apoyo total destinado a la agricultura.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html
 Figura 52. Evolución de las categorías componentes de la estimación del apoyo total dado a la agricultura (TSE) en Estados Unidos

El esquema de hacer basar las transferencias hacia la agricultura en los contribuyentes responde a la idea de mejorar la competitividad, al permitir que los precios internos caigan al nivel de los precios internacionales, en tanto disminuyen las distorsiones. Los productores, en esa línea, deben responder a los incentivos del mercado no a las políticas. Además, se supone que en la medida en que las transferencias vía presupuesto son más visibles que las transferencias derivadas de la protección en frontera o del establecimiento de precios a los productores, éstas pueden ser más transparentes y controlables, ya que están sujetas a negociación en el Congreso frente a los distintos grupos de interés que reclaman asignaciones presupuestarias. Sin embargo, como lo muestra la experiencia, los grupos de cabildeo relacionados con la agricultura

puedan llegar a alcanzar tal fuerza, dependiendo de las circunstancias, que ello puede dar lugar a un incremento notable de las transferencias totales. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Estados Unidos en los últimos años, según puede observarse en la figura anterior.

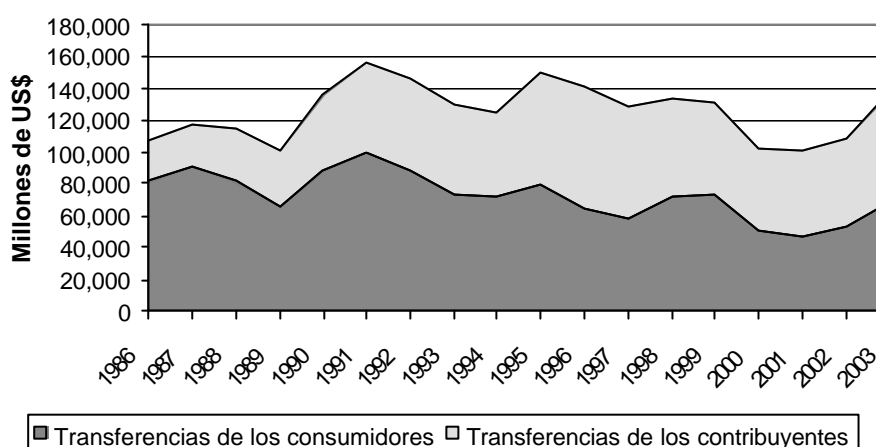
6.2.4. Las transferencias hacia la agricultura en la Unión Europea

La UE históricamente ha aplicado un enfoque inverso al estadounidense en lo que se refiere a las transferencias hacia la agricultura. La PAC fue diseñada, desde sus orígenes, bajo un esquema de fuerte protección en frontera, a fin de hacer viable la política de precios internos. Sin embargo, tal enfoque sufrió cambios, debido al proceso de negociaciones multilaterales y las reformas de la PAC efectuadas desde 1992. En general, la parte relativa de las transferencias provenientes de los contribuyentes se ha venido ampliando, según puede observarse en la gráfica inferior, mientras disminuyen las transferencias de los consumidores. Cabe observar, no obstante, que ambos tipos de transferencias han experimentado una ampliación notable recientemente. La marcha hacia atrás, implícita en la legislación agrícola del 2002, en Estados Unidos, creó el espacio para una expansión de las transferencias totales en apoyo a la agricultura en los dos últimos años.

En el periodo 2001-2003 las transferencias originadas en los contribuyentes representaron el 52% de las transferencias totales, en promedio, en tanto que las provenientes de los consumidores el 48.6%.⁵ En contraste, en el lapso 1986-1988, los porcentajes respectivos fueron de 25.6 y 75.9, lo cual indica claramente que la Unión Europea ha venido adoptando un enfoque más basado en la reducción de las

⁵ La diferencia respecto a 100% se debe a la categoría ingresos o ganancias presupuestarias, la cual no es incluida en la gráfica.

transferencias provenientes de los consumidores como parte de su esquema de reforma; aunque todavía se encuentra bastante distante de las proporciones de Estados Unidos. Debe tenerse presente que las reformas de políticas agrícolas han seguido el patrón de procurar mayor orientación hacia el mercado, lo cual implica el asumir los precios internacionales como indicadores de referencia para la asignación de los recursos internos, en beneficio sustancialmente de los consumidores.



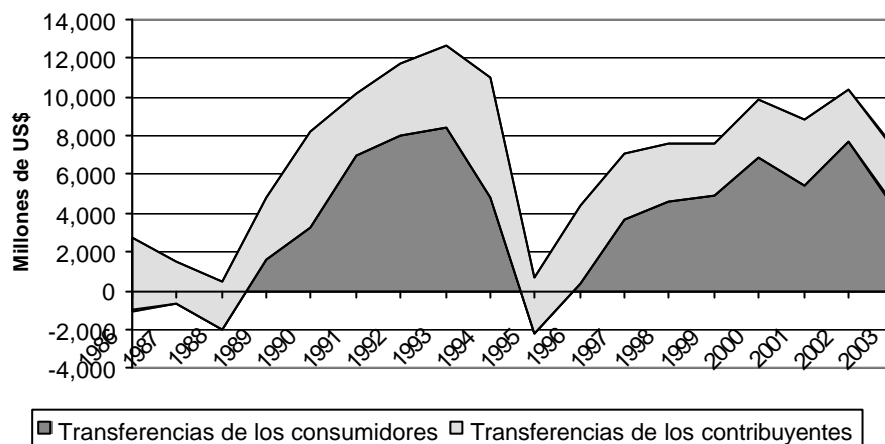
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 53. Evolución de las categorías componentes de la estimación del Apoyo total dado a la agricultura (TSE) en la Unión Europea.

6.2.5. Las transferencias hacia la agricultura en México

El patrón mexicano de transferencias hacia la agricultura es muy diferente de los dos casos antes descritos. Primero, debido a que las transferencias de los consumidores hacia los productores no siempre han sido positivas, ya que se registran montos negativos en los periodos de crisis por los que ha atravesado la economía mexicana. Segundo, porque en los años post-crisis la inclinación ha sido hacia descansar en mayor medida en transferencias provenientes de los consumidores, marchando en sentido contrario a la mayor orientación hacia el mercado prevista en los acuerdos para la reforma de las políticas agrícolas. Este comportamiento, desde luego, resulta

contradictorio con el discurso público que ha abogado por la alineación de los precios internos a los precios internacionales. Sin embargo, los gobiernos mexicanos no han podido sustraerse del todo a la necesidad de controles en frontera sobre las importaciones y a la aplicación de políticas de sostén de precios, ante los daños sobre la agricultura derivados de los procesos de apertura de la economía y la sobrevaluación del tipo de cambio, según hemos mencionado antes.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 54. Evolución de las categorías componentes de la estimación del apoyo total dado a la Agricultura (TSE) en México

En el periodo 1998-2000 las transferencias provenientes de los contribuyentes representaron el 37.9% de la estimación del apoyo total (TSE), porcentaje bastante inferior al 72.3% originado en los consumidores. En comparación, en 1986-1988, los valores correspondientes registrados fueron de 188.2% y -82.2%, en un entorno de caída en la estimación del apoyo total. Los valores negativos indican que los precios internos estaban por debajo de los precios mundiales, por retraso en el ajuste de precios, dado el efecto de las devaluaciones del tipo de cambio. En conclusión, la información de la OECD lleva a concluir que México tiene un esquema de política que suele basarse más en las transferencias de los consumidores que de los contribuyentes, aún más que en el

caso de la Unión Europea. Sin embargo, dicho patrón de comportamiento es en buena medida producto del efecto del tipo de cambio, no propiamente de medidas de protección en frontera. Debe tenerse presente que los niveles arancelarios de México, son en realidad muy bajos. En tal sentido, la forma de cuantificación de las transferencias hecha por la OECD puede estar induciendo a una lectura equivocada de los niveles de apoyo concedidos a la agricultura.

6.3. El comportamiento de los apoyos dirigidos hacia los productores agrícolas

La OECD mide las transferencias específicamente canalizadas hacia los productores agrícolas a través de la estimación del apoyo al productor (PSE), el cual es su indicador más importante, si bien las transferencias totales (TSE) incluyen partidas presupuestarias que no llegan directamente a los productores pero sí a la actividad en su conjunto. La PSE es definida como el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes en apoyo a los productores agrícolas, derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura, cuantificadas a precios en predio. Además, este concepto permite medir el apoyo generado por las políticas respecto a una situación de ausencia de tales políticas; en esa circunstancia los productores agrícolas sólo serían objeto de políticas generales (impositivas, ambientales, económicas y sociales), de manera que no tendrían ningún estatus especial respecto a otros productores o empresas en otras áreas de actividad económica.

De acuerdo con la metodología de la OECD, la PSE se integra con partidas que se agrupan en 8 categorías. Las cuales son:

Sostén de precios de mercado. Indica el valor monetario anual de las transferencias brutas hechas por los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas, derivadas de medidas de política que crean una brecha entre precio en el mercado

interno y precio de frontera de un producto agrícola específico, medido en predio.

Pagos basados en la producción. Indican el valor monetario anual de las transferencias brutas de los contribuyentes a los productores agrícolas, derivadas de medidas de política que se basan en la producción corriente de un producto agrícola específico o un grupo específico de productos agrícolas.

Pagos basados en el área de plantación o el número de animales. Indican el valor monetario anual de las transferencias brutas realizadas por los contribuyentes hacia los productores, debido a medidas de política. Se basan en el área de plantación corriente o el número de animales y se refieren a un producto básico específico o grupo de productos agrícolas.

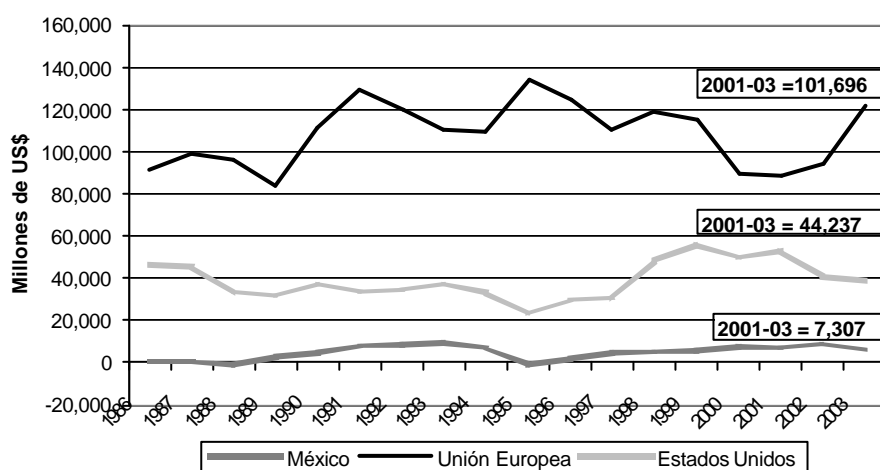
Pagos basados en derechos históricos. Indican el valor monetario anual de las transferencias brutas efectuadas por los contribuyentes a los productores, derivadas de medidas de política que se basan en el apoyo histórico, área, número de animales o producción de un producto agrícola específico, pero que no implican obligación alguna a continuar plantando o produciendo tales productos. PROCAMPO entra en esta categoría.

Pagos basados en el uso de insumos. Indican el valor monetario anual de las transferencias brutas hechas por los contribuyentes a los productores, derivadas de medidas de política que se basan en el uso de un insumo variable o fijo especificado o un grupo específico de insumos o factores de la producción.

Pagos basados en restricciones al uso de insumos. Indican el valor monetario anual de las transferencias brutas hechas por los contribuyentes a los productores agrícolas, derivadas de medidas de política que se basan en restricciones sobre el

uso de insumos variables o fijos específicos o un grupo específico de insumos a través de restricciones a la elección de técnicas de producción (están relacionadas sustancialmente con enfoque medioambientales).

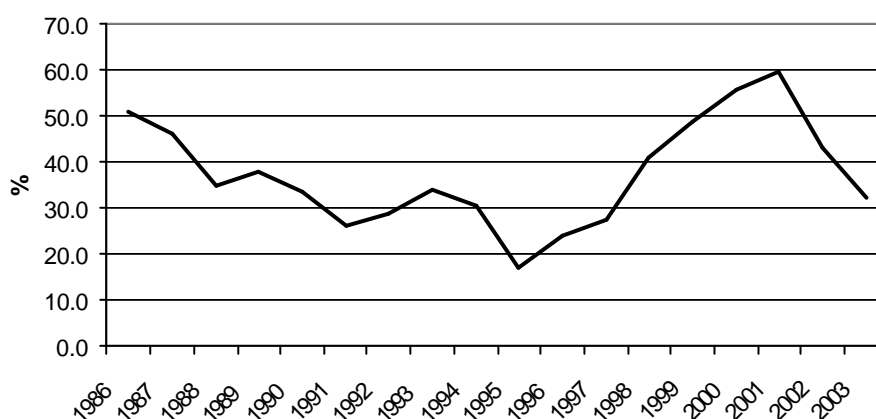
Según los datos de la OECD, los montos de apoyo a los productores medidos por la PSE han sido marcadamente superiores en la Unión Europea respecto a Estados Unidos, y mucho más respecto a México. En los últimos tres años de la serie, los apoyos dados a los productores de Estados Unidos representaron el 43.5% de los montos proporcionados a los productores de la Unión Europea. En ese mismo año los apoyos canalizados por México a sus productores equivalieron al 7.2% de los asignados por la Unión Europea y al 16.5% de los proporcionados por los Estados Unidos. En términos comparativos, las transferencias hacia los productores agrícolas en México pueden considerarse altas, aunque engañosas, ya que se basan sustancialmente en transferencias de los consumidores vía apoyo a través de precios, y esos apoyos se miden en función de la diferencia nominal entre el precio doméstico y el precio en frontera.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html
 Figura 55. Evolución comparativa de la estimación del apoyo al productor (PSE)

En general, después de haber observado un patrón ascendente hasta 1991, los apoyos proporcionados a los productores en la Unión Europea habían venido descendiendo, hasta experimentar una recuperación recientemente. El monto de la PSE de la Unión Europea era de 95,610 millones de dólares, en el periodo 1986-1988, y ascendió a 101,696 millones de dólares en 2001-2003, después de haber alcanzado un monto de 120,312 en 1990-1991. Así pues, ha habido un descenso de los apoyos a los productos, pero no tan significativo como cabría esperar, en la lógica de las reformas.

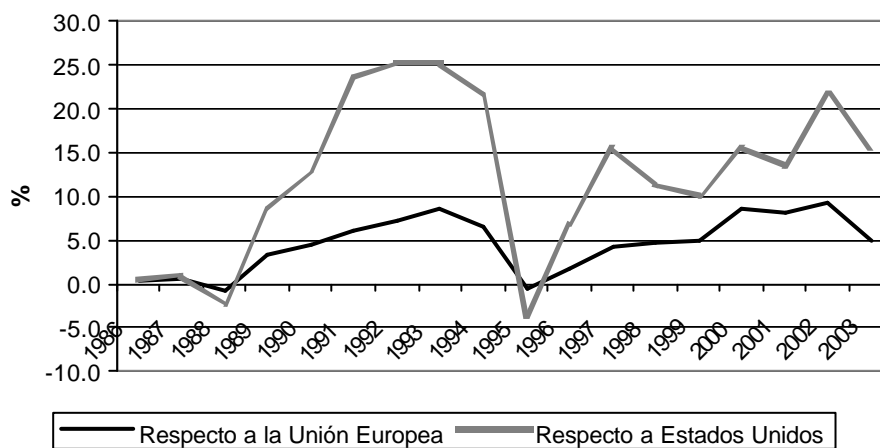
En contraste, en Estados Unidos los apoyos al productor siguieron en general una inclinación descendente hasta 1995, para iniciar desde ese año una tendencia ascendente hasta 1999. El descenso posterior ha implicado la conservación de montos más altos que los cuantificados para 1995. Este comportamiento muestra el gran fracaso de la legislación de 1996, ya que en 1999 fueron alcanzados niveles record de apoyos. El enfoque de orientación al mercado propugnado por los reformadores liberales resultó decepcionante, en tal sentido.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 56. Evolución relativa de la estimación del apoyo a los productores (PSE) en Estados Unidos respecto a la Unión Europea

En términos relativos, la PSE de los Estados Unidos mostró una disminución respecto a la PSE de la Unión Europea hasta 1995, si bien tal situación fue revertida posteriormente, al grado de que si en 1995 la PSE de Estados Unidos equivalía al 17.1% de la PSE de la Unión Europea ese porcentaje aumentó a un nivel record de 59.1% en el año 2001. En el año 2003 cayó al 32%, por el efecto combinado de descenso de la PSE de Estados Unidos y su incremento en la Unión Europea. Los altos niveles de apoyo de la Unión Europea, los cuales se asumen como primer referente, han sido argumentos para justificar el incremento de las subvenciones internas en Estados Unidos; sin embargo, los incrementos derivados de las medidas de emergencias y la legislación del año 2002 crearon el espacio que la Unión Europea requería para mantener, y aun incrementar, sus niveles de apoyo. Estas pautas de comportamiento de las potencias expresan el desgaste sufrido por las reformas, definiendo una trayectoria de escepticismo respecto al posible descenso de los apoyos a sus productores.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 57. Evolución relativa de la estimación del apoyo al productor (PSE) de México respecto a la Unión Europea y Estados Unidos

México marca el contraste en los que se refiere a apoyos al productor, su PSE han sido bastante inestable durante el periodo contemplado por la serie, con valores negativos (lo cual implica transferencias de los productores hacia los consumidores) en 1986, 1988 y 1995. Entre 1989 y 1993 registró un comportamiento ascendente que no se sostendría, sin embargo. En 1993 se registran los niveles más elevados de la PSE, como reflejo de la sobrevaluación cambiaria. Aunque ha existido una inclinación al aumento del valor de la PSE desde 1996, los montos alcanzados están bastante lejos del nivel de 1993, dado un monto de 9,363 millones de dólares. En el 2003, el valor de la PSE alcanzó una cantidad de 5,990 millones de dólares. Este comportamiento se deriva del ambiente de inestabilidad de la economía mexicana, y refleja cómo los gobiernos mexicanos no han podido sostener un marco de política apropiado para las inversiones en la agricultura durante todo el periodo. Es decir, las señales originadas tanto en el mercado como en las acciones de política pública han sido enormemente inconsistentes y hasta contradictorias.

En 2001-2003, la PSE de México representó el 7.4% de la PSE de la Unión Europea y el 16.8% de la de los Estados Unidos. Porcentajes que reflejan un comportamiento ascendente. Sin embargo, la variabilidad de la PSE ha sido alta. La variabilidad de los apoyos ha sido mayor respecto a Estados Unidos, el principal socio comercial, que con relación a la Unión Europea.

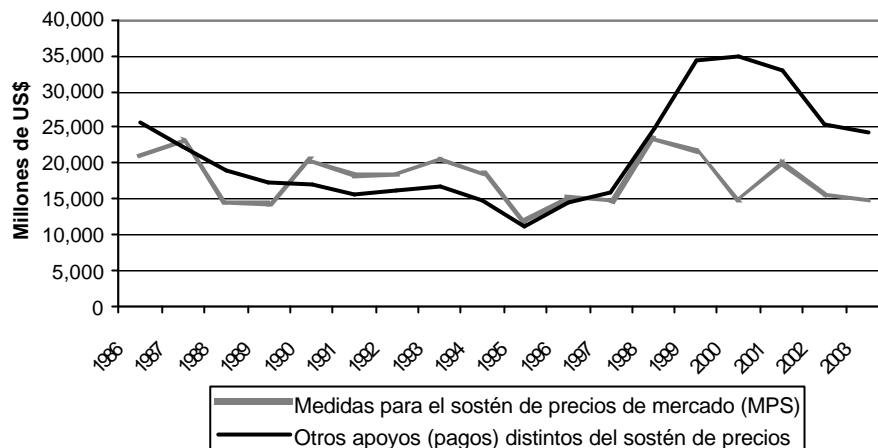
6.3.1. Composición de la PSE en Estados Unidos, según las Categorías Clasificadoras de las Medidas de Política Definidas por la OECD

Cinco de las seis categorías componentes para la estimación del apoyo al productor antes enlistas pueden ser agrupadas para contrastarlas contra las medidas de sostén de precios de mercado (MPS: Market Price support), ya que es este último

concepto la parte más importante del apoyo al productor agrícola (PSE). La característica básica de ese conjunto de medidas es que involucran pagos o transferencias gubernamentales hacia los productores, no implicando por tanto la posibilidad de que den lugar a transferencias de los consumidores.

En el caso de Estados Unidos, hasta 1995, ambos grupos de medidas habían mostrado un comportamiento descendente, el cual fue revertido, sin embargo. Contra lo que cabría, esperar, las medidas agrupadas en la categoría de sostén de precios de mercado no disminuyeron su importancia sino que la incrementaron después de la reforma de 1996, si bien a partir de 1999 recuperan la tendencia descendente, dada la mejoría en el entorno de precios mundiales. La recuperación de esa tendencia declinante implicó, no obstante, que las otras formas de apoyo al productor ganaran mayor relevancia. En 1986-1988, el conjunto de medidas agrupadas en el MPS representaba en promedio el 46.7% del total de apoyos recibidos por los productores, en tanto que en 2001-2003 tan sólo el 38%, mientras que los apoyos distintos al sostén de precios pasaban de 53.3% a 62%.

El comportamiento mostrado en la figura de abajo ilustra ciertamente que ha habido un cambio de apreciación de las políticas agrícolas, ya que si durante cierto periodo dominaba la idea de hacer descender los apoyos a los productores, especialmente a través de precios, pero no exclusivamente, el enfoque aplicado en la segunda mitad de los noventa fue sustancialmente incrementar los apoyos distintos a las medidas de sostén de precios. Ante la amenaza de caída en los ingresos de los productores, se recurrió compensatoriamente a distintas formas de transferencia (pagos), para no descansar fuertemente en los consumidores.

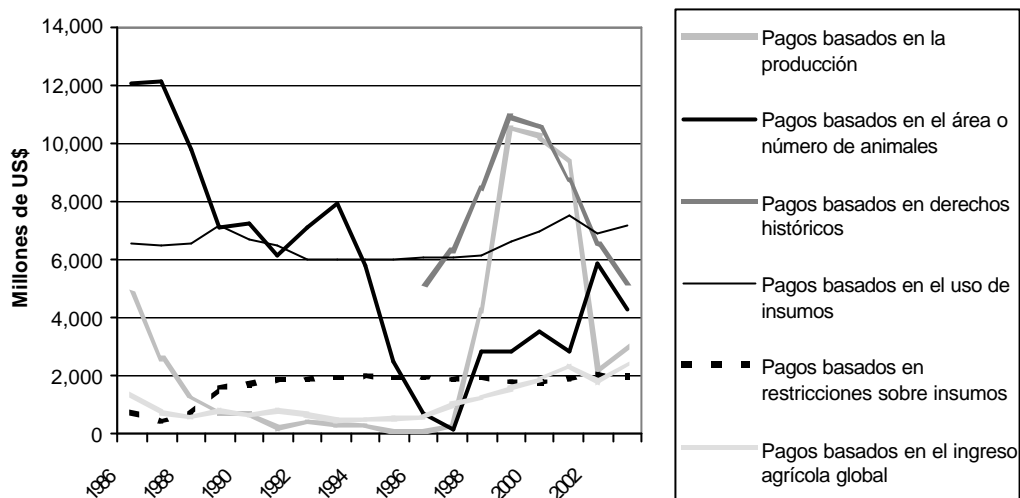


Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 58. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor en Estados Unidos

Las distintas formas de lo que la OECD denomina pagos observaban un comportamiento, en general, hacia la disminución. Sin embargo, en el periodo de la legislación del 1996 y del 2002, la inclinación fue hacia el aumento. En 1996 fueron introducidos los pagos basados en derechos históricos (es decir, los pagos por contratos de flexibilidad en la producción, ahora denominados pagos directos, introducidos en 1996), en tanto mostraban una recuperación los montos asignados a través de los otro tipo de pagos. Aun los pagos basados en el uso de insumo han mostrado una tendencia al incremento. Cabe hacer notar que algunas de estas categorías difícilmente pueden ser clasificadas como desconectadas, tal sería el caso de los pagos basados en la producción.

En los hechos, en el periodo post-reforma, se introdujeron los pagos basados en derechos históricos, se mantuvieron los pagos basados en el uso de insumos y se recuperaron los instrumentos de soporte de precios de mercado y los pagos basados en la producción, de acuerdo a la clasificación de la OECD.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 59. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE) distintas del sostén de precios de mercado (MPS), en los Estados Unidos.

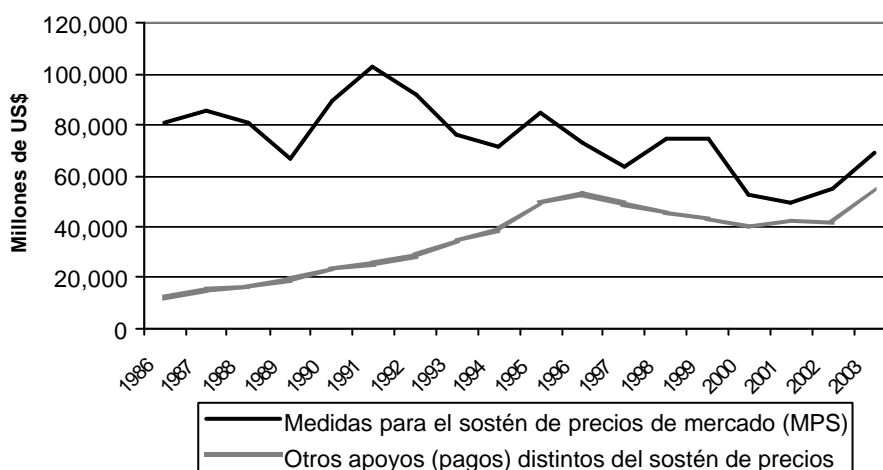
Las reformas de política se hicieron sustancialmente para reducir los esquemas de soporte de precios, en la idea de disminuir hasta eliminar las transferencias de los consumidores a los productores y hacer más transparentes y pequeñas las de los contribuyentes. Si en estos aspectos se ponía el acento, es bastante obvio que la reforma estadounidense ha dejado mucho que desear. Los apoyos no se redujeron, sino que en sentido inverso aumentaron. En la práctica, la creatividad estadounidense ha dado lugar a la invención de nuevos instrumentos de apoyo, haciendo más compleja la implementación las políticas agrícolas.

En lo que se refiere a los pagos basados en la restricción al uso de insumos, los cuales se relacionan con la inducción de paquetes más apropiados al aprovechamiento de los recursos, su conservación y el mantenimiento del medio ambiente, no ha habido cambios. La idea de inducir el uso tecnologías más ambientalmente benignas mediante políticas públicas no es tan importante como lo es para la Unión Europea. Por otra parte,

Estados Unidos no se ha retirado del fomento al cambio técnico mediante la inducción de insumos que elevan la producción.

6.3.2. Composición de la PSE en la Unión Europea, según las categorías clasificatorias de las medidas de política definidas por la OECD

A diferencia con Estados Unidos, en la Unión Europea el conjunto de las transferencias derivadas de programas gubernamentales no supera los montos que implican las medidas de sostén de precios. La PAC fue diseñada para basarse sustancialmente en transferencias de los consumidores, mediante el aislamiento del comportamiento de los precios internos de los precios en el mercado mundial, y ese esquema aún no ha sido abandonado, según lo muestran los datos de la OECD. Sin embargo, en el largo plazo, en tanto los primeros han mantenido una tendencia creciente los segundos han disminuido su peso.



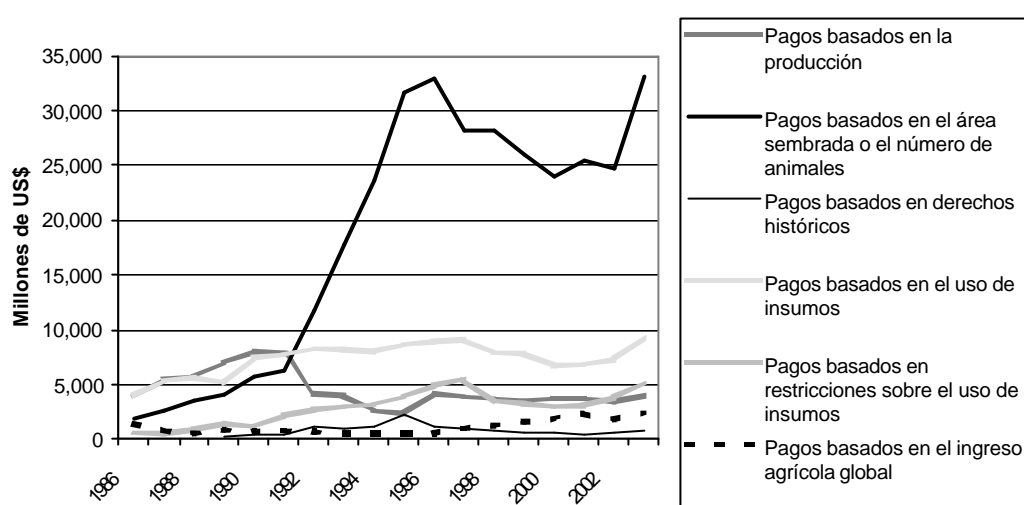
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 60. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor en la Unión Europea

Desde 1997, las otras formas de apoyo distintos del sostén de precios habían estado descendiendo, pero esta tendencia se ha revertido en los últimos dos años. Lo

mismo ha ocurrido con el valor que representan las medidas que abren una brecha entre los precios domésticos y los precios en el mercado mundial.

Desde 1993, el esquema europeo se basa sustancialmente en 2 categorías de política: soporte de precios de mercado (MPS) y pagos basados en el área o el número de animales. Adicionalmente se recurre a pagos basados en el uso de insumos, pagos basados en la producción y pagos basados en la restricción de insumos.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 61. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE) distintas del sostén de precios de mercado (MPS) en la Unión Europea.

Los pagos por derechos históricos son menos importantes, de ahí que las políticas europeas no aparezcan suficientemente desconectadas. Los montos globales de los pagos por hectárea o número de animales habían experimentado una inclinación al descenso desde 1997, pero han experimentado un repunte en el último año. A pesar de ese repunte, los pagos basados en la superficie y el número de animales descenderán en los siguientes años, pues con la revisión de medio término de la Agenda 2000 se ha

acordado una ruta de desplazamiento hacia pagos completamente desconectados, lo cual implica que se incrementarán los pagos por derechos históricos.

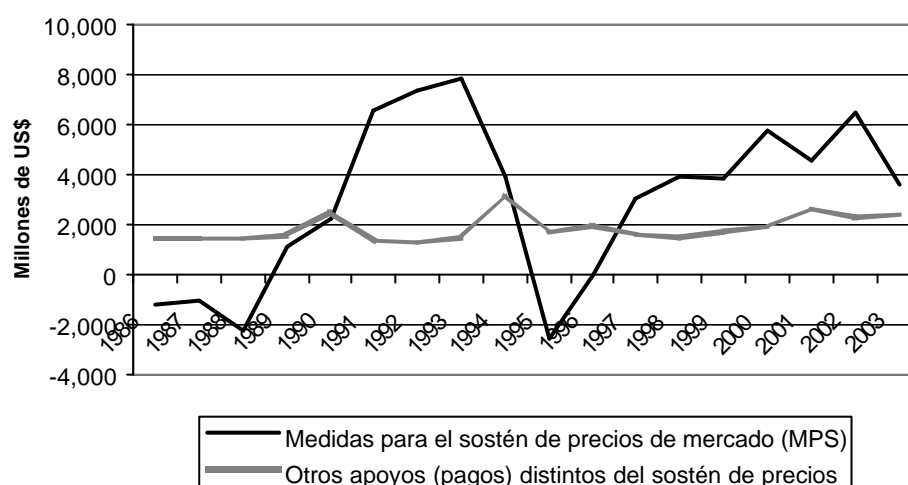
En reemplazo a los esquemas de soporte de precios, además de los pagos basados en la superficie o el número de cabezas animales, la Unión Europea –de acuerdo a la reforma de la PAC de 1992, refrendada en la Agenda 2000- ha extendido más los apoyos condicionados a la adopción de buenas prácticas agrícolas o tecnologías ambientalmente benignas. Pero este tipo de pagos aun no ha registrado un incremento notable. Su insuficiente avance ha dado lugar a nuevos acuerdos, tanto en la Agenda 2000 como en la revisión de medio término del año 2003.

6.3.3. Composición de la PSE en México, según las Categorías Clasificadoras de las Medidas de Política Definidas por la OECD

Según la base de datos de la OECD, el grueso de los apoyos para los productores mexicanos ha sido proveído vía sostén de precios de mercado. En el período 2001-2003, el 66.6% de la estimación del apoyo al productor correspondía a sostén de precios, contra un 33.4% correspondiente a otras medidas de apoyo. En esta perspectiva, México se alinea más a la Unión Europea que a Estados Unidos, sin embargo su disciplina ha sido mayor en lo que se refiere al incremento de los apoyos basados en el gasto público. Partiendo de 1995, hay una inclinación a que el componente sostén de precios se incremente.

Dado el peso que tienen los esquemas de soporte de precios, según la metodología de la OECD, resulta natural que el comportamiento de la PSE en México se vea determinado por ellos. Los datos de la OECD corresponden en su punto de arranque a un periodo de alta inestabilidad económica en México, debido a un proceso

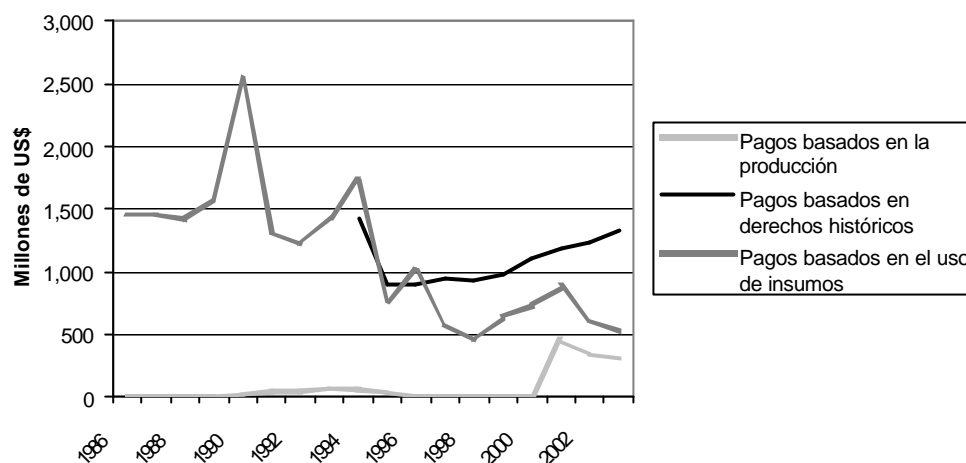
inflacionario sin control y devaluaciones recurrentes, en donde la economía tenía necesidad de generar recursos externos para servir a la deuda. En tal sentido, el tipo de cambio actuaba a favor de las exportaciones agrícolas e inhibía las importaciones, lo cual se veía reflejado en transferencias negativas o bajas. Algo similar ocurrió en 1995. El efecto de la corrección del tipo de cambio explica la alta variabilidad del valor de la MPS y la existencia de montos negativos.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html
 Figura 62. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor en México.

La alta variabilidad en el valor MPS contrasta con la estabilidad de largo plazo de las otras medidas de apoyo a los productores. Estas últimas, prácticamente no habrían sufrido grandes variaciones. Aunque ocurrieron ascensos en 1990, 1994 y el año 2001. El nivel vigente de apoyos estaría por arriba de los montos registrados en la segunda mitad de los años ochenta, pero por debajo del incremento observado en 1994. Cabe agregar, por otra parte, que al igual que la Unión Europea, en los últimos años, México incrementa las cantidades correspondientes en ambos grupos de la PSE, en reacción, a

los cambios en la legislación estadounidense del 2002 y la necesidad de dar respuesta a problemas nacionales específicos.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 63. Evolución e importancia de las categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE) distintas del sostén de precios de mercado (MPS), en México.

En lo que se refiere a otros apoyos (pagos) a favor de los productores, el esquema de política de México muestra menor grado de complejidad, ya que se concentra básicamente en pagos basados en derechos históricos (PROCAMPO, sustancialmente), pagos basados en el uso de insumos y pagos basados en la producción. Las demás categorías son prácticamente irrelevantes. En promedio, en 2001-2003, los pagos basados en derechos históricos representaron el 17% de la PSE, en tanto pagos basados en el uso de insumos el 9.2%. En esos dos conceptos, más el monto MPS, se concentró el 92.7% de la PSE, durante ese periodo. El esquema de política de México había descansado preponderantemente en pagos basados en el uso de insumos, de acuerdo a la terminología de la OECD, pero este tipo de transferencias públicas ha caído por efecto de las reformas. En sentido inverso, su descenso ha sido paliado con la introducción de

los pagos basados en derechos históricos, los cuales se constituyeron en un componente nuevo en el esquema de política de México. Los pagos basados en el uso de insumos frenaron su descenso, no obstante, a partir de 1998. Además, en los últimos años han ganado cierta importancia los pagos basados en la producción (ASERCA), los cuales anteriormente eran casi inexistentes.

Las reformas suponían el descenso de las transferencias de los consumidores derivadas de las políticas de sostén de precios y un menor gasto presupuestal, sin embargo, en México más bien ha ocurrido lo inverso, aunque no pronunciadamente. En tal sentido, las inconsistencias que se han reflejado en la evolución de la PSE, sugieren la existencia de un cierto desencanto, ante los entrampamientos a que condena la inexistencia de instrumentos adecuados para responder a las circunstancias cambiantes de los mercados agrícolas y las necesidades nacionales de impulso al desarrollo agrícola.

Cabe preguntarse por qué México no ha podido romper con la lógica de aplicar medidas que implican el sostén de precios o fomentar la utilización de insumos, como parte del esquema básico de política. Una primera respuesta que se puede dar es que los esquemas de precios son importantes para productores comerciales y son éstos los que a su vez tienen mayor capacidad de actuar como grupos de presión y de influir en las decisiones de política. Debe tenerse presente que son básicamente ellos los que están recibiendo los efectos negativos de la competencia de las importaciones y los bajos precios internacionales, y son también los que tienen mejor conocimiento de los apoyos proporcionados a los productores en países competidores. Esos productores son excedentarios y se sitúan en regiones que tienen tal característica.

Una segunda respuesta es que, ante presiones sociales crecientes y la necesidad de alentar transformaciones de largo plazo, que los mercados no producen de manera

automática, México ha tenido que retornar no solamente a esquemas de sostén de precios –en un marco de política comercial altamente restrictivo- sino a la ampliación del gasto, expresada en nuevas opciones de pagos a los productores. Ello ha ocurrido, sin embargo, en un entorno de política fiscal bastante conservador. Debido a la disciplina fiscal, el esquema de pagos en México carece de sentido anticíclico.

Al parecer el diseño de políticas se está viendo entrampado, ante la imposibilidad de compensar adecuadamente los apoyos dados a los productores en Estados Unidos, país con el cual realmente México enfrenta la competencia de las importaciones. Esta es una tercera respuesta, ya que Estados Unidos eleva sus presupuestos para compensar a sus productores por las pérdidas de ingreso derivadas de los bajos precios. Dado el mayor acceso a la información ello se convierte en un acicate para que los productores mexicanos demanden que se incrementen los presupuestos destinados al campo. Estados Unidos funciona como acicate, ya que éste indica a los productores que se movilicen en demanda de más altas asignaciones presupuestarias hacia la agricultura.

6.3.4. Análisis comparativo a través del comportamiento del % PSE

El %PSE se define como la razón entre el valor de los ingresos agrícolas brutos totales (incluyendo el apoyo vía soporte de precios de mercado) y la producción valorada a los precios del mercado mundial (sin apoyo). Esto es

$$\%PSE = (PSE / (Q \times Pp + PP)) \times 100$$

Donde:

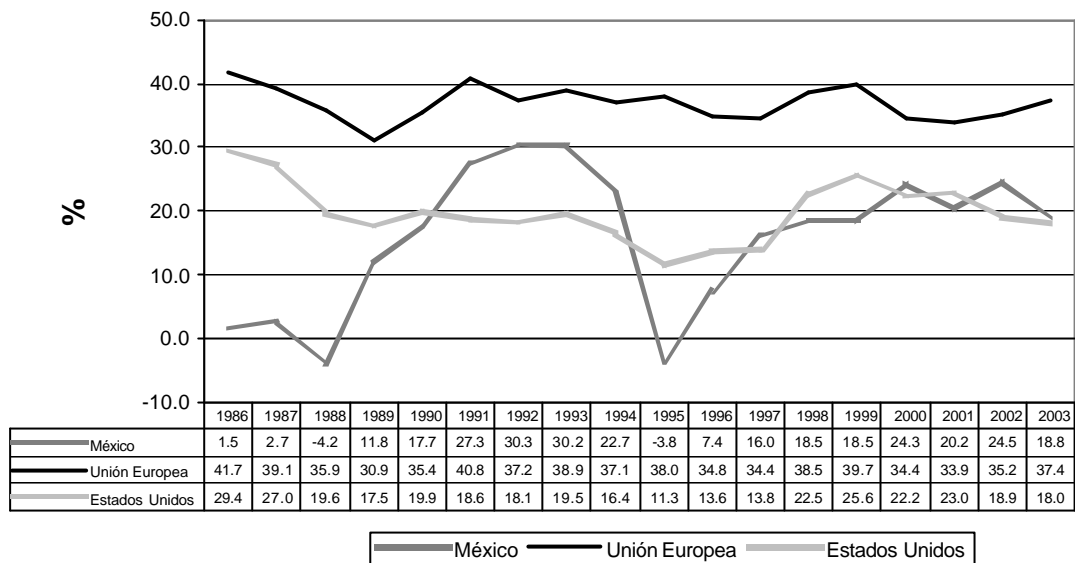
$$PP = \text{pagos a los productores} = PSE - MPS$$

$Q \times Pp$ = valor de la producción a precios del productor (sin incluir pagos a la producción)

El %PSE, según la metodología de la OECD, indica la participación de las transferencias en el valor total de los ingresos agrícolas brutos o bien los ingresos agrícolas brutos derivados de las políticas. Dado un valor del %PSE, la diferencia respecto a 100 indica cuánto de los ingresos agrícolas brutos se deriva del mercado, sin considerar los apoyos.

En el periodo 2001-2003 el %PSE ha sido del 21.2% en México, en promedio, es decir, una quinta parte del ingreso de los productores proviene de transferencias, en tanto el resto se deriva del mercado. Ese porcentaje se ha visto incrementado en los últimos años. Para la Unión Europea en el periodo 2001-2003 el %PSE fue del 35.5%, en tanto para Estados Unidos fue del 20%. A diferencia con México, en ambos casos hay un descenso en años recientes. Los datos indican que las transferencias son muy importantes para las potencias comerciales, más en el caso de la Unión Europea que de Estados Unidos. México ha tendido a acercarse a Estados Unidos, ya que ha partido de más bajos %PSE.

La figura 63 es suficientemente ilustrativa. En el caso de la Unión Europea no han ocurrido grandes cambios en el largo plazo, pues, en promedio, el %PSE era del 38.9% en 1986-1988, porcentaje casi similar al correspondiente al periodo de inicio del proceso de reforma de las políticas agrícolas (1990-1993), 39%. En Estados Unidos, el nivel vigente es más bajo que el existente en el periodo 1986-1988, 25.3%, pero es bastante más alto que el porcentaje observado en los años de 1995-1997, 12.9%. Así pues, inconsistentemente, los productores estadounidenses descansan en la actualidad más pesadamente en las transferencias, en comparación a la situación que se tenía al ser introducidas las reformas de 1996.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 64. Evolución comparativa de la participación porcentual de las transferencias en el total de ingresos agrícolas brutos de los productores (% PSE)

En el largo plazo México pasó de una situación de 0% de %PSE, en 1986-1988, a 21.2%, en el periodo 2001-2003. Ese porcentaje era de 8.4% en 1988-1990, periodo correspondiente al arranque, propiamente, de las reformas de las políticas agrícolas. Por tanto, conforme a estos datos, los productores mexicanos han incrementado notablemente su grado de dependencia de las transferencias. Sin embargo, debido al efecto de las devaluaciones y los fenómenos de apreciación del tipo de cambio, el comportamiento del %PSE ha sido bastante errático. De cualquier manera, el %PSE se ha venido elevando en los últimos años, en un escenario de mayor estabilidad en la economía.

6.3.5. El %PSE y la estimación del apoyo por productor y por hectárea

En el periodo 1998-2000 México, con un 20.4%, fue el tercer país con más bajo %PSE de los países miembros de la OECD, únicamente por arriba de Nueva Zelanda

(1%) y Australia (6%). Sin embargo, en el periodo 2001-2003 pasó a ser el séptimo, después de Nueva Zelanda (2%), Australia (4%), Turquía (17%), Canadá (19%), República Eslovaca (20%) y Estados Unidos (20%). Dado el carácter de país en desarrollo importador neto de alimentos, la posición de México no deja de sorprender, pues tiende a ubicarse con el grupo de países fuertemente exportadores, los cuales juegan a competir sobre la base de sus amplias ventajas comparativas. En ese sentido, México marca un contraste en el diseño de sus políticas pues asume pautas de comportamiento que no corresponden a su grado de desarrollo, su carácter como país y la alta dependencia que guarda su población respecto a las actividades agrícolas.

México era, después de Nueva Zelanda (338 dólares), el país que menos apoyo por productor proporcionaba. Los 720 dólares por productor estimados para 1998-2000, estaban muy por debajo de los 20,803 dólares asignados por su principal competidor, es decir, Estados Unidos, o los 16,028 dólares transferidos por la Unión Europea, otra de las potencias agrícolas. Aún más, después de Australia (2 dólares) y Nueva Zelanda (3 dólares), México es el tercer país que menos apoyo por hectárea canaliza a los productores. Los 45 dólares por hectárea de México estaban bastante lejos de los 120 dólares asignados por Estados Unidos o los 762 dólares por hectárea proporcionados por la Unión Europea (OECD, 2001e).

Además, aunque, según veremos, México tiene una mayor orientación al mercado en comparación a Estados Unidos y la Unión Europea, de acuerdo con la forma en la cual la OECD la define y calcula, es claro que esas transferencias tienen un efecto bastante diferente en cada país, dado el distinto desarrollo de los mercados, el tipo de productores y las características de la estructura agraria. En general, medidas consideradas altamente distorsionantes en países como Estados Unidos y la Unión

Europea pueden ser inocuas en países como México, en los cuales la elasticidad de la producción a los estímulos del mercado o de política pública puede ser muy baja.

En términos de incremento de la competitividad o de la producción, no se genera el mismo resultado si se asigna el 100% del ingreso a un productor de dos hectáreas en México que si se da el 100% a un productor típico comercial de Estados Unidos. La estructura agraria es una fuerte condicionante de la capacidad de respuesta a los instrumentos de política. Este aspecto ha estado ausente en las discusiones en torno a las reformas. Medidas de política que pueden ser altamente distorsionantes del comercio en el contexto de Estados Unidos o la Unión Europea, pueden no serlo en el caso de México.

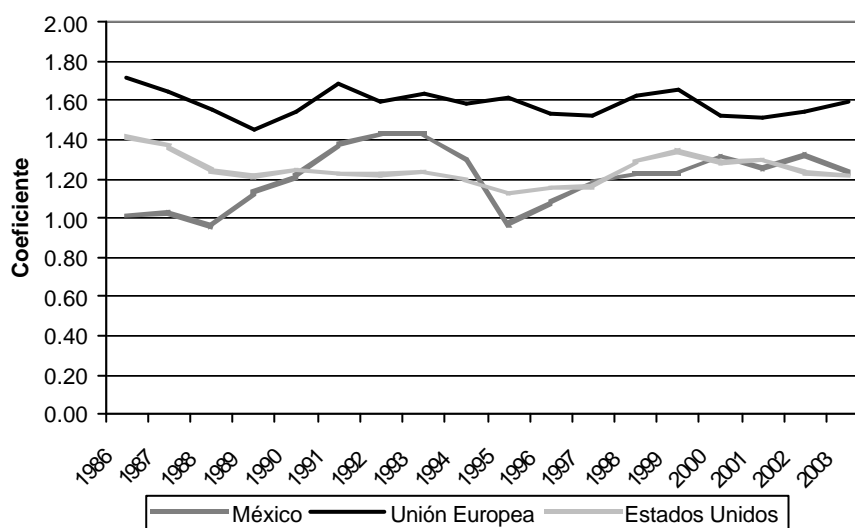
6.3.6. Orientación de la producción agrícola hacia el mercado

Conforme a la metodología de la OECD, el coeficiente de asistencia nominal del productor (NACp) indica que tan altos son los ingresos agrícolas brutos respecto a lo que serían si fueran completamente obtenidos a los precios mundiales, sin ningún apoyo presupuestal. Cuando el NACp es igual a 1, significa que los ingresos agrícolas brutos provienen enteramente del mercado, sin ningún apoyo. Por consiguiente, entre más alto sea el NAC del productor más baja será la parte de los ingresos agrícolas brutos derivados del mercado. Por lo tanto, el NAC del productor se define como un indicador de la orientación de mercado, es decir, del grado de influencia que tienen las señales de mercado (respecto a las que provienen de la intervención gubernamental) en la orientación de la producción agrícola. El NACp se calcula de la siguiente manera:

$$\text{NACp} = 100 (1 / (100 - \% \text{PSE})) = (\% \text{PSE} / (100 - \% \text{PSE})) + 1$$

Según este coeficiente y los datos de la OECD la orientación al mercado ha sido mayor en México (1.27) que en la Unión Europea (1.55) y casi similar a la de Estados

Unidos (1.25), en el periodo 2001-2003. En consecuencia, el valor de los ingresos agrícolas brutos de los productores en México fue 1.27 veces más alto de lo que hubiera sido si los productores hubiesen obtenido tan sólo ingresos a los precios mundiales, en ausencia de instrumentos de intervención. Si se comparan estos datos con los valores registrados en el periodo 1988-1991, en el caso de México (1.1), el periodo 1991-1993, en el caso de la Unión Europea (1.62), y el periodo 1994-1996, en el caso de Estados Unidos (1.16), que corresponden a un promedio para el inicio del pronunciamiento hacia el mercado, entonces se tiene que la orientación de mercado de México y Estados Unidos ha empeorado mientras se veía mejorada la de la Unión Europea. Las líneas de la gráfica, a más largo plazo, en tal sentido, muestran que el avance en la orientación hacia el mercado ha sido decepcionante, para sus impulsores.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

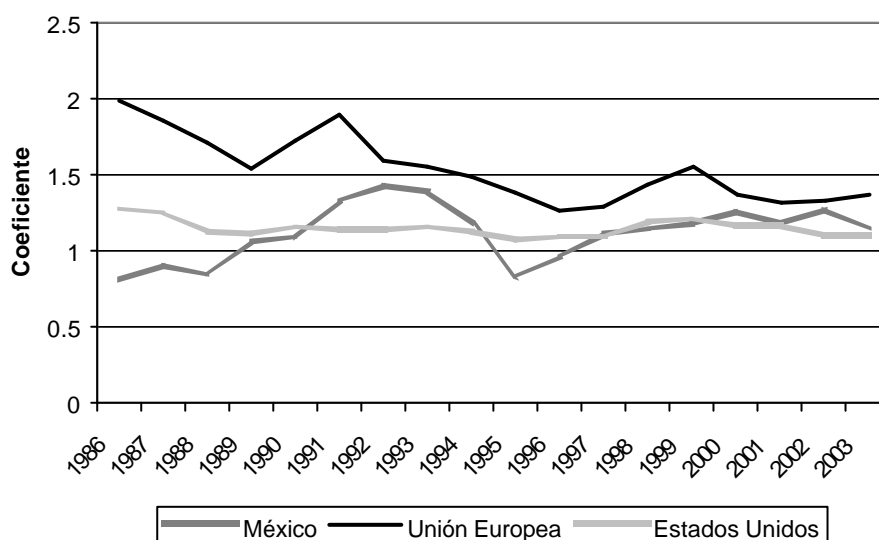
Figura 65. Comportamiento histórico comparativo de la orientación hacia el mercado, según el coeficiente de asistencia nominal al productor.

6.3.7. La protección de los productores

El coeficiente de protección nominal al productor (NPCp) es un indicador incluido en la metodología de la OECD, el cual mide el precio promedio recibido por los productores (en predio), incluyendo los pagos basados en la producción (PO/Ton), y el precio en frontera. Se expresa algebraicamente de la siguiente manera:

$$\text{NPCp} = ((P_p + \text{PO/Ton}) / P_b) = ((P_p - P_b) + \text{PO/Ton}) / (P_b + 1)$$

Un NPCp de dos indica que el precio recibido por los productores es 2 veces el precio existente en frontera. El NPC del productor es visto por la OECD, por consiguiente, como una estimación de la tasa nominal de protección de mercado para los productores, o como la tasa de subsidio implícita a las exportaciones necesaria para exportar cualquier cantidad producida.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 66. Comportamiento histórico comparativo del coeficiente de protección nominal al productor

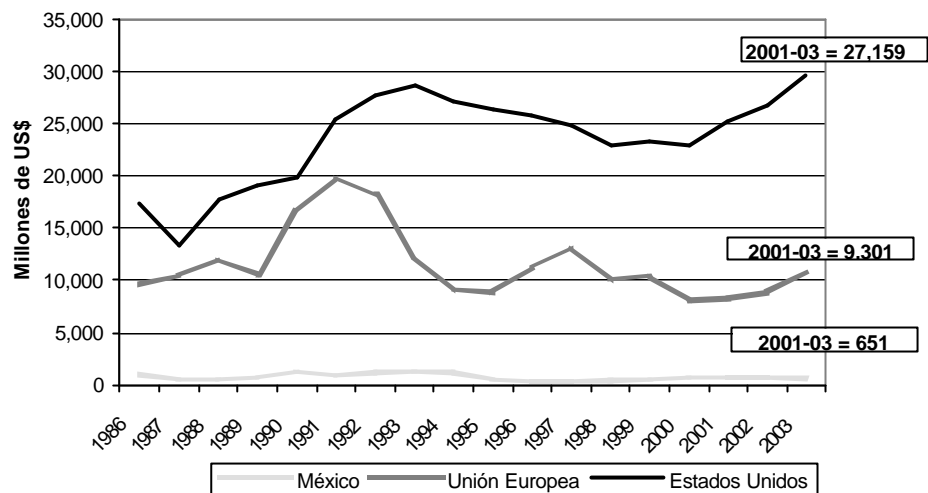
Según los datos de la OECD el coeficiente de protección nominal al productor ha sido en México de 1.2 en el periodo 2001-2003, contra 1.34 en la Unión Europea y 1.12

en Estados Unidos. Estos datos indican que los productores de Estados Unidos cuentan con una menor protección; si bien los productores en México no se alejan mucho de la contraparte estadounidense. Visto a largo plazo, este indicador no sugiere grandes cambios en Estados Unidos, donde su tendencia ha sido bastante estable. En contraste, tanto la Unión Europea como México muestran mayor variabilidad del indicador, pero en el caso de la primera con una inclinación a caer. En la Unión Europea, en comparación al promedio para el periodo de inicio de su reforma (1991-1993), con un coeficiente de 1.68, se ha registrado un descenso significativo en la protección; mientras que en México, tomando como referente el periodo 1988-1990, con un coeficiente de 1, se tiene que la protección se habría incrementado. En general, al parecer la protección para los productores mexicanos ha tendido a aumentar en los últimos años, si bien ha sido inconsistente a largo del periodo, en la medida que se registran, incluso, tasas negativas en algunos años.

Además, cabe señalar que la gráfica describe una inclinación hacia la convergencia con Estados Unidos, si bien los productores de la Unión Europea disfrutaban de una mayor protección todavía. Esa tendencia, sin embargo, empieza a ser refrenada desde 1997.

6.4. Los servicios generales de apoyo a la agricultura

La estimación del apoyo en servicios generales (GSSE) indica el valor monetario de las transferencias brutas a través de servicios generales proporcionados a la agricultura en su conjunto, derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura, sin considerar su naturaleza, objetivos e impactos sobre la producción agrícola, el ingreso o el consumo de productos agrícolas.



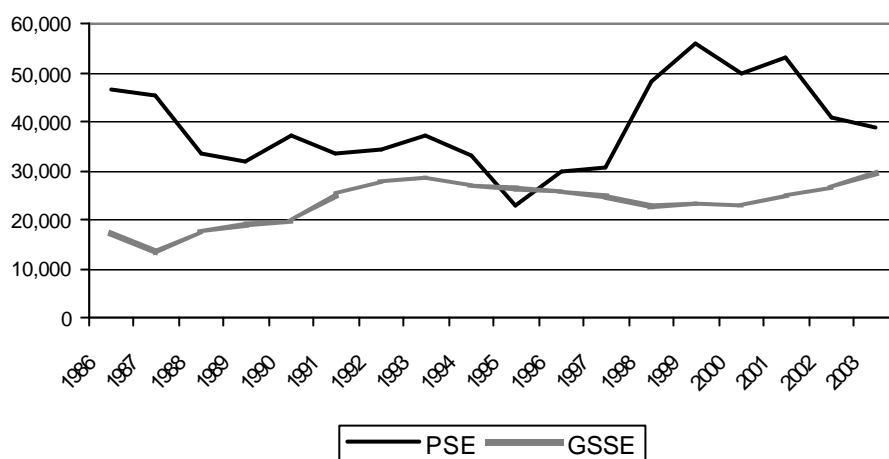
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 67. Evolución comparativa de la estimación de los apoyos en servicios generales provistos a la agricultura (GSSE)

Los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) han jugado un rol notablemente más destacado en Estados Unidos que en la Unión Europea o México, de acuerdo con la figura 66. Los primeros invirtieron 2.9 veces más en servicios generales de apoyo a la agricultura que la Unión Europea y 41.7 veces más que México, en promedio, en el periodo 2001-2003. Además, cabe destacar que la brecha respecto a Estados Unidos se ha ampliado a lo largo del tiempo, pues en 1986-1988 los valores para México y la Unión Europea eran, respectivamente, de 23.8 y 1.5 veces.

Los años noventa trajeron consigo la exigencia de mayor disciplina en el gasto destinado a la agricultura, en consecuencia el apoyo en servicios generales a la agricultura experimentó un descenso. Sin embargo, la exigencia de disciplina se debilitó, de manera que este rubro ha registrado una recuperación en lo que va de la presente década, especialmente en Estados Unidos. En este país se registra un nivel record de la GSSE en el año 2003. Por otra parte, en comparación a Estados Unidos y la Unión Europea, la estimación del apoyo en servicios generales en México parece relativamente

plana, en el largo plazo, como expresión de una menor capacidad fiscal, pero también como manifestación de las restricciones macroeconómicas que ha padecido la economía mexicana durante dos décadas.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 68. Comportamiento comparativo entre los apoyos especificados a los productores (PSE) y los apoyos dirigidos globalmente hacia la agricultura (GSSE) en Estados Unidos.

En Estados Unidos, hasta cierto punto, los servicios generales de apoyo a la agricultura tienden a seguir un patrón de comportamiento inverso al de la evolución de la PSE, patrón que no se observa ni en la Unión Europea ni en México. A la inclinación de la línea GSSE corresponde una inclinación en sentido inverso de la línea PSE, lo cual implica que los presupuestos en servicios generales tienen determinado sentido anticíclico respecto a la evolución de la PSE, aunque no excesivamente pronunciado, sino mucho más amortiguado (véase figura 68). Este patrón de comportamiento es mucho más definido si la comparación se establece entre la GSSE y los otros apoyos PSE, no incluidos en el cálculo de MPS (sostén de precios), es decir la parte componente de la estimación del apoyo al productor que involucra canalización de recursos públicos directos (pagos, en el lenguaje de la OECD) en beneficios de los productores. Este tipo

de transferencias implica exclusivamente gasto originado en los contribuyentes, en tanto las medidas de sostén de precios tienden a descansar, sobre todo, en transferencias de los consumidores.

El enfoque estadounidense respecto al papel de los servicios generales de apoyo a la agricultura es más compatible con la idea de dejar operar a los mercados, lo cual no elimina del todo las distorsiones, pero no excluye la pertinencia de metas sociales más acordes con procesos de planeación o para garantizar el buen funcionamiento de los mercados. El comportamiento de la GSSE muestra cómo el Estado norteamericano está detrás de los mercados. Resulta obvio que los productores de otros países no están compitiendo contra productores y empresas estadounidense sino también contra todo el aparato gubernamental relacionado con la agricultura que les respalda. Además, los gastos en servicios generales de apoyo, en la medida en que no estén conectados a las decisiones de producción corriente, son perfectamente compatibles con las normas de la Organización Mundial del comercio.

Las medidas de apoyo enfocadas hacia los productores directamente constituyen el renglón más importante de los apoyos destinados hacia la agricultura (TSE) en los tres casos, sin embargo, tanto en la Unión Europea como en México esta focalización está mucho más pronunciada que en Estados Unidos. Aún más en México. Además, en Estados Unidos, la atención indirecta dada a los productores a través de servicios generales de apoyo es combinada con transferencias de los contribuyentes hacia los consumidores –expresión de la existencia de una política alimentaria, la cual puede funcionar a la vez como un instrumento de ampliación de la demanda interna-.

Cuadro 10. Composición y estructura promedio de la estimación del apoyo total a la agricultura por periodos

Millones de US\$						
	1986-1988	1989-1991	1992-1994	1995-1997	1998-2000	2001-2003
Estados Unidos						
TSE	69,450	70,074	82,546	74,901	95,250	95,128
PSE	41,831	34,267	34,966	27,778	51,282	44,239
GSSE	16,151	21,386	27,853	25,636	23,022	27,159
Transferencias*	11,468	14,421	19,727	21,488	20,946	23,729
Unión Europea						
TSE	111,154	129,503	132,713	139,131	121,293	114,720
PSE	95,611	108,302	113,229	123,188	107,688	101,696
GSSE	10,693	15,647	13,200	11,060	9,516	11,265
Transferencias*	4,851	5,554	6,284	4,883	4,089	3,724
México						
TSE	1,510	7,405	11,347	3,593	7,591	8,050
PSE	-43	5,138	8,381	1,955	6,237	7,307
GSSE	680	957	1,192	426	517	651
Transferencias*	873	1,310	1,773	1,212	837	92
ESTRUCTURA PORCENTUAL						
Estados Unidos						
TSE	100	100	100	100	100	100
PSE	60	49	42	37	54	47
GSSE	23	31	34	34	24	29
Transferencias*	17	21	24	29	22	25
Unión Europea						
TSE	100	100	100	100	100	100
PSE	86	84	85	89	89	89
GSSE	10	12	10	8	8	10
Transferencias*	4	4	5	4	3	3
México						
TSE	100	100	100	100	100	100
PSE	-3	69	74	54	82	91
GSSE	45	13	11	12	7	8
Transferencias*	58	18	16	34	11	1

*Se trata de transferencias de los contribuyentes a favor de los consumidores, las cuales se cuantifican como apoyo a la agricultura.

Fuente : http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Por otra parte, históricamente, las transferencias de los contribuyentes a favor de los consumidores no han sido un componente importante de la PAC, según puede observarse en el cuadro 10. En cambio, en el caso de México, éstas habían sido componentes importantes, dentro de su anterior esquema de sostén de precios. Las reformas de las políticas agrícolas de México han llevado a una situación de alta

focalización de los apoyos hacia los productores, en tanto eran desaparecidas las transferencias a favor de los consumidores y disminuía, relativamente, el papel de los servicios generales de apoyo.

Las restricciones sobre el gasto en la Unión Europea, por una parte, y las limitaciones en la capacidad de gasto en México, por otra, son factores explicatorios del comportamiento de las trayectorias seguidas en ambos casos. Sin embargo, éstas también pueden ser explicadas por la preferencia de los diseñadores de política hacia por las transferencias directas hacia los productores, a fin de evitar el crecimiento de la burocracia y dar lugar a un racionamiento en los recursos públicos asignados. En tal perspectiva, la burocracia ligada a la agricultura en Estados Unidos habría mostrado mayor capacidad de permanencia como grupo de interés que sus contrapartes en México y la Unión Europea. Más en el caso de México.

Dada la situación de México, la destacable poca importancia que revisten comparativamente los servicios generales de apoyo a la agricultura ha tenido efectos a largo plazo, pues se debilitó la capacidad de planeación e inducción de dinámicas sectoriales positivas. Una condición necesaria para el buen desempeño de la agricultura es la existencia de instituciones públicas de apoyo sólidas y estables, con capacidad de respuesta ante problemas que los productores no están en capacidad de resolver por sí mismos.

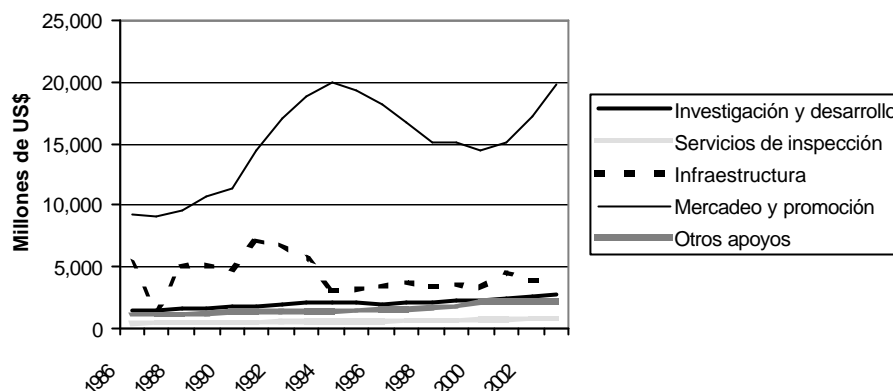
Es interesante observar que México muestra una inclinación a empequeñecer su GSSE respecto a la Unión Europea y Estados Unidos, a pesar de sus bajos niveles. El ataque al Estado intervencionista ha sido mucho más severo en este país. Además, México está lejos de tener el tipo de servicios de apoyo requeridos para propiciar dinámicas de crecimiento estable y sostenido, según puede observarse en el cuadro 11.

Cuadro 11. Estructura comparativa del apoyo estimado en servicios generales proporcionados a la agricultura (GSSE)

Promedio 2001-2003	Estados Unidos		Unión Europea		México	
	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%	Millones de US\$	%
Estimación del apoyo a través						
de servicios generales (GSSE)	27,159	100.0	9,301	100.0	651	100.0
Mercadeo y promoción	17,434	64.2	3,106	33.4	91	14.0
Infraestructura	4,125	15.2	1,952	21.0	143	21.9
Investigación y desarrollo	2,569	9.5	1,526	16.4	132	20.3
Otros apoyos	2,174	8.0	133	1.4	10	1.5
Servicios de inspección	734	2.7	367	3.9	100	15.3
Reservas públicas	123	0.5	1,321	14.2		
Escuelas de agricultura			895	9.6	176	27.0

Nota: Los datos están actualizados a enero de 2004; la información correspondiente a 2003 es preliminar.
Fuente : http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

En la estructura de los servicios generales de apoyo a la agricultura de Estados Unidos la parte más importante corresponde a promoción y comercialización. Además, de acuerdo con la serie de la OCDE, históricamente ese ha sido su concepto de mayor peso. También para la Unión Europea promoción y mercadeo constituye el rubro más relevante, pero su participación relativa no es tan pronunciada. En el periodo 2001-2003, Estados Unidos gastó en este aspecto casi 3 veces lo gastado por la Unión Europea y 42 veces lo gastado por México. En este último país, mercadeo y promoción representan el 14% de la GSSE, siendo su quinto concepto más importante. El hecho de que Estados Unidos haya destinado el 64% de su gasto en servicios generales de apoyo a la agricultura en mercadeo y promoción es expresión de su posición exportadora neta y de la necesidad de hacer frente a la inclinación de su aparato productivo a generar excedentes que crean presiones sobre la demanda.

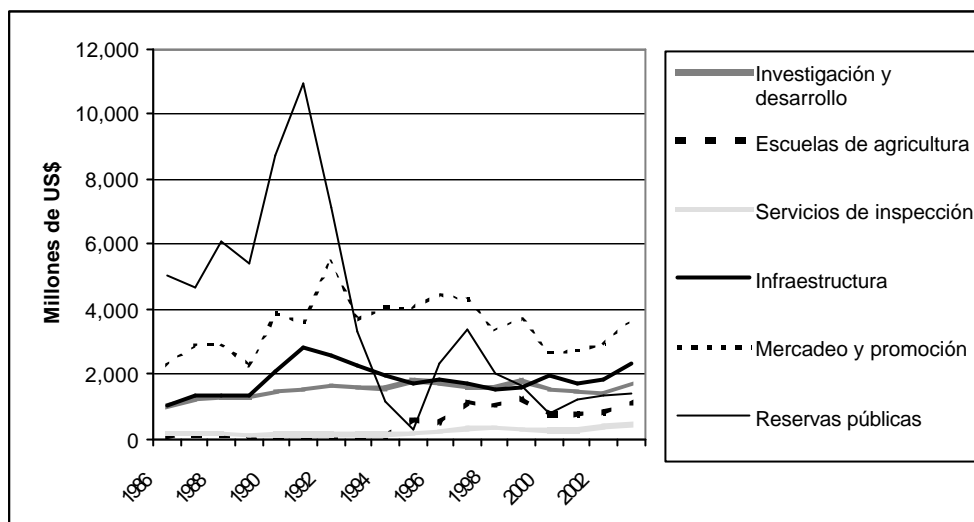


Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 69. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura en Estados Unidos.

La alta importancia que tiene la categoría de comercialización y promoción hace suponer que Estados Unidos disfraza su apoyo a los productores a través de este concepto, de manera que los apoyos no aparecen tan cargados en la PSE. Además, este rubro ha sido de los más dinámicos, pues tuvo una tendencia creciente hasta 1995 para descender en los siguientes años, pero se recupera a partir de 1998. Cabe señalar que el único concepto que en dicho país se mantiene significativamente por debajo de los montos alcanzados a principios de los noventa es el de infraestructura.

A diferencia con Estados Unidos, la Unión Europea muestra una estructura de la GSSE menos concentrada. En el periodo 2001-2003, mercadeo y promoción solamente absorbieron el 33.4%, siendo infraestructura e investigación y desarrollo las categorías que le siguen en importancia. De cualquier manera, Estados Unidos gasta dos veces lo invertido por la Unión Europea en infraestructura y 1.7 veces lo invertido en investigación y desarrollo, como expresión de que su GSSE es de mucho menor monto.



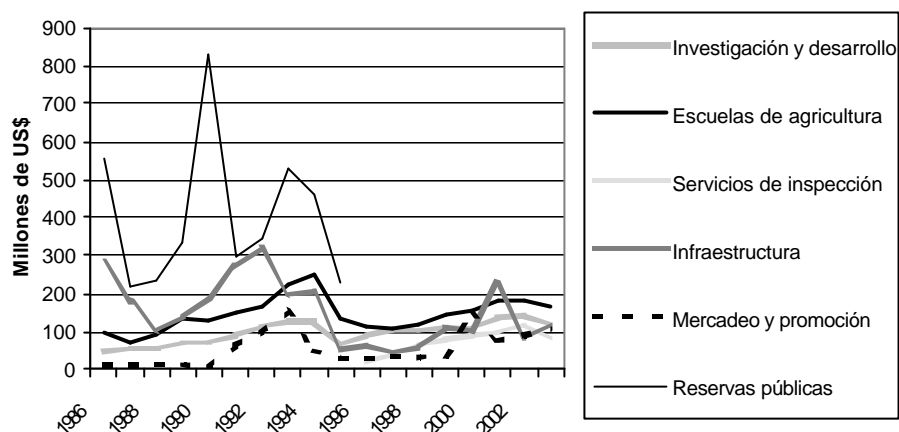
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 70. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) en la Unión Europea

Por otra parte, la composición de la GSSE de la Unión Europea experimentó una cirugía mayor, según lo expresa la caída del gasto en reservas públicas. Este cambio, conjuntamente con la disminución del gasto destinado a mercadeo y promoción son la expresión del ajuste hecho a la PAC en lo que se refiere a precios de intervención y medidas en frontera, al ser introducidos los pagos por hectárea o cabeza animal. Su rubro de mayor ampliación ha sido el referente a escuelas de agricultura.

México, a su vez, muestra una estructura radicalmente distinta a las de Estados Unidos y la Unión Europea y, como esta última, también fue objeto de cirugía mayor. El rubro más importante de su GSSE corresponde a escuelas de agricultura, seguido por infraestructura e investigación y desarrollo. Los gastos en mercadeo y promoción eran aún menos importantes de lo que son actualmente, es decir su peso ha aumentado. Lo mismo ha ocurrido con servicios de inspección, dadas las exigencias del comercio con Estados Unidos. Además, al igual que en la Unión Europea, el cambio más radical ha sido la completa eliminación de la intervención a través de reservas o almacenamiento

público, debido a la desaparición de CONASUPO. Las reformas, condujeron a una debacle en los servicios generales de apoyo a la agricultura, sin embargo, ha ocurrido cierta recuperación desde la segunda mitad de los noventa en conceptos como Escuelas de Agricultura, infraestructura e investigación y desarrollo.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 71. Comportamiento de los rubros que integran los servicios generales de apoyo a la agricultura (GSSE) en México

Hasta años recientes, la administración federal mexicana había sido excesivamente alineada a la idea de no-ingerencia pública en el mercado. El aspecto de competitividad era visto más como un problema de los productores que del país, de manera que no fue generada una estrategia coherente para el desarrollo de la competitividad, la cual pudiera haberse visto reflejada en productos, cadenas productivas o regiones. De ahí que la desaparición del rubro de reservas no se haya sido suficientemente compensada con el aumento de gasto hacia comercialización y promoción.

6.5. Comportamiento y Evolución de los Indicadores Relacionados con los Consumidores

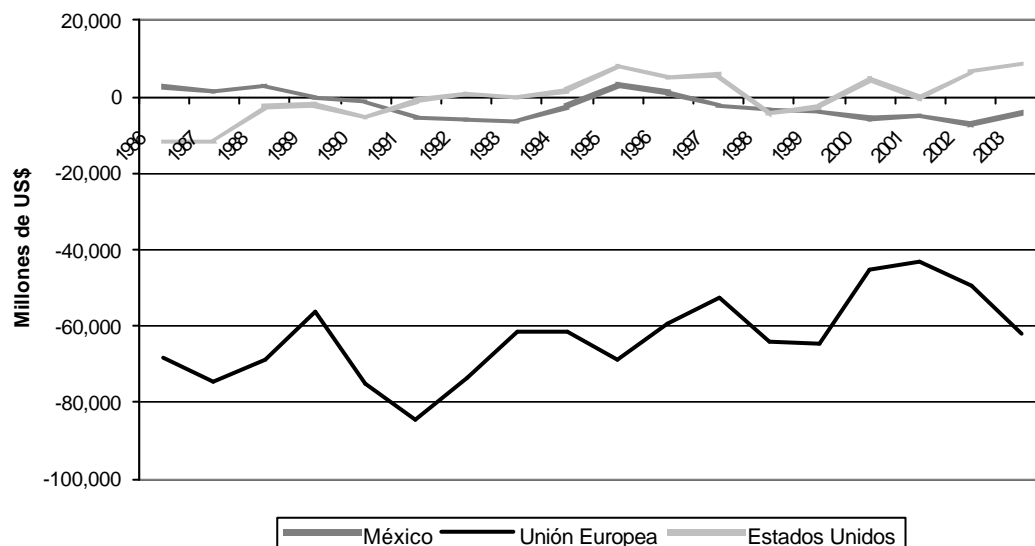
6.5.1. Evolución de la Estimación del Apoyo al Consumidor (CSE)

La estimación del apoyo al consumidor (CSE) indica el valor monetario de las transferencias brutas de los consumidores de productos agrícolas, medidas a precios de predio, sin tomar en cuenta su naturaleza, objetivos e impactos sobre el consumo de productos agrícolas. Dichas transferencias se derivan de las medidas de política que apoyan a la agricultura, como las de soporte de precios de mercado en bienes producidos internamente.

Para el cálculo de la CSE se consideran 4 categorías componentes: transferencias de los consumidores hacia los productores, otras transferencias efectuadas por los consumidores, las transferencias de los contribuyentes hacia los consumidores y costo de excedentes de alimentos. De estas cuatro categorías, aquí solo se analizan las dos más importantes ya son ellas las que definen el comportamiento de la estimación del apoyo al productor. El total de la CSE resulta del efecto combinado de las cuatro, algunas de las cuales son valores negativos que se compensan con valores positivos. Las transferencias hechas por los consumidores hacia los productores aparecen con valores negativos, en tanto que las transferencias de los contribuyentes hacia los consumidores tienen signo positivo.

El enfoque general de política agrícola en Estados Unidos se ha ajustado a la idea de que el precio interno debe reflejar el precio en el mercado mundial, especialmente en granos, lo cual ha llevado a que las transferencias del consumidor hacia la agricultura no sean significativas en el largo plazo (véase figura 72). En los últimos años, más bien ha ocurrido que los consumidores se ven beneficiados por transferencias positivas. Por su

parte, la Unión Europea se maneja sobre la base de una perspectiva diferente, ya que tradicionalmente las transferencias de los consumidores a los productores han dado lugar a valores CSE negativos. Dados los esquemas de protección en frontera y de separación del precio interno del externo, los consumidores han tenido que encarar precios de los productos agrícolas más altos, sufriendo, por tanto, pérdidas netas de bienestar. Aunque ha existido una inclinación a que la carga de las políticas agrícolas sobre los consumidores se reduzca, el nivel de transferencias continúa siendo comparativamente alto.

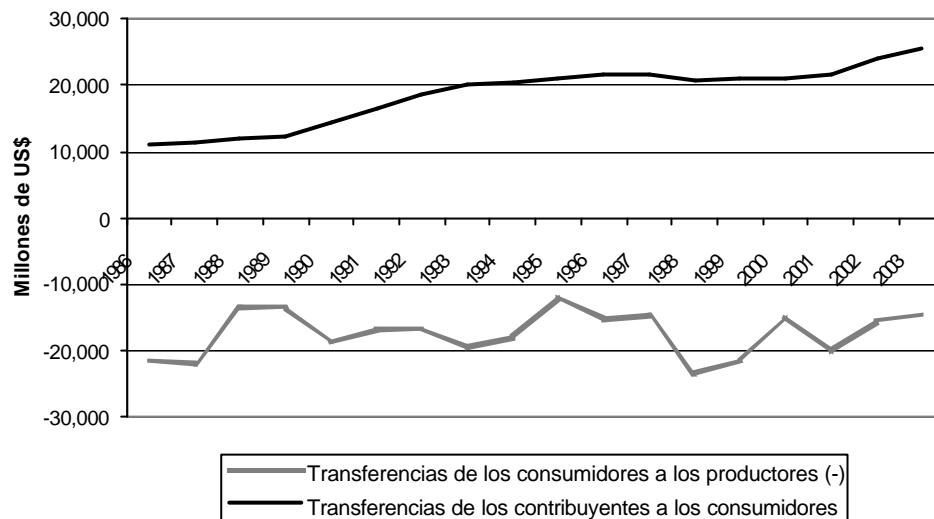


Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 72. Evolución comparativa de la estimación del apoyo a los consumidores (CSE)

México, en general, también se ha alineado al esquema de reducción de las transferencias totales de los consumidores, según puede observarse en la gráfica. No obstante, a partir de 1997 ha habido transferencias positivas de los consumidores en beneficio de los productores, según lo reflejan los valores CSE negativos. Además, en la segunda mitad de los ochenta, dado el ambiente de inestabilidad en el tipo de cambio y la existencia de controles en precios, los consumidores se beneficiaron de transferencias

a su favor, situación que contrasta con la de los últimos años. En el largo plazo, la tendencia promedio ha sido hacia la existencia de transferencias de los consumidores hacia los productores.



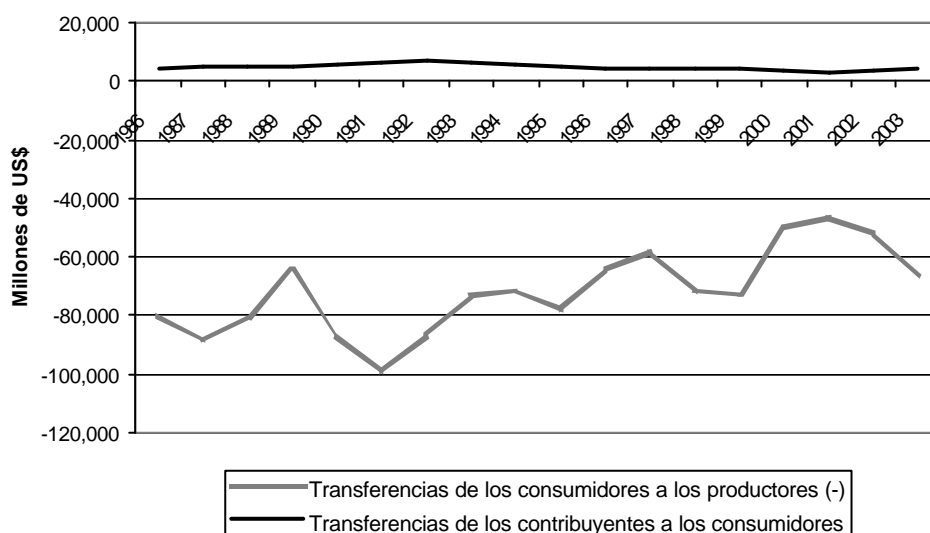
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 73. Evolución de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en Estados Unidos

Conforme a los datos de la OECD, Estados Unidos sí aplica medidas de política que implican transferencias significativas de los consumidores a los productores, las cuales hacen que la Unión Europea no aparezca en una posición tan extrema de grandes transferencias desde los consumidores. El comportamiento de la línea de transferencias de los consumidores a los productores que se observa en la figura 73 lo ilustra claramente, es decir, las medidas en frontera han sido importantes en Estados Unidos, durante el lapso de tiempo considerado, para aislar el precio interno respecto al precio internacional, que es la fuente sustancial de transferencia de los consumidores. Sin embargo, su CSE aparece minimizada porque las transferencias de los consumidores son compensadas por medidas que inducen transferencias de los contribuyentes hacia los consumidores. Estas son bastante estables y crecientes a mediano plazo, aunque se han

estabilizado en los últimos años. En conclusión, ni siquiera en Estados Unidos existe una alineación perfecta de sus precios internos a los internacionales.

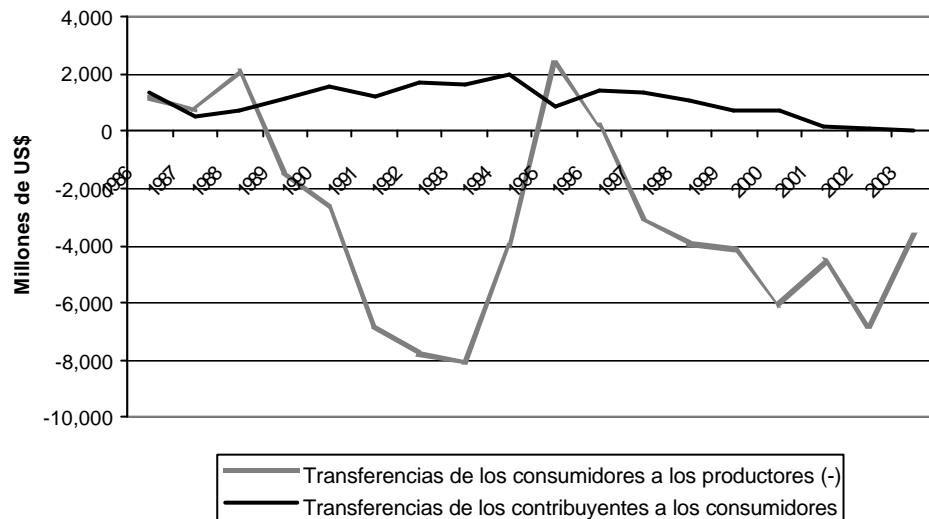
En contraparte, en la Unión Europea son muy importantes las transferencias de los consumidores a los productores, pero comparativamente poco importantes las transferencias de los contribuyentes hacia los consumidores, de manera que éstas últimas no alcanzan a anular el efecto de las primeras. Sin embargo, las transferencias de los consumidores tienen una inclinación sostenida a disminuir a largo plazo, en tanto que en Estados Unidos estas transferencias, con variaciones, tienden a permanecer constantes a largo plazo.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html
 Figura 74. Evolución de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en la Unión Europea.

En el caso de México, las transferencias de los contribuyentes a favor de los consumidores también ejercen un rol compensatorio, pero en la segunda mitad de los 90 han tendido a desaparecer, sin embargo, no anulan el efecto de las transferencias a favor de los productores que provienen de los consumidores. Por lo demás las transferencias

de los consumidores hacia los productores han guardado un comportamiento estrecho con las crisis cambiarias de México, de manera que éstas han tendido a aumentar sólo cuando la economía entra en un proceso de estabilización o crecimiento, lo cual a su vez se ha acompañado de una apreciación cambiaria.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 75. Evolución de las principales categorías de la estimación del apoyo al consumidor (CSE) en México.

6.5.2. La evolución del %CSE

Todas las transferencias incluidas en la CSE son impuestos implícitos o transferencias presupuestarias explícitas a favor de los consumidores de productos agrícolas que afectan el gasto del consumidor. El %CSE se define como la razón del valor total del consumo de productos internamente producidos, medido por el valor total del consumo (a precios de finca) menos los apoyos presupuestarios dirigidos a los consumidores.

En términos algebraicos, se tiene que:

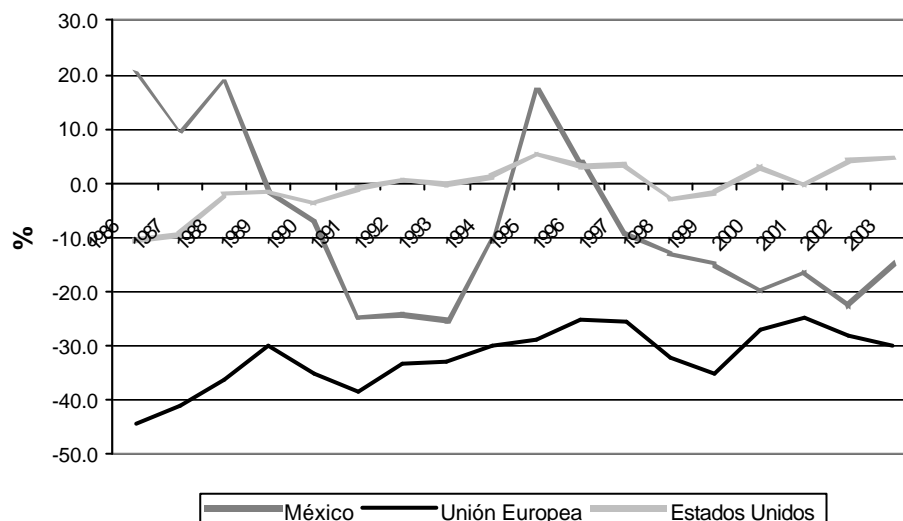
$$\%CSE = CSE / ((Q_c \times P_d) - TC) \times 100$$

Donde:

TC = transferencias de los contribuyentes a los consumidores.

$Q_c \times P_d$ = valor del consumo a precios domésticos (en predio).

El %CSE de México fue en el periodo 2001-2003 de -17.9%, después de haber sido del 16.1% en 1986-1988. Estos valores indican que en 2001-2003 el 17.9% de los gastos de consumo total constituían una transferencia hacia los productores. Por el contrario, del gasto total realizado en 1986-1988, el 16.1% fue en realidad un consumo derivado de las políticas, por efecto de transferencias de los productores.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html
Figura 76. Evolución comparativa del %CSE

En la UE el %CSE fue de -40,5%, en promedio, 1986-1988, y de -27.6% en el 2001-2003. En promedio, en estados Unidos, el %CSE en 1986-1988 fue de -7.4% y en el 2001-2003 de 2.8%. Por consiguiente, las transferencias de los consumidores hacia los productores son significativas en la Unión Europea pero decrecientes, mientras que en Estados Unidos más bien existe una situación de transferencias positiva hacia los consumidores, pero no muy importante.

En general, de acuerdo con la figura 76, históricamente la parte del consumo total del consumidor norteamericano que va a los productores agrícolas es pequeña en comparación con la Unión Europea y aun México. En este aspecto México ha tendido a acercarse a la Unión Europea, ya que en tanto que en México crece esta transferencia en la Unión Europea se ha reducido de manera más o menos consistente.

6.5.3. La asistencia nominal al consumidor

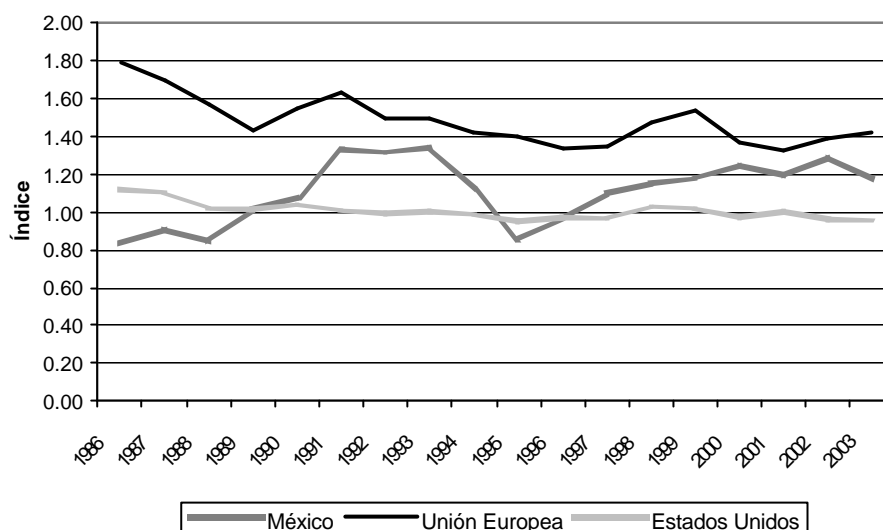
El coeficiente de asistencia nominal al consumidor (NACc) se define como la razón entre el valor total de los gastos de consumo en productos internamente producidos, incluido el apoyo a los productores, y el consumo valuado a precios del mercado mundial, sin apoyo presupuestal a los consumidores. Algebraicamente se calcula de la siguiente manera:

$$\text{NACc} = 100 (1 / (100 + \% \text{CSE})) = \% \text{CSE} / (100 + \% \text{CSE})$$

Un NAC del consumidor de 2.5 indica que el gasto de los consumidores de productos primarios es de dos veces y media, o 150% más alto de lo que habría sido a los precios mundiales, sin apoyo a los productores.

A largo del periodo considerado el NAC del consumidor ha tendido a disminuir para la Unión Europea y a crecer ligeramente para México, mientras que para Estados Unidos ha permanecido relativamente estable y alrededor de la unidad. El NAC del consumidor en Estados Unidos era de 1.08 veces en 1986-88 y de 0.97 en el periodo 2001-2003. Para la UE era de 1.69 en 1986-1988 y de 1.38 en el 2001-2003. En México de 0.86 en 1986-1988 y de 1.22 en el 2001-2003. En el caso de México, este indicador señala que en 1986-1988 el gasto de los consumidores fue de 0.86 veces el que habría sido a los precios mundiales, o bien un 14% más barato, mientras que en el año 2001-

2003 fue 1.22 veces más alto de lo que hubiera sido a los precios mundiales de no haber sido por el efecto de las políticas, o bien un 18% más alto.



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Figura 77. Evolución comparativa del coeficiente de asistencia nominal al consumidor (NACc)

Así pues, el gasto del consumidor mexicano ha sido de alrededor del 18% más alto en los últimos tres años de la serie, en bienes primarios, de lo que habría sido a los precios mundiales. El NAC es visto como un indicador de orientación al mercado, porque entre más alto sea menos reflejará las condiciones del mercado.

6.6. Comentarios finales

La consulta de la metodología, los indicadores y la base de datos de la OECD es bastante pertinente para hacer un seguimiento de las reformas de las políticas, especialmente porque hay un esfuerzo de uniformidad en la información y porque los datos proporcionados por los gobiernos se ajusten a una lógica de tratamiento. Sin embargo, como la metodología fue diseñada para medir el avance en las reformas, en términos de la eliminación de las distorsiones en el comercio y dejar a los mercados la asignación de los recursos nacionales, en estos aspectos encuentra sus límites.

La metodología de la OECD no pretende y no da respuesta al problema de eficiencia de las políticas en términos de su naturaleza, objetivos y alcances, ni tampoco respecto a la relación entre desempeño sectorial y reforma. Implícitamente se ajusta a la idea de que las mejores políticas agrícolas son aquellas que no existen. Para los países en desarrollo importadores de alimentos, con una importante base social en la agricultura, como México, la necesidad de definir políticas eficientes para alcanzar objetivos sociales que incidan en la elevación del bienestar de la población es fundamental, de ahí que la eliminación de las distorsiones en el comercio pueda ser importante pero no es lo más relevante.

Los indicadores de la OECD para medir la estimación de los apoyos al productor son engañosos. En el caso de países como México que han pasado por periodos de crisis cambiarias o lapsos de apreciación-depreciación del tipo de cambio. Estos fenómenos oscurecen la magnitud real de las transferencias hacia los productores. La apreciación cambiaria, por ejemplo, hace que los precios de los productos internos parezcan ser relativamente caros frente a los bienes importados y, ante una situación de protección en frontera, como si se elevara la transferencia de ingreso de los productores hacia los consumidores. También se puede plantear el proceso inverso en el caso de una devaluación, pues ello hacer parecer como si se elevaran las transferencias de los productores hacia los consumidores. Además, la metodología de la OECD contiene un supuesto muy fuerte, el cual es cuestionable: supone que los precios en frontera efectivamente revelan el costo de oportunidad de los recursos, es decir, que no están distorsionados, lo cual es inconsistente con idea misma de eliminar las distorsiones a través de avanzar en las reformas de las políticas agrícolas.

La metodología de la OECD no establece ninguna relación entre contexto social y políticas agrícolas en la implementación, de manera que asume, por definición, cuales son o no las políticas distorsionantes. Este aspecto está presente en las categorías construidas para la clasificación de las medidas de apoyo, especialmente en lo referente a políticas de sostén de precios. Sin embargo, realmente no está probado que ciertas políticas sean distorsionantes en todo contexto. En buena medida la pérdida de capacidad para producir los alimentos que demanda una población en crecimiento en países en desarrollo guarda relación estrecha con la pobre capacidad de respuesta de las unidades de producción a los estímulos del mercado o de política pública. Políticas que fueron eficientes en países ya desarrollados para promover el crecimiento de la agricultura no lo fueron tanto en numerosos países pobres. A final de cuentas, el problema básico, para países como México, continúa siendo la búsqueda de políticas que permitan desarrollar la agricultura o promover un más eficiente aprovechamiento de los recursos en beneficio de la población rural, en el marco de la restricción impuesta por la capacidad de gasto para atender las demandas sociales.

Aunque, conforme a los indicadores de la OECD, en general ha habido avances en las reformas de las políticas agrícolas, no se puede afirmar que éstos hayan sido consistentes. Como la OECD misma lo señala en su metodología, la complejidad de las políticas agrícolas se ha elevado a partir de nuevos instrumentos. Con ellos se pretende conservar un alto nivel de apoyo a los productores pero dentro de las reglas del juego.

Según hemos visto, a lo largo de la exposición, la Unión Europea ha sido aceptablemente consistente en su proceso de reforma, de acuerdo con los indicadores de la OECD, aunque parte de niveles muy altos de apoyo a la agricultura. Sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a Estados Unidos, un jugador clave en el proceso de

reforma. Las reformas de 1996 no se sostuvieron, los apoyos no siguieron una tónica decreciente según la legislación; sobre la marcha prácticamente operó otro esquema de política para hacer frente a la situación de crisis derivada de los precios bajos. El esquema de emergencia se convirtió en ley.

De acuerdo con los indicadores de la OECD México ha asumido planteamientos de política agrícola que no corresponden a su situación de país importador neto de alimentos y en desarrollo. Sus indicadores son muy cercanos a países bien dotados de recursos que asumen un perfil exportador, y que ven como conveniente la apertura de los mercados externos como una vía para su crecimiento. Este ángulo entraña contradicciones en la definición de cuáles son las políticas más apropiadas para el país, no obstante el mayor problema que tiene México es que no tiene la capacidad de gasto necesaria para competir frente a la tesorería de la potencia vecina y para sostener por periodos largos las políticas agrícolas que considere convenientes. No puede garantizar a los productores un escenario de largo plazo que haga posible la recuperación de las inversiones.

Lo anterior se ve reflejado en el hecho de que ante un ambiente de política macro que provoca la apreciación del tipo de cambio, se ha tenido que recurrir a medidas que implican una brecha entre el precio en frontera y el precio interno. Es decir, debido a la poca capacidad de compensar a los productores ante la pérdida de competitividad, derivada del tipo de cambio y el incremento de los subsidios en Estados Unidos, se ha tenido que recurrir a final de cuentas a la búsqueda de mecanismos de protección en frontera, sustancialmente contra países con los cuales no se tienen acuerdos comerciales.

Los esquemas de política de la Unión Europea y de Estados Unidos representan modelos diferentes que constituyen puntos de referencia para México. La característica

básica del modelo europeo, derivada del sistema de indicadores de la OECD, es que descansa primordialmente en la transferencia de ingresos de los consumidores a los productores; para lo cual requiere de medidas en frontera. Mientras que en sentido opuesto el modelo estadounidense descansa en una combinación de transferencias de los consumidores hacia los productores y de los contribuyentes hacia los productores, en tanto que el gobierno compensa las pérdidas de ingreso de los consumidores mediante transferencias de los contribuyentes. En promedio las transferencias de los consumidores prácticamente se ven anuladas. Esta es una vía de redistribución del ingreso, en la medida que los consumidores que transfieren ingresos no son los mismos que reciben las asignaciones de los contribuyentes.

El esquema norteamericano tiene la característica de que oculta el efecto distorsionante sobre los mercados de las intervenciones, dejando la apariencia de que es el mercado el que está definiendo los precios. Sin embargo, el peso que tienen las transferencias gubernamentales hacia la agricultura en gastos en servicios generales de apoyo refleja una gran capacidad de intervención sobre los mercados y sobre el sostén del ingreso de los consumidores. Además, debe tenerse presente que si bien los apoyos totales proporcionados en Estados Unidos son menores a los de la Unión Europea, no ocurre así cuando los apoyos se calculan por productor, dado el menor número de unidades de producción existentes en Estados Unidos. Cada productor recibe más en promedio en Estados Unidos que en la Unión Europea o México, y el efecto final sobre el mercado es mucho más distorsionante⁶ porque eleva la capacidad de producción y

⁶ Massot (2002) señala que los estudios de la OECD prueban que el esquema existente en la Unión Europea de pagos atados a la superficie o el número de cabezas, con restricciones sobre los volúmenes que serán producidos, es menos distorsionante del comercio de lo que inicialmente se afirmaba desde el punto de vista del razonamiento teórico, lo cual pudiera constituir un argumento favorable para la continuidad de

mejora la competitividad de unidades productivas que de por sí ya tienen el rasgo de ser altamente competitivas.

Los datos de la OECD, en la medida en que no aborda las características de las políticas y sus objetivos de acuerdo a las demandas sociales no permiten mayor profundidad en los perfiles de política que la Unión Europea ha venido definiendo como deseables. Sin embargo, estas políticas pueden ser altamente costosas, lo cual limita la factibilidad de la imitación. La Unión Europea de los 15 es el segundo exportador de productos agrícolas y el primer importador, pero su saldo comercial agrícola es negativo. México está lejos de las dimensiones de la Unión Europea en el comercio agrícola pero comparte el rasgo de importador neto de alimentos con un fuerte perfil exportador de ciertos productos agrícolas.

Sin entrar a mayor profundidad y detalle, cabe destacar dos aspectos relevantes del esquema de política de Estados Unidos: la compensación hacia los consumidores a través de transferencias desde los contribuyentes y el papel que juegan los gastos en servicios generales de apoyo a la agricultura. Para México, como país en desarrollo, es fundamental recuperar la capacidad de intervención del Estado en servicios generales de apoyo, los cuales tienen que ver con el potencial de crecimiento de la actividad a largo plazo. Por otra parte, Estados Unidos distingue entre política alimentaria y política agrícola, pero sin romper el nexo entre ambas, de hecho la política alimentaria ha sido un instrumento para hacer que la demanda se ajuste a la capacidad de oferta en situaciones críticas, éste es un punto que México debiera retomar en el diseño de sus políticas agrícolas. La política alimentaria, en realidad ha sido un instrumento

la caja azul. Sin embargo, la exigencia de control sobre el gasto a la agricultura, en el marco de la nueva ampliación y la Ronda de Doha, en realidad ha implicado la definición de una trayectoria completa hacia la desconexión.

fundamental para compensar a los consumidores por las transferencias a favor de los productores derivadas de las diferencias de los precios internos respecto a los precios en frontera.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas agrícolas de México entraron a un proceso de reforma después de haber pasado por una etapa de intervención estatal creciente, cuyo ciclo expansivo se vio interrumpido por la crisis global de la economía mexicana. La necesidad de incrementar la producción, ante el temor a una mayor dependencia de las importaciones de granos, justificó la ampliación de la presencia del Estado. Así, se alentó la incorporación de mayor superficie al cultivo al tiempo que se inducía la utilización de insumos agrícolas modernos. El acceso de los productores a programas e instrumentos de política se extendió, especialmente en tierras de temporal. Esta perspectiva fue adoptada haciendo una crítica de los esquemas basados en ventajas comparativas, ya que implicaban la utilización de los recursos en productos destinados a la exportación, lo cual se consideraba equivocado.

El malestar contra la intervención del Estado en la agricultura era creciente a principios de los años ochenta, debido a su alcance limitado, sus pobres resultados o las distorsiones que provocaba; aún así, el consenso alrededor de la intervención estatal era bastante holgado. En la segunda mitad de los años ochenta, no obstante, se emprendieron reformas que afectaron radicalmente las formas de intervención estatal en la agricultura, buscando que el dinamismo de las actividades agropecuarias descansara en los mercados y las ventajas comparativas y no en los presupuestos públicos. Dado el consenso dominante alrededor de la intervención estatal, el cambio en los esquemas de

política estuvo lejos de ser el resultado de una trayectoria esperada de cambios o del debate social amplio, más bien fue el producto de la decisión de la elite política gobernante, aprovechando la estructura autoritaria entonces existente. Las reformas de políticas agrícolas en México, ciertamente, fueron una impostura. Esta es una diferencia importante respecto a las reformas efectuadas en la Unión Europea y Estados Unidos, las cuales se emprendieron en el marco de la negociación entre Estados o dentro del juego democrático y amplios debates.

Las políticas agrícolas en México fueron modificadas para ajustarlas a la dinámica de reformas estructurales de la economía y a las exigencias de estabilización macroeconómica. Esos cambios no tenían como propósito primordial resolver los problemas específicos de la agricultura, sino eliminar su carácter de obstáculo, en la consecución de precios más bajos al consumidor urbano, y disminuir la carga que representaba para el presupuesto. No es para sorprender, por tanto, que, en términos sociales y económicos, el comportamiento sectorial haya resultado decepcionante. La agricultura fue vista más como problema que como una vía para la solución a los grandes problemas nacionales, de ahí que se hayan considerado inadecuados enfoques que procuraban mantener cierto equilibrio entre el desarrollo agrícola y el desarrollo de otros sectores de actividad económica, mediante políticas de gasto público.

El marco de ideas que dio sustento a la reforma general de la economía también influyó en la lógica y el sentido de la reforma de las políticas agrícolas. Sin embargo, hubo otros elementos y particularidades. La inducción de las reformas corrió paralela a esfuerzos similares, realizados por otros países o regiones como parte de una agenda internacional para la reducción del grado de distorsión de los mercados agrícolas. La liberalización comercial y el descenso de la intervención de los Estados en el fomento de

la producción interna fueron vistos como mecanismos para alentar la expansión del comercio y para la disminución del grado de tensión entre Estados Unidos y la Unión Europea en el mercado mundial, a partir de la conversión de la segunda en un exportador relevante.

En tales circunstancias, la crítica de las políticas agrícolas de ambas potencias y el Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay, influirían de manera destacada en los perfiles de las políticas que se volverían dominantes durante los años noventa. Lo anterior se vería expresado como un desplazamiento desde las medidas de sostén de precios hacia enfoques de sostén directo de ingresos. A manera de hacer viable la compra de la reforma frente a los grupos de presión y/o los Estados miembros o para justificar la persistencia de altos presupuestos en apoyo a la agricultura. Así, la defensa de los productores dejaría de estar basada abrumadoramente en medidas de protección comercial –que abrían una brecha entre el precio interno y el precio en el mercado mundial– para pasar a basarse fundamentalmente en transferencias directas de ingresos. Este enfoque, sin embargo, no era el que propugnaban los críticos más radicales de las políticas agrícolas, pues para ellos la cuestión era reducir al mínimo la intervención de los Estados, no la modificación de las formas de intervención. En tal sentido, las transferencias directas de ingresos eran aceptables como mecanismo transitorio para conseguir la reforma, pero no se esperaba que enraizaran en una vía permanente, según ha venido ocurriendo. Por consiguiente, en mayor o menor medida, los Estados todavía están ahí, apuntalando a sus propios productores, de acuerdo con la prioridad que se asigne socialmente a la agricultura y las restricciones fiscales dentro de las cuales se mueven.

El desplazamiento hacia transferencias directas de ingreso ha sido considerado como una vía para la reducción de los incentivos para una mayor producción doméstica. Los estímulos derivados de las medidas de sostén de precios eran criticados por dar lugar a un exceso de producción y, por tanto, a la acumulación de excedentes, a más altos niveles de gasto en el tratamiento de aquellos y a la depresión prolongada de precios. Además de ser enjuiciados por provocar pérdidas netas de bienestar y de eficiencia de asignación. Así pues, los efectos distorsionantes de las políticas de precios y de medidas para dar salida a los excedentes en los mercados mundiales, podían ser reducidos a través de instrumentos desvinculados de las decisiones de producción corriente. El retiro de los Estados de la formación de precios, en un contexto de descenso de las barreras al comercio, daría lugar a la disminución de la brecha entre los precios domésticos y los precios internacionales. En esa perspectiva, el bienestar de la sociedad se vería elevado, al reducirse las transferencias de los consumidores hacia los productores vía diferencia de precios.

El traslado desde las medidas de sostén de precios hacia transferencias directas de ingreso era parte de la trayectoria de cambio en las políticas agrícolas de Estados Unidos. Con la reforma de 1992, la Unión Europea decidió imitar esa trayectoria de cambio. Así, esta región pudo crear el espacio para hacer viable la conclusión de la Ronda de Uruguay, mientras hacía más controlable el gasto de la PAC. Al igual que en el caso de Estados Unidos, a la Unión Europea también le era indispensable reducir los estímulos de política pública a una mayor producción doméstica, ante el alto costo presupuestal del tratamiento de la producción excedente. Sin embargo, adicionalmente a ese desplazamiento, buscó hacer aceptable la donación de pagos directos y la continuidad de la PAC a través de dar a las políticas un sentido favorable a la protección

del ambiente, el desarrollo rural y el aliento a una producción de calidad. A lo cual se sumó el mayor acento en los fondos compensatorios, para beneficiar a las regiones menos favorecidas o en depresión. Como consecuencia de las sucesivas reformas, la PAC ha disminuido su participación en el presupuesto de la Unión Europea, sin embargo, aún así, sigue siendo la política comunitaria por excelencia –el ámbito exclusivo, cedido por los Estados a los órganos de la Unión-. Por tanto, es improbable que ocurra una reducción drástica de los presupuestos en apoyo a la agricultura, aunque se afirme el cambio en la composición de las políticas.

Los sistemas políticos, así como los procedimientos de decisión en materia de políticas, son componentes rígidos, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea. No es previsible que cambien radicalmente, especialmente en el primero, el cual ha ejercido el liderazgo en los enfoques de las reformas. Por otra parte, la voluntad de reforma, en el sentido buscado por los críticos más radicales de las políticas agrícolas, se ha debilitado en Estados Unidos, según se ha visto reflejado en las negociaciones multilaterales y en la Ley agrícola del 2002. En este sentido las reformas de 1996 operaron como una vacuna, al haberse generado expectativas no verificadas. La Unión Europea, pragmáticamente se ha ajustado a ese hecho, en tanto ha pronunciado su desplazamiento hacia pagos desconectados. Si los escenarios de precios no son los adecuados y si no se genera un gran descontento contra el gasto en apoyo a la agricultura, es altamente improbable que se elija una senda hacia su casi desaparición. Más si la agricultura es vista como un asunto de seguridad nacional. Este es el escenario que México debe considerar al diseñar sus políticas. Por otra parte, carece de realismo la presunción de que las relaciones internacionales pudieran acotar significativamente la

forma de operar del sistema político estadounidense, como para restringir su flexibilidad de gasto en apoyo a la agricultura.

A diferencia con los casos anteriores, México no tenía un problema de presión hacia el exceso de producción, sino de insuficiencia. Lo cual se relacionaba, por el lado de la demanda, con altas tasas de crecimiento demográfico y de la población urbana, y, por el lado de la oferta, con la ineficacia de los instrumentos de política y la poca respuesta a las señales de mercado. Los apoyos a la agricultura eran costosos y daban pobres resultados. La falta de eficacia de los incentivos de política tenía que ver con la forma de funcionamiento de los mercados y la limitada respuesta de los productores, esto último explicable por el tipo de estructura agraria y su baja capacidad de absorción de cambio técnico y de inversión. Por otra parte, adicionalmente, México tampoco tenía el problema, en general, de ser causante de distorsión de precios en el mercado mundial, dado su papel poco significativo en las exportaciones de granos y productos pecuarios. Aún así, los responsables del diseño de políticas de este país hicieron suyo el discurso radical de la reforma. Un discurso que no encajaba bien en las circunstancias de este país y que correspondía más bien a la situación de las potencias exportadoras.

Los elementos anteriores sugieren que México debió haber puesto la atención en el problema de falta de respuesta a ambos tipos de incentivos, los de mercado y los derivados de las políticas, a fin de mejorar la eficiencia de las políticas y estimular mayor producción. En particular, porque la brecha de ingresos entre los hogares en el campo y los ubicados en otras actividades económicas era bastante amplia, como lo es actualmente. Visto desde el ángulo de la agricultura, el haber renunciado al ejercicio de medidas de sostén de precios no estaba justificado plenamente, en particular porque este país no estaba en posibilidad de apoyar a sus productores a través de mayor prodigalidad

en el gasto. Haber hecho cambios de política, de impacto a mediano y largo plazo, usando los márgenes permitidos por la OMC, hubiera sido mejor opción.

En su versión inicial, más definidamente fundamentalista, la reforma mexicana se enfocó hacia el retiro del Estado y la eliminación de las formas de intervención; se esperaba que la apertura externa, dejar hacer a los mercados privados y el establecimiento de derechos de propiedad plenos produjeran efectos virtuosos. Los diseñadores de política querían reducir el costo presupuestal de la agricultura en tanto facilitaban la alineación de los precios domésticos a los precios internacionales para hacer descender las tasas de inflación. Con bastante desconocimiento de la operación real de los mercados agrícolas, además, los reformadores suponían que ello elevaría la eficiencia de asignación, induciéndose el desplazamiento hacia cultivos con ventajas comparativas en los mercados externos –en realidad, ni productos tropicales ni hortalizas podían expandirse lo suficiente como para absorber la tierra ocupada en granos porque el mercado no lo permitía-. No obstante, en una segunda etapa, concluida ya la Ronda de Uruguay (1993), con la introducción de PROCAMPO, se adoptó el enfoque de desplazamiento de las medidas de sostén de precios hacia las transferencias directas de ingreso. Este enfoque adquiriría mayor generalidad en los siguientes años, al instituirse pagos a través de los programas de Alianza para el Campo y extenderse la frecuencia y cobertura de los apoyos a la comercialización.

El arribo al poder de un grupo de tecnócratas, partidarios de mercados libres, en el marco de una estructura política no basada en sólidas instituciones democráticas, permitió que la reforma de las políticas agrícolas fuera radical. No hubo el tipo de instituciones fundamentales a las democracias que permitieran a los actores en el campo la oportunidad de debate y negociación de sus intereses. A largo plazo, sin embargo, los

pobres resultados de las reformas estructurales, el incremento de la pobreza y el debilitamiento de las estructuras corporativas de control social han dejado espacio para la democracia electoral y la conformación de instituciones más independientes al poder ejecutivo y sensibles a la expresión de las preferencias sociales y los intereses privados o grupales. En tal sentido, paradójicamente, el desarrollo democrático del país está haciendo que se creen espacios para acciones de cabildeo y para la emergencia de grupos de interés. Cabe destacar que en Estados Unidos y, en menor medida, en la Unión Europea estos aspectos habían sido identificados como obstáculos al proceso de reforma. Una conclusión que se deriva de esta exposición, es que los cambios en el sistema político están volviendo poco probable que México mantenga la trayectoria hacia la desaparición de los apoyos hacia la agricultura, según el enfoque inicial de reforma. En el proceso de cambio de las políticas se generaron anticuerpos.

El proceso antes descrito se ha expresado en los últimos años como un incremento de los presupuestos reales asignados a la agricultura, si bien el marco de restricciones macroeconómicas es tal que ello no ha implicado una ruptura de la disciplina fiscal. De cualquier manera, el cambio ocurrido en la estructura de poder y en la toma de decisiones en materia de definición de programas y asignaciones presupuestarias puede dar un cierto margen de independencia al manejo de la política sectorial respecto a la operación de las políticas macroeconómicas. También podría dar lugar, eventualmente, a una expansión desordenada del gasto, si los grupos de interés relacionados con la agricultura adquieren suficiente fuerza.

La revisión de los esquemas de política existentes hasta antes de la reforma, en México, muestra que efectivamente éstos requerían de cambios, en dirección a facilitar el desarrollo de mercados privados, garantizar los derechos de propiedad y eliminar

múltiples formas de intervención. Sin embargo, no debió perderse de vista que la ampliación de la intervención estatal había estado relacionada con el propósito de extender la atención del Estado a productores en desventaja, así como tampoco la existencia de fallas de mercado y el déficit de instituciones apropiadas al funcionamiento de los mercados. A los mercados se les concedieron efectos virtuosos por definición. Por otra parte, también era evidente que el campo mexicano requería de transformaciones estructurales. Pero para ello, no necesariamente eran la mejor alternativa el retiro indiscriminado del Estado, dejar hacer a los mercados y la minimización de las subvenciones.

Esta forma de accionar condujo a mayores desequilibrios, los cuales no podían desaparecer rápidamente, elevándose, por tanto, el costo social de la reforma.¹

Las reformas de las políticas agrícolas en México se distinguen por su fuerte sesgo anticampesino, pues se pretendía forzar el retiro de productores no competitivos y el desplazamiento de la mano de obra rural hacia otras actividades y lugares. Los campesinos habían sido justificantes para la ampliación de la intervención estatal, de manera que los cambios implicaban que una población campesina numerosa fuera retirada del acceso a múltiples servicios y formas de subvención proporcionados por el Estado. Sin embargo, ante el incremento de la pobreza, al principal programa de

¹ En general todo el proceso de reforma de la economía mexicana ha resultado muy costoso, para tan pobres resultados. El incremento del gasto en programas contra la pobreza debe ser visto como un costo del conjunto de reformas, al igual que el incremento de la economía informal y, dentro de ésta, el aumento del grado de criminalidad. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005, del Banco Mundial, México pierde anualmente por efecto de la criminalidad el 11% de su PIB. Ese porcentaje es equivalente a tres veces la participación de las actividades agropecuarias en el PIB. Los beneficios alcanzados por los consumidores a través de más bajos precios de las subsistencias se vieron reducidos por el efecto de la pérdida de bienestar derivado del incremento de la criminalidad y del aumento del gasto para combatirla. El aumento de la criminalidad, por otra parte, ha minado la calidad de las instituciones. El empobrecimiento de la población rural no solamente incentivó la emigración sino también fue causa del incremento de la delincuencia, dada la incapacidad de la economía de absorber la mano de obra “liberada” en el campo.

transferencias directas de ingreso, PROCAMPO, se le dio un amplio alcance, para abarcar a la mayoría de los productores de granos. Así pues, este programa devino en un instrumento asistencial, aunque ello implicó desdibujar su carácter de instrumento de política agrícola. El diseño de PROCAMPO encajaba bien en la lógica de los reformadores más radicales, ya que podía ser presentado como un programa que favorecía a los pobres en el campo, además de no incentivar mayor producción y tener un plazo de vida definido. Su terminación en 15 años y el perfil antipobreza marcan diferencias respecto a los programas equivalentes en Estados Unidos y la Unión Europea, ya que a éstos últimos no se les dio un plazo de vida y tal carácter, sino que fueron pensados para dar posibilidad de ajuste o para garantizar la continuidad de los productores.

No obstante, ante el alto costo de PROCAMPO y la necesidad de dar salida a problemas reales por el lado de la economía agrícola, tuvieron que diseñarse o extenderse instrumentos alternativos, como Alianza para el Campo y los apoyos a la comercialización. Ambos fueron diseñados para ser fuertemente selectivos y abarcar universos de productores delimitados, a fin de no crear presiones elevadas sobre el gasto. Con tales características, esos programas difícilmente pueden ser presentados como equitativos u orientados a corregir la desigualdad en el acceso a las transferencias públicas. Por el contrario, en la medida que su participación en el presupuesto de SAGARPA ha sido creciente, las asignaciones presupuestarias en su conjunto se han vuelto más inequitativas. Sin embargo, son éstos últimos programas los que tienen una mayor orientación hacia el fomento, pues se instituyeron para dar respuesta a los problemas de comercialización de las cosechas y a las demandas de apoyos para capitalización y mejora de la productividad (acceso a insumos modernos, maquinaria e

implementos, asistencia técnica, etc.), ante la exigencia de elevar la competitividad en mercados abiertos.

Así pues, los instrumentos más inequitativos son precisamente aquellos con más alto potencial de inducción de transformaciones en las unidades productivas. Una conclusión que se deriva de esta situación es que México requiere, dentro de un esquema de planeación, resolver la contradicción entre las necesidades de fomento y la búsqueda de la equidad en los instrumentos. A final de cuentas, en el largo plazo, México debe contar con un esquema de política que ponga el acento en la transformación de las unidades campesinas, mayoritarias, para que estos pequeños productores, eleven sus niveles de vida a través de un mejor ajuste a las condiciones de los mercados y no mediante pagos gubernamentales.

Las viejas políticas trataban a los campesinos como productores, en la idea de elevar su capacidad de generación de excedentes productivos, no haciendo un adecuado tratamiento de sus características campesinas, sin embargo; ello dio lugar a grandes desperdicios. En contraposición, las actuales los asumen sustancialmente como pobres, sujetos a la asistencia pública. Aunque el enfoque más puramente asistencialista ha estado experimentando un desgaste, dejando más espacio al fomento productivo, la idea inicial no era provocar una transformación de las unidades campesinas, ya que se asumía que el destino de éstas era la emigración o la absorción de su fuerza de trabajo por otras actividades económicas. Se esperaba que el mercado produjera los ajustes necesarios. La producción agrícola debía quedar en manos de un sector compuesto de grandes compañías integradas y en productores con capacidad de atraer inversión. En tal sentido, la polarización de la estructura productiva y el aumento de la desigualdad en el campo se veían como procesos inevitables e, incluso, necesarios. El referente, o modelo, era la

agricultura de Estados Unidos. Sin embargo, los campesinos todavía están ahí, en tanto que la economía no ha tenido capacidad de absorberlos. Además, con las remesas provenientes de Estados Unidos, así como otras fuentes de ingreso, éstos han ganado, hasta cierto punto, la posibilidad de conservarse a sí mismos indefinidamente.

El tipo de ajuste ocurrido a lo largo de la década de los años noventa, sugiere que no hay razón para suponer la disminución drástica del número de unidades productivas, dada la presión demográfica sobre el recurso suelo agrícola y la naturaleza de los procesos productivos en el campo mexicano. El excesivo fraccionamiento del suelo, por el contrario, sigue siendo un problema básico de la agricultura nacional, en especial en las regiones más densamente pobladas. En tal sentido, constituye un error de política tomar decisiones con base en escenarios que no existen o son altamente improbables. Los esquemas de política deben hacerse sobre la base de que la agricultura mexicana está y estará compuesta predominantemente de pequeños productores, la mayor parte con características de economía campesina. Sin embargo, no debe eludirse la cuestión de inducir la transformación de las unidades productivas, para que éstas mejoren su inserción en los mercados.

En México los aspectos de conservación de los recursos y ambientales no han sido sustanciales en la lógica de diseño de las políticas agrícolas, a diferencia con Estados Unidos y la Unión Europea. En los esquemas anteriores de política, porque el foco de atención estaba centrado en la incorporación de más tierra al cultivo a fin de elevar la producción –no en ajustar la oferta a la demanda- y en los nuevos esquemas porque ello implicaría elevar los presupuestos. Además, dada la condición de país en desarrollo, es más fácil atraer recursos para atacar la pobreza que para propósitos de conservación o ambientales. Sin embargo, el país tiene ya severos problemas de

deterioro de los recursos y el ambiente, especialmente en lo que se refiere a erosión del suelo de uso agrícola. La separación de las políticas de manejo de los recursos y el ambiente de la política agrícola es cada vez menos aceptable.

La revalorización de la agricultura, en los tiempos que corren, implica asignar mayor importancia a la conservación del suelo agrícola, de la biodiversidad y de los ecosistemas naturales, alentando, incluso, la reconstitución de estos últimos. Las nuevas preferencias sociales marchan en esa dirección. Sin embargo, en estos terrenos, México ha incursionado con retraso y negligencia. Lo urgente se ha impuesto sobre el deber ser. Dos implicaciones sobresalen en el tratamiento de estos aspectos. La primera se refiere a que este país no debe aplicar ya esquemas basados en la ampliación de la superficie de cultivo, sino enfocarse en mayor medida al incremento de la producción a partir de la superficie ya abierta al cultivo o sobre una superficie tendencialmente menor, a fin de no incorporar suelo frágil o para salvar ecosistemas susceptibles de destrucción. Aun el incremento de las importaciones sería aceptable socialmente si ello implicara que la base de recursos estuviese siendo protegida y desarrollada.

La segunda se refiere a que cualquier enfoque de política que pretenda dar atención a estos aspectos tiene que orientarse abrumadoramente hacia productores pequeños –dadas las características del proceso de reparto agrario y la presión demográfica existente sobre los recursos-. Son este tipo de productores los que operan sobre la tierra más sensible ambientalmente.² Bajo esta perspectiva, los problemas de

² Existen discursos que suponen que los campesinos hacen una utilización sustentable de sus recursos, mediante prácticas ancestrales. Sin negar la existencia de comunidades o productores que efectivamente operan bajo tal patrón, esa no es la situación generalizada. Las comunidades campesinas han estado recibiendo por décadas el efecto de la promoción de tecnologías convencionales, las cuales han ido adoptando paulatinamente. Todavía más importante, la alteración de la relación población recursos ha implicado a largo plazo que ciertas prácticas se vuelvan inviables, además de auspiciar el deterioro de los

estructura productiva adquieren una relevancia aumentada, en términos de evitar la multiplicación de la propiedad, aumentar el tamaño promedio de explotación y elevar la productividad de las unidades de producción.

La estrecha vinculación entre la política de manejo de los recursos y la política agrícola es asunto de primer orden. El punto de fusión es la inducción de la transformación de las unidades productivas, para que éstas estén en mayor capacidad de producir bienes y otro tipo de satisfactores y disminuir la presión sobre los recursos ecológicos y ambientales.

En el marco de política de México debe tenerse claro que este país es actualmente un importador neto de alimentos y que este rasgo puede pronunciarse aún más. Además, de ser un país en desarrollo. En esta perspectiva, es equivocado que sea descuidado el impulso a una mayor producción interna, dado que las importaciones pueden implicar un crecimiento más lento del sector. El aumento de la producción requiere del desarrollo de los mercados, así como de un marco de intervención apropiado. En tal sentido, este país debe dejar atrás enfoque simplistas de reducción del Estado, reconstituyendo la estructura institucional de soporte de la producción agrícola. La parte de los servicios generales de apoyo a la agricultura debe mejorar, para desempeñar un papel similar al que juegan en el marco de política agrícola de estados Unidos.

Incentivar la producción agrícola es relevante por otras razones. La agricultura continúa siendo muy importante para el ingreso rural y para el desarrollo de las regiones del país. En general, la participación de la agricultura en el PIB ha disminuido, sin

recursos. Más bien se debe partir de la idea de rescatar, desarrollar y promover prácticas agrícolas y paquetes tecnológicos adecuados para el ejercicio de una agricultura sustentable.

embargo, continúa siendo muy importante en entidades federativas y regiones que no han diversificado suficientemente su estructura productiva, a través de la manufactura o los servicios. En la medida en que el conjunto de actividades se articula a la agricultura, dichas regiones tienden a quedar atrás respecto a aquellas cuya estructura está mucho más diversificada. El impulso a las actividades agropecuarias, en tal sentido, es una manera de propiciar equilibrios regionales. Las políticas agrícolas inciden en la economía regional, creando el espacio para una mayor diversificación productiva y de las opciones de empleo para la fuerza de trabajo.

En esta misma línea de razonamiento, los programas que inciden en el espacio rural deben articularse, bajo una perspectiva de impulso al desarrollo de las regiones que comparten características similares. La aplicación de un enfoque de este tipo puede facilitar los procesos de reconversión productiva –adopción de un nuevo patrón de especialización, más allá del comportamiento de los precios a muy corto plazo- y mayor conocimiento de los recursos. Los criterios relacionados con los recursos, en su mayor parte de naturaleza agronómica, deben ser tomados en cuenta, no solamente el comportamiento de los precios en el presente. Además, México debe avanzar hacia el diseño de fondos especiales compensatorios –similares a los de la Unión Europea- que ataquen los problemas de desequilibrio en el desarrollo regional, articulando los programas de política agrícola, con otros relacionados con el desarrollo rural, el combate a la pobreza y la conservación de los recursos y el ambiente. Los apoyos a la agricultura deben ser una vía de impulso de las economías regionales.

La percepción social respecto a la situación del campo –y de sus actores, en particular- es negativa. En consonancia, las perspectivas de sus moradores parecen inciertas, así como la posibilidad de que México eleve el potencial de su agricultura y su

capacidad de hacer frente a la competencia externa. En tal sentido, la modificación de las formas de intervención estatal en la agricultura mexicana ha generado grandes insatisfacciones y muy pobres resultados. Si bien múltiples aspectos de la reforma son defendibles, pocos se atreverían a afirmar contundentemente que el marco de política de que dispone la agricultura ahora es el apropiado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, J. 1989. *Industrialización y Desarrollo Agrícola en México*. Plaza y Valdés. México. 203pp.
- Acemoglu, D. et al. 2001. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review* 91: 1369-1401.
- Aghion, P., E. Caroli y C. Garcia-Penalosa. 1999. Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature* 37: 1615-1660.
- Ahner, D. 2004. CAP reform and EU enlargement. The future of the European agricultural policy. Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/sofia/ahner.pdf>
- Altamirano C., R. J. 2001. *El seguro en la administración de riesgos de la actividad agropecuaria*. Tesis Doctoral. CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. 212pp.
- Alesina, A. y D. Rodrik. 1994. Distributive politics and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics* 109: 465-490.
- Alexandratos, N. 1996. *Agricultura Mundial hacia el Año 2010*. FAO-Mundi Prensa, Barcelona. 493pp.
- Álvarez V., C. 1999. Espacios para políticas homogéneas y espacios para políticas diferenciadas. RIMISIP. Disponible en: <http://www.rimisip.cl/publicaciones/electronicas/semex/semex4.html>
- Amsden, A. H. 1991. Diffusion of development: The late-industrializing model and Greater East Asia. *The American Economic Review* 81: 282-286.
- Anderson, K. y M. Ingco. 1999. Integrating agriculture into the WTO: The next phase. World Bank, Washington, D. C. Disponible en: <http://www.itd.org/wb/anderson.doc>
- Anthony, W. y C. F. Runge. 1996. *Agricultural policy reform in the United States: Notes on the 1995-96 Farm Bill*. Proceedings of the Fifth Joint Conference on Agriculture, Food and the Environment, Padova, Italy.

- Appendini, K. 1993. Los productores campesinos. In: Alternativas para el Campo mexicano. Tomo I. Calva, J. L. (coord.). Fontamara, México. pp:195-211.
1996. Changing agrarian institutions: Interpreting the contradictions. Centre for Research on Latin America and the Caribbean. Disponible en: <http://yorku.ca/cerlac/papers/pdf/Appendini.pdf>
- Artís E., G. S/F. Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada. Disponible en: <http://www.buscagro.com/cgi-bin/jump2.cgi?ID=2143>
- ASERCA. 2004. Programas de Apoyos Directos. Resultados Principales del 4to. Trimestre. Año Fiscal 2003. SAGARPA/ASERCA, México. 75pp.
- Ayala E., J. 2000a. Instituciones y Economía. Fondo de Cultura Económica, México. 397pp.
2000b. Mercado, Elección Pública e Instituciones. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México. 519pp.
- Baffes, J. y J. Merman. 1997. From prices to incomes: Agricultural subsidization without protection? *The World Bank Observer* 13(2): 191-211.
- Baffes, J. y H. De Gorter. Decoupling support to agriculture. An economic analysis of recent experience. The World Bank. Disponible en: <http://www.worldbank.org/prospects/workingpapers/baffes°orter.pdf>
- Baldwin, R. E. 2003. Openness and growth: What's the empirical relationship? Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9578>
- Banco Mundial. 1999. Evaluación de la Ayuda al Desarrollo. Mundi-Prensa, México. 174pp.
2000. En el Umbral del Siglo XXI. Informe Sobre el Desarrollo Mundial, 1999-2000. Mundi-Prensa, Madrid. 291pp.
- Barkin, D. y B. Suárez. 1982. El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria. CECODES-Editorial Nueva Imagen. México. 207pp.
- Basco, C. et al. 2003. Implicaciones del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos. *Revista de la CEPAL* 81: 143-156.
- Bermejo, R. 1996. Libre Comercio y Equilibrio Ecológico. Bakeaz. Bilbao.
- Bhagwati, J. N. y A. O. Krueger. 1973. Exchange control, liberalization, and economic development. *The American Economic Review* 63: 419-427.
- Birdsall, N. y M. Szekely. 2003. Boosters not band-aids: Poverty, equity and social policy in Latin America. Center for Global Development. Disponible en: http://www.cgdev.org/wp/cgd_wp024.pdf

- Binswanger, H. P. and K. Deininger. 1997. Explaining agricultural and agrarian policies in the Developing World. Disponible en: <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1765/wps1765.pdf>
- Binswanger, H. P. y E. Lutz. 1999. Obstáculos al comercio agrícola, negociaciones multilaterales y los intereses de los países en desarrollo. X UNCTAD. Disponible en: http://www.unctad.org/sp/docs//ux_tdxrt1d8.sp.pdf
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis. 1998. La globalización y la globalidad de los Países en Desarrollo. Revista de la CEPAL Cincuenta Años. No. Extraordinario: 125-137.
- Brian, A. W. 1989. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Economic Journal* 99: 116-131.
1990. Positive feedbacks in the economy. *Scientific American* 262: 92-99.
- Brassley, P. 1997. *Agricultural Economics and the CAP: An Introduction*. Blackwell Science, Oxford. 171pp.
- Braverman A. y J. E. Stiglitz. 1982. Sharecropping and interlinking of agrarian markets. *American Economic Review* 72: 695-715.
- Bruton, H. J. 1998. A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature* 36: 903-936.
- Buchanan, J. et al. (eds.). 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A&M University Press.
- CAADES. 1994. *La Agricultura en la Apertura: PROCAMPO Mixto por Hectárea como Modelo de Apoyo con Rentabilidad Indiferente y Bolsa de Apoyos Limitada*. CAADES, Culiacán. 38pp.
- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Houghton Mifflin, Boston.
- Carmona, F. et al. 1970. *El Milagro Mexicano*. Editorial Nuestro Tiempo, México. 363pp.
- Calva, José Luis. 1988. *Crisis Agrícola y Alimentaria 1982-1988*. Fontamara, México. 230pp.
1997. *Crisis Agrícola en México: 1982-1996. Diagnóstico y propuestas de solución*. CIESTAAM Universidad Autónoma de Chapingo, México. 16pp.
1999. *Funciones de la agricultura en la economía mexicana*. In: *La Sociedad Mexicana Ante el Tercer Milenio I*. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México. pp. 505-541.
2000. *México. Más Allá del Neoliberalismo*. Plaza Janés, México. 311pp.

- Camilleri, A. (director). 1986. La Agricultura Española ante la CEE. Instituto de Estudios Económicos, Madrid. 840pp.
- Casco, A. y A. Rosenzweig (comps). 2000. La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una Década. IICA, México. 232pp.
- Case, K. E. and R. C. Fair. 1997. Principios de Microeconomía. Prentice Hall, México.
- Chenery, H. B. 1975. The Structuralist approach to development policy. *The American Economic Review* 65: 310-316.
- , S. Robinson y M. Syrquin. 1991. Industrialización y Desarrollo. Trillas, México. 458pp.
- Chomsky, A. (coord.). (1991). U. S. Agricultural Policy Guide. World Perspectives, Washington, D. C. 351pp.
- Classen, R.. 2003. Emphasis shift in U.S. agri-environmental policy. *Amber Waves* 1.5: 38-44.
- et al.* 2001. Agri-environmental payments: Rewarding farmers for environmental performance. *Agricultural Outlook* 281: 26-31.
- CNA/SEMARNAT. 2004. Estadísticas del Agua en México. CNA, México. 142pp.
- Collins, S. M. y B. P. Bosworth. 1996. Economic growth in East Asia: Accumulation versus assimilation. *Brookings Papers on Economic Activity* 1996: 135-191.
- Comisión Europea. 1999. La UE y la Ronda del Milenio: Más y mejores normas. Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/mres/pdf>
- . 2000a. La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf
- 2000b. Informe general.
2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/cappreform/com554/554_es.pdf
- Cord, L. y Q. Wodon. 2001. Do México's agricultural program alleviate poverty? Evidence from the ejido sector. World Bank. Disponible en: <http://poverty.worldbank.org/library/view/13750/>
- Corbo, V. 1999. Las exportaciones en el crecimiento económico y el empleo. In: México, Transición Económica y Comercio Exterior. BANCOMEXT. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 465-482.
- Corrales, J. 1997-1998. Do economic crises contribute to economic reform? Argentina and Venezuela in the 1990s. *Political Science Quarterly*, 112: 617-644.

- Cox, C. A. 2001. What should be the role of resource stewardship in future farm policy? Agricultural Outlook Forum 2001. Disponible en: http://www.swcs.org/t_advocacy_cox_speech.htm
- Cypher, J. M. y J. L. Dietz. 2003. The Process of Economic Development. ROUTLEDGE, London. 608pp.
- Dabat, A. 1993. El Mundo y las Naciones. UNAM, México. 225pp.
- David, M. B. de A. (comp.). 2001. Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. CEPAL/Alfaomega, México.
- Davis B., et al. s/f. Policy Reforms and poverty in the Mexican Ejido Sector. Disponible en: <http://farmfoundation.org/maroon/davis.pdf>
 2000. Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México. Revista de la CEPAL 72: 99-119.
et al. 2002. Conditionality and the impact of programs design on household welfare: Comparing two diverse cash transfer programs in rural Mexico. FAO. Disponible en: <ftp://ftp:fao.org/docrep/fao/007/ae029e/ae029e00.pdf>
- David, P. A. 1985. Clio and the Economics of QWERTY. American Economic Review 75: 332-337. Disponible en: <http://iml.umkc.edu/econ/economics/Institutional/Readings/David/qwerty.htm>
 2000. Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. Disponible en: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00011.pdf>
- DegnbołMartinussen, J. 1999. Society, State & Market. Mellefolkeligt Samvirke, Kobenhavn K, Denmark. 386pp.
- De Ita, A. 2004. Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso Sinaloa. Disponible en: http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/Impactos-liberalizacion-comercial-Sinaloa_es.pdf
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 1995. Quantitative Development Policy Analysis. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London. 397pp.
 y N. Key. 1997. Agricultural and rural development policy in Latin America: New directions and new challenges. University of California at Berkley. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=24
 2000. Agrarian heterogeneity and precision policies: Increasing response and improving targeting. RIMISIP. Disponible en: <http://www.rimisip.cl/publicaciones/electronicas/semex/semex7.html>
- Dewbre, J. 2003. Adjustment in Mexico's crop sector to some policy changes implemented in the 1990's. OECD, Paris. Disponible en: http://agadjust.aers.psu.edu/Workshop_files/Dewbre.pdf

- Diamond, J. 1997. *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*. W.W. Norton & Company, New York.
- Dieter, E. y B-A. Lundvall. 1997. Information technology in the learning economy – challenges for developing countries. DRUID Papers 97-12. Disponible en: http://www.druid.dk/wp/pdf_files/97-12.pdf
- Di Filippo, A. 1998. La visión centro-periferia hoy. *Revista de la CEPAL, Cincuenta Años, No. Extraordinario*: 175-185.
- Directorate-General for Agriculture. 2004. *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2003*. Disponible en: http://europe.eu.int/comm/agriculture/agrista/2003/table_en/index.htm
- Dixit, P. V., and T. 1997. Josling. State trading in agriculture: An analytical framework. IATRC, working paper 97-4. Disponible en: <http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp9704.pdf>
- Djankov, S. et al. 2003. The new comparative economics. Institute for Economic Research Paper No. 2002, Harvard University. Disponible en: http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=390760#PaperDownload
- Dobson, W.D. (1999). The U. S. recession-implications for farm and agricultural trade policies. University of Wisconsin-Madison. Disponible en: <http://aae.wisc.edu/www/pub/mpbpapers/mpb66.pdf>
- Dosi, G. y S. Fabiani. 1994. Convergence and divergence in the long term growth of open economies. In: *The Economics of Growth and Technical Change*. Silverberg, G. y L. Soete. Elgar Publishing Limited, Londres. pp:
- Dyer, G. y J. C. Belasuteguigoitia. 1996. Structural adjustment, market and policy failures: The case of maize. Disponible en: <http://biodiv.org/doc/case-studies/inc/cs-inc-iucn-06-en.pdf>
- Easterly, W. 2002a. What Did Structural Adjustment Adjust? Center for Global Development. Disponible en: http://www.cgdev.org/wp/cgd_wp011.pdf
- 2002b. The Elusive Quest of Growth. *Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. The MIT Press, Cambridge.
- y R. Levine. 2002. Tropic, germs, and crops: How endowments influence economic development. Center for Global Development. Disponible en: http://www.cgdev.org/wp/cgd_wp=15.pdf
- et al. 2003. New data new doubts: Revisiting “aid, policies, and growth”. Center for Global Development. Disponible en: http://www.cgdev.org/wp/cgd_wp026.pdf

- Echeverri, R. y M. De. P. Rivero. 1999. Impacto de las políticas homogéneas en la competitividad, la equidad y la sostenibilidad en el sector rural. RIMISIP. Disponible en: <http://www.rimisip.cl/publicaciones/electronicas/semex/semex6.html>
- Economic Report of the President. 2003. United States Government Printing Office, Washington. 404pp.
- Edwards, S. 1999. Apertura, crecimiento y distribución del ingreso: Análisis comparativo. In: México: Transición Económica y Comercio Exterior. BANCOMEXT. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 429-461.
- Effland, A. 2001. U. S. Farm policy for 21st Century: A diversity of visions for the future. *Agricultural Outlook* 281: 2-4.
- El Financiero. 2001. (Declaración de Francisco Mayorga Castañeda). Octubre 1, p. 2004. (Declaración de Juan Antonio Hinojosa, Coordinador de asesores de ASERCA). Mayo 7, p.
- Elliot, K. A. et al. 2002. Assessing globalization's critics: "Talkers are no good doers???" Disponible en: <http://www.iie.com/publications/wp/2002/02-5.pdf>
- Ellis, F. 1996. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge University Press. 357pp.
- Environmental Working Group. 2003. EWG Farm subsidy DATABASE. Disponible en: <http://www.ewg.org/farm/>
- Equipo de Transición Agropecuario. 2000. Propuesta de desarrollo Rural y agroalimentario, 2001-2006. México. 95pp.
- ERS/USDA. 1996. FAIR Act frames farm policy for 7 years. *Agricultural Outlook Supplement* 229: 21pp. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/aosupp.pdf>
2003. Indicators. In *Amber Waves* 1: 46. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/Amberwaves/November03/Indicators/>
- Eurostat. 1999. *Europa en Cifras. Conocer la Unión Europea*. MP/Eurostat, Madrid.
2003. *Eurostat Yearbook 2003. The Statistical Guide to Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission. 2003a. *50 Years of Figures on Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. 151pp.
- 2003b. *La UE reforma en profundidad su política agraria para lograr una agricultura europea sostenible*. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm

- Evans, P. 1997. The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics* 50.1: 62-87. Disponible en: <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/eclipse.pdf>
1999. Counter-hegemonic globalization: Transnational networks as political tools for fighting marginalization. Disponible en: <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/hegemony.pdf>
- 2000a. Instituciones de gobierno económico en una economía política mundial: Consecuencias para los países en desarrollo. Disponible en: http://www.unctad-10.org/pdfs/ux_tdxrt1d5.sp.pdf
- 2000b. The State as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. In: *Leading Issues in Economic Development*. Meier, G. M. y J. E. Rauch. Oxford University Press, Oxford. pp. 476-494.
- 2002a. Beyond “institutional monocropping”: Institutions, capabilities, and deliberative development. Disponible en: http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/Institutional_Monocropping.pdf
- 2002b. The challenges of the ‘institutional turn’: New interdisciplinary opportunities in development theory. Disponible en: <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/institutionalTurn.pdf>
- EWG. 2004. EWG Farm Subsidy. Disponible en: <http://ewg.org/farm>
- FAO. 1995. *Macroeconomía y Políticas Agrícolas: Una Guía Metodológica*. FAO, Roma. 399pp.
1997. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. Roma. 284pp.
2003. *Evaluación de la Alianza para el Campo 2002*. México. Disponible en: <http://www.evalalianza.org.mx/eval2002/productos/>
- FAOSTAT. 2003. Disponible en: <http://apps.fao.org>
- FAPRI. 2003. *Analysis of the 2003 CAP reform agreement*. Disponible en: <http://www.fapri.missouri.edu>
- Ferrer, A. 1998. América Latina y la Globalización. *Revista de la CEPAL, Cincuenta Años, No. Extraordinario*: 155-168.
- Ffrench-Davis, R. 1999. *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*. McGraw-Hill-CEPAL, Santiago de Chile. 226pp.
- FitzGerald, V. 1999. La CEPAL y la Teoría de la Industrialización. *Revista de la CEPAL, Cincuenta Años, No. Extraordinario*: 47-61.
- Fischler, F. 2003. *The new, reformed agricultural policy*. Discurso, Luxembourg. . Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm
2004. *Agricultural and the WTO: Lessons from Europe*. Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/waob/oc2004/speeches/fischler%20version2%20feb%2020.doc>

- Flores V., J. J. 2003. Integración Económica al TLCAN y Participación Estatal en el Sistema de Innovación Tecnológica en Granos y Oleaginosas de México. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Foley, M. W. 1995. Privatizing the countryside: The Mexican peasant movement and neoliberal reform. *Latin American Perspectives* 22: 59-76.
- Fox, J. A. 1990. "La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano. 1980-1982". In: *Historia de la Cuestión Agraria 9. Los Tiempos de la Crisis, 1970-1982*. Moguel, J. (coord.). Siglo XXI/CEHAM, México. pp: 197-290.
- Fox, V. 2003. Anexo. Tercer Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. México
2004. Anexo. Cuarto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. México.
- Freebairn, D. K. 1997. La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos. *Estudios agrarios* 7: 111-130.
1999. La Nueva Ley Agrícola de Estados Unidos, la política agrícola de México y las perspectivas de los agricultores mexicanos. In: *Memoria. Análisis de la Alianza para el Campo, CIESTAAM/UACH*, México. pp:
- Frankel, J. A. 2000. Globalization of the economy. Disponible en: <http://dsl.nber.org/papers/w7858.pdf>
y D. Romer. 1999. Does trade cause growth? *The American Economic Review* 89: 379-399.
- Fritscher, M. 1985. Estado y Sector Rural en México: 1976-1982. UAM Iztapalapa. México. 186pp.
1996. Los dilemas de la reforma agrícola contemporánea. *Estudios Agrarios* 5:
- Furubotn, E G. Y R. Richter. 2003. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of New Institutional Economics*. The University of Michigan Press. 556pp.
- Galindo M., M. G. y G. Malgesini. 1994. *Crecimiento Económico. Principales Teorías desde Keynes*. McGraw-Hill, Madrid. 145pp.
- Gallup, J. L. et al. 1999. Geography and economic development. In: *Annual World Bank Conference on Development Economics*. World Bank, Washington. pp: 127-170.
- García-Salazar, J. A. 2001. Efectos de PROCAMPO sobre la producción y saldo de comercio exterior de Maíz. *Agrociencia* 35: 671-683.

- García A. C., J. M. 1998. Los efectos distributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: jmgarcia@prv.upv.es
- 2000a. Hacia unas nuevas negociaciones agrícolas. Una visión desde la Unión Europea. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: jmgarcia@prv.upv.es
- 2000b. Política agraria. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: jmgarcia@prv.upv.es
- García A., T. 1994. "Modernización Agraria y Reforma de la PAC". Papeles de Economía Española 60/61.
- Gardner, B. L. 1987. Causes of U.S. farm commodity programs. *The Journal of Political Economy* 95: 290-310.
1992. Changing economic perspectives on the farm problem. *Journal of Economic Literature* 30:62-101.
1999. Agriculture relief legislation in 1998: The bell tolls for reform. *Regulation* 22: 31-34.
- 2002a. Agricultural policy: Pre-and post-FAIR Act comparisons. Disponible en: <http://www.arec.umd.edu/Policycenter/Policyreports/full-texts/01-02.pdf>
- 2002b. U. S. Agricultural policies since 1995, with a focus on market effects in grain and oilseeds. Disponible en: <http://www.apec.umn.edu/documents/gardner-usag.pdf>
- Gardner, B. 1994. ¿Funciona la Reforma de la PAC? Papeles de Economía Española 60/61, suplemento.
1996. *European Agriculture*. ROUTLEDGE, London y New York. 227pp.
- Gilpin, R. 2001. *Global Political Economy*. Princeton University Press, Princeton y Oxford. 423pp.
- Givord, D. 2000. Defensa del modelo rural y agrario europeo en la OMC. Disponible en: <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-es/biblio/model/art02.htm>
- Goldin, I., O. Knudsen y D. van der Mensbrughe. *Trade Liberalisation: Global Economic Implications*, OECD, 1993.
- Gómez-Oliver, L. 1994. *La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano*. Oficina Regional de la FAO para América Latina, Santiago de Chile. 657pp.
1996. El Papel de la agricultura en el desarrollo de México. *Estudios Agrarios* 3: 13-92.

- Gordillo, G. 1988a. *Campesinos al Asalto del Cielo*. Siglo XXI Editores, México.
- 1988b. *Estado, Mercados y Movimiento Campesino*. Plaza y Valdés, México.
1992. *Más allá de Zapata*. Cal y Arena, México. 190pp.
1998. *La Evolución de los Derechos de Propiedad Agraria en México*. Disponible en: <http://www.fao.org/Regional/Lamerica/prior/desrural/derprop/evolder.pdf>
- , A. de Janvry y E. Sadoulet. 1999. *La Segunda Reforma Agraria de México: Respuestas de Familias y Comunidades, 1990-1994*. FCE/CM. 247pp.
- Grant, W. 1997. *The Common Agricultural Policy*. Macmillan Press, London. 239pp.
- Haniotis, T. y P. Bascou. *Is it reflecting, or distorting, the trade impact of agricultural policies?* Disponible en: <http://www.ecostat.unical.it/2003agtradeconf/Contributed%20papers/Haniotis%20Bascou.pdf>
- Harris, R. G. 1993. *Globalization, trade, and income*. *The Canadian Journal of Economics* 26: 755-776.
- Harris, R. L. 2001. *A computable general equilibrium analysis of Mexico's agricultural policy reforms*. International Food Policy Research Institute, Washington.
- Hausmann, R. y D. Rodrik. 2003. *Economic development as self-discovery*. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~dridrik.academic.ksg/selfdisc.pdf>
- Hayami, Y. y V. W. Ruttan. 1989. *Desarrollo Agrícola*. Fondo de Cultura Económica, México. 542pp.
- Henriques, G. y Patel, R. 2004. *NAFTA, corn, and Mexico's agricultural trade liberalization*. IRC Americas Program Special Report. Disponible en: http://www.amerciaspolicy.org/reports/2004/0402nafta_body.htm
- Hermoso S., L. M. 1998. *La ley agrícola de Estados Unidos (Farm Bill) 1996-2002 y su relación con el sector agrícola de México en el Marco del TLC*. Tesis de Maestría. Colegio de Postgraduados, Montecillos, Texcoco. 255pp.
- Hewitt de A., C. 1978. *La Modernización de la Agricultura Mexicana 1940-1970*. Siglo XXI Editores, México.
- Hirschmann, A. O. 1987. *The political economy of Latin American development: Seven exercises in retrospection*. *Latin American Research Review* 22: 7-36.
- Hodgson, G. M. 1998. *The approach of institutional economics*. *Journal of Economic Literature* 36: 166-192.
2001. *How Economic Forgot History*. ROUTLEDGE, London y New York. 422pp.

- Hoekman, B., and K. Anderson. 1999. Developing country agriculture and the new trade agenda. World Bank, Washington, D. C.
- Hofman, A. A. 2001. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes. CEPAL, Santiago de Chile. 48pp.
- Hoppe, R. A., J. Perry y D. Banker. 1999. ERS farm typology: Classifying a divers Ag sector. *Agricultural Outlook* 266: 11-13.
- Hounie, A. et al. 1999. La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. *Revista de la CEPAL* 68: 7-33.
- House Agriculture Committee. 2002. The facts on U. S. farm policy. Disponible en: <http://agriculture.house.gov/fbforum.pdf>
2002. H.R. 2646-The Farm Security and Rural Investment Act. Disponible en: <http://agriculture.house.gov/2626fullsum.pdf>
- Howse, R. 2002. From politics of technocracy-and back again: The fate of the multilateral trading regime. *American Journal of International Law* 96: 94-117.
- IATP. 2003. United States Dumping on World agricultural Markets. IATP, Minneapolis. Disponible en: http://www.tradeobservatory.org/library/uploadedfiles/United_States_Dumping_on_World_Agricultural_Ma.pdf
2004. United States Dumping on World agricultural Markets. IATP, Minneapolis. Disponible en: http://www.tradeobservatory.org/library/cfm?filename=US_Dumping_on_World_Agricultural_Markets_Febru.pdf
- Ibarra, D. 2000. El Nuevo Orden Internacional. Aguilar, México. 196pp.
- INEGI. 1994. Estados Unidos Mexicanos. VII Censo Agrícola-ganadero. Aguascalientes. 426pp.
1996. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1995. Aguascalientes. 790pp.
2003a. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2002. Aguascalientes. 727pp.
2003b. Resultados del VIII Censo Ejidal, 2001. Aguascalientes.
2003c. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002. Aguascalientes.
- Ingersent, K. A. y A. J. Rayner. 1999. Agricultural Policy in Western Europe and the United States. Edward Elgar, Cheltenham. 449pp.
- Ingco, M. D., and R. Townsend. 2000. Experience from the implication of Uruguay Round commitments: Policy options and challenges for African Countries. The World Bank, Washington.

- Islam, N. y A. Valdés (ed.). 1990. *The GATT, Agriculture, and the Developing Countries*. IFPRI, Washington. 54pp.
- Izam, M. y V. Onffroy de V. 2000. *El Sector Agrícola en la Integración Económica regional: Experiencias Comparadas de América Latina y la Unión Europea*. CEPAL, Santiago de Chile. 56pp.
- Jacquet, F. 2003. Future agricultural policy in the European Union. *Choices* First Quarter: 23-26.
- Jeannot, F. 2001. *Las Reformas Económicas de México*. UAM-Miguel Ángel Porrúa, México. 595pp.
- Jerardo, A. 2002. Export share of U.S. Ag production is a stable 21 percent. *Agricultural Outlook* 296: 4-5. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/Nov2002/ao296b.pdf>
- Johnson, S. R. 2001. Implications of structural change for farms and rural economics. Disponible en: <http://www.usda.gov/agency/oce/waob/oc2001/speeches/stanjohnson.pdf>
- Johnston, B. F. y J. W. Mellor. 1961. The role of agriculture in economic development. *American Economic Review* 51: 566-593.
- Johnston, B. F. y P. Kilby. 1980. *Agricultura y Transformación Estructural*. FCE, México. 506pp.
- Johnson, D. G. 1997. Agriculture and the wealth of nations. *The American Economic Review* 87.2: 1-12.
- Jones, Ch. I. 2000. *Introducción al Crecimiento Económico*. Prentice Hall, México.
2000. Comment on Rodríguez and Rodrik, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence". Disponible en: <http://emlab.berkeley.edu/users/chad/nberma2000.pdf>
- Jorgenson, D. W. et al. 1995. *The Common Agricultural Policy Beyond the MacSharry Reform*. Elsevier, Amsterdam. 341pp.
- Josling, T. 1999. Developing countries and the new round of multilateral trade negotiations: Background notes on agriculture. Disponible en: http://www.ksg.harvard.edu/Trade_Workshop/josling.pdf
2000. Agriculture and the next WTO Round. In: *The WTO After Seattle*. Schott, J. J. (ed.). Institute for International Economics, Washington. pp: 91-117.

- Knutson, R. D., J.B. Penn y B. L. Flinchbaugh. 1998. *Agricultural and Food Policy*. Prentice Hall, New Jersey. 521pp.
- , R., E. G. Smith y D. O. Anderson. 1998. Southern Farmers Exposure to Income Risk under de 1996 Farm Bill. Agricultural & Food Policy Center, Texas A&M University system. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=599
- , R., M. A. Loyns y R. F. Ochoa. 2000. Opciones de Políticas Agrícolas para Facilitar el Cambio y Mantener la Competitividad bajo Condiciones de Libre Mercado entre los Países Miembros del TLCAN. Consorcio de Información para Disputas de Políticas Agrícolas (PDIC).
- Kato, J. 1996. Institutions and Rationality in Politics –Three Varieties of Neo-institutionalists. *British Journal of Political Science* 26: 553-582.
- Kosacoff, B. y A. Ramos. El debate sobre política industrial. *Revista de la CEPAL* 68: 35-60.
- Krueger, A. O. 1974. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review* 64: 291-303.
1990. Government failures in development. *Journal of Economic Perspectives* 4: 9-23.
- , M. Schiff y A. Valdés. 1991. *The Economy of Agricultural Pricing Policy*. Volume 1. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y London.
1997. Trade policy and economic development: How we learn. *The American Economic Review* 87: 1-22.
- (editor). 2000. *Economic Policy Reform*. The University of Chicago Press, Chicago y London.
- Krugman, P. 1993. The narrow and broad arguments for free trade. *The American Economic Review* 83: 362-366.
- y A. J. Venables. 1995. Globalization and the Inequality of Nations. National Bureau of Economic Research. Disponible en: dsl.nber.org/papers/w5098.pdf
1996. *Vendiendo Prosperidad*. Ariel, México.
1997. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Antonio Bosch Editor, Barcelona. 113pp.
1999. *Internacionalismo Pop*. Norma, México.
- (editor). 2000. *Currency Crisis*. The University of Chicago Press, Chicago y London. 356pp.
- y M. Obstfeld. 1999. *Economía Internacional*. McGraw-Hill, México. 629pp.
- Kuczynski, P.P. y J. Williamson. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics, Washington DC. Disponible en: http://bookstore.iie.com/merchant.mvc?Screen=PROD&Product_Code=350
- La Jornada. 2004. Pobreza: cuentas alegres del Banco Mundial. Julio 30.

- Lal, D. K. 2000. *The Poverty of 'Development Economic'*. The MIT press, Cambridge. 175pp.
- Lamo de E., J. 1998. Los nuevos desafíos y escenarios de la PAC en el marco de la agricultura mundial del Siglo XXI. Disponible en: http://www.ucm.es./info/icei/publica/3_lamo.htm
- Le Heron, R. 1993. *Globalized Agriculture*. Pergamon Press, Oxford. 185pp.
- León L., A. 1999. *La Política Agrícola Europea y su Papel en la Hegemonía Mundial*. Plaza y Valdés, México. 230pp.
- Lence, S. H. y D. J. Hayes. 2000 U. S. Farm policy and the variability of commodity prices and farm revenues. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2046
- Lewis, J. 2002. Agrarian change and privatization of ejido land in Northern México. *Journal of Agrarian Change*: 2: 402-420.
- Loop, C. B. 2001. Farm Bill – A Southern specialty crop perspective. Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/forum/Archives/2001/speeches/loop.doc>
- Lora, E. y H. Panizza. 2002. Un escrutinio de las reformas estructurales en América Latina. BID, Washington, DC. Disponible en: <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-471.pdf>
- Lugo Ch., H. et al. 1990. *Modernización del Sector Agropecuario Mexicano*. IPE, México.
- Lustig, N. 1994. México. *Hacia la Reconstrucción de una Economía*. FCE/CM, México. 200pp.
- Luttrell, C. B. 1989. *The High Cost of Farm Welfare*. Cato Institute, Washington. 149pp.
- Macarena, D., and T. Jostling. 1999. Competition policy and international agricultural trade. IATRC. Disponible en: <http://agecon.lib.umn.edu/iatrc/wp9907.pdf>
- Mander, J. y E. Goldsmith. 1996. *The Case Against the Global Economy*. Sierra Club Books, San Francisco. 549pp.
- Manlin R., D. 1997. La reforma de las subvenciones. In: *La Situación del Mundo*. Brown, L. *La Situación del Mundo*. Icaria, Barcelona. pp: 245-277.
- Martin, H.-P. y H. Schumann. 1999. *La Trampa de la Globalización*. Taurus, México.
- Martínez, G. y G. Fárber. 1994. *Desregulación Económica (1989-1993)*. Fondo de Cultura Económica, México.

- Massot M., A. 1998. Política agrícola común en crisis vs crisis de la construcción europea. Disponible en: http://www.ucm.es/info/icei/publica/1_massot.htm
 2002. Los desafíos actuales de la Política Agraria Común. Disponible en: amassot@europarl.eu.int
- Mayda, A. M. y D. Rodrik. 2002. Why are some people (and countries) more protectionist than others? Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/TradePref.PDF>
- McCalla, A. F. y T. E. Josling. 1985. Agricultural Policies and World Markets. MacMillan Publishing Company, New York. 286pp.
- Mc Michael, P. 1999. La política alimentaria global. Cuadernos Agrarios 17-18: 9-28.
- Meadows, D. H. et al. 1972. Growth Limits. Universe Books, New York.
- Meier, G. M. y J. E. Rauch. 2000. Leading Issues in Economic Development. Oxford University Press, Oxford. 578pp.
- Memarsadeghi, S. y R. Patel. 2003. Agricultural restructuring and concentration in the United States: Who wins, who Loses? Food First Institute, Oakland. Disponible en: <http://www.foodfirst.org/pubs/policy/pb6.pdf>
- Mishra, A. K. et al. 2002. Income, wealth, and the economic well-being of farm households. USDA, Washington. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/aer812/aer812/.pdf>
- Michalski, W., R. Miller y B. Stevens. 1998. "Economic flexibility and societal cohesion in the Twety-first Century: An overview of the issues and key points of the discussion". In: Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold?, OECD, Paris. pp. 7-25.
- Michelmann, H. J. et al. 2001. Globalization and Agricultural Trade Policy. Lynne Rienner Publishers, Boulder y London. 357pp.
- Mittal, A. y P. Rosset. 2003. Perdiendo nuestra tierra: La ley agrícola del 2002. Disponible en: <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2002/leyagricola.html>
- Moguel, J. (coord.). 1988. Historia de la Cuestión Agraria 7. La Época de Oro y el Principio de la Crisis de la Agricultura Mexicana 1950-1970. Siglo XXI Editores CEHAM. México. 290pp.
 (coord). 1989. Historia de la Cuestión Agraria 8. Política Estatal y Conflictos Agrarios 1950-1970. Siglo XXI Editores CEHAM. México. 291pp.
 (coord.). 1990. Historia de la Cuestión Agraria 9. Los Tiempos de la Crisis 1970-1982. Siglo XXI Editores CEHAM. México. 521pp.
- Montañez, C. y H. Aburto. 1979. Maíz. Política Institucional y Crisis Agrícola. Nueva Imagen. México. 249pp.

- Montes, P. 1999. *El Desorden Neoliberal*, Editorial Trotta, Valladolid.
- Moyano, E. 1999. Procesos de cambio en la sociedad rural europea: pluralidad de intereses en una nueva estructura de oportunidades. *Cuadernos Agrarios* 17-18: 94-123.
- Muñoz R., M. y V. H. Santoyo C. 1996. *Visión y Misión Agroempresarial: Competencia y Cooperación en el Medio Rural*. CIESTAAM, Chapingo.
1999. *Evaluación del PEAT*.
y J. R. Altamirano C. 2002. *Mercados e Instituciones Financieras Rurales*. CIESTAAM-UACH, México. 315pp.
- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave. 1992. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 5ª ed. McGraw-Hill, Madrid.
- Myhre, D. 1999. Créditos agrícolas adecuados: Pieza faltante de la reforma agraria mexicana. In: *Reformando la Reforma Agraria Mexicana*. Randall, L. (ed.). UAM, México. Pp. 153-181.
- Nadal, A. 2001. Lineamientos de una estrategia alternativa de desarrollo para el sector agrícola. El Colegio de México. Disponible en: [http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/procientec/SECTOR%AGRICOLA\(FINAL\).pdf](http://ase.tufts.edu/gdae/publications/working_papers/procientec/SECTOR%AGRICOLA(FINAL).pdf)
- Nelson, R. R. 1995. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economic Literature* 33: 48-90.
y S. Winter. 1974. Neoclassical vs. evolutionary theories of economic growth: Critique and prospectus. *Economic Journal* 84: 886-905.
y S. Winter. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, Cambridge.
- Nelson, F. J. 2002. Aligning U.S. farm policy with World trade commitments. *Agricultural Outlook* 288: 12-16. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/jan2002/ao288.pdf>
- Normile, M. A. y S. E. Leetmaa (coords.). 2004. *U.S.-EU Food and Agriculture Comparisons*. USDA. Washington. 90pp.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
1994a. *Estructura y Cambio en la Historia Económica*. Alianza Editorial, Madrid.
1994b. Economic performance through time. *The American Economic Review* 84: 359-368.
- Ocampo, J. A. 2001. Agricultura y desarrollo rural en América Latina. In: *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*. De A. David, M. B. (comp.). CEPAL-Alfaomega, México. pp: 1-40.

- OCDE. 1997. Examen de las Políticas Agrícolas de México. Políticas Nacionales y Comercio Agrícola. París. 234pp.
- OECD. 1994. Agricultural Policy Reform: New Approaches. Paris. 190pp.
1995. Adjustment in OECD Agriculture. Issues and Policy Responses. París.
1996. Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris. 233pp.
- 1998a. Adjustment in OECD Agriculture. Reforming Farmland Policies. Paris. 83pp.
- 1998b. Agricultural Policies in Emerging and Transition Countries. Monitoring and evaluation. Paris. 292pp.
1998. The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies. Paris. 130pp.
1999. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris. 272pp.
2000. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris. 263pp.
- 2001a. Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. Paris.
- 2001b. Producer and Consumer Support Estimate OECD Database 1986-2000. User's Guide. OECD, Paris. 31pp.
- 2001c. Multifunctionality. Towards an Analytical Framework. Paris. 159pp.
- 2003a. Multifunctionality. The policy Implications. Paris. 106pp.
- 2003b. OECD in Figures. Statistics on the Member Countries. Paris. 92pp.
- 2003c. Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation. Paris.
2004. OECD Agricultural Policies 2004. At a Glance. Paris. 73pp.
- Offutt, S. 2001. What does farm structure imply for future farm policy? Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/waob/oc2001/speeches/offutt.doc>
2002. The future of farm policy analysis: A household perspective. American Journal of Agricultural Economics 84: 1189-1200.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1997. Europa: Preguntas y Respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea. Luxemburgo. 174pp.
- Olinto, P., K. Deininger y B. Davis. 2000. Land market liberalization and the access to land by rural poor: Panel data evidence of the impact of the Mexican ejido reform. World Bank.

- Orden, D. 2001. Should there be a federal farm income safety net? Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/waob/oc2001/speeches/orden.doc>
- , R. Paarlberg y T. Roe. 1999. Policy Reform en American Agriculture. The University of Chicago Press, Chicago y London. 270pp.
- y R. Paarlberg. 2001. The new Century of multi-agriculturalism. Review of Agricultural Economics 23(2): 289-301. Disponible en: <http://www.uga.edu/caes/symposium02/orden02.html>
2002. Reform's stunted crop. Regulation 25: 26-32. Disponible en: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv25n1/v25n1-3.pdf>
- Paarlberg, P. L., M. Bredahl y J. Lee. 2003. Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations. Review of Agricultural Economics 24: 322-335.
- Palazuelos, E. 2000. Estructura Económica de Estados Unidos. Crecimiento Económico y Cambio Estructural. Editorial Síntesis, Madrid.
- Panayotou, T. 1994. Ecología, Medio ambiente y Desarrollo. Gernika, México. 216pp.
- Parlamento Europeo. 1999. Consecuencias de la Desregulación de los Mercados agrarios en las Economías Agrarias Internacionales y Europeas. Resumen y Recomendaciones. Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (DV\385645ES/38).
- Peen, J. B. 2001. How well has the 1996 farm bill worked? Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/waob/oc2001/speeches/penn>
- Pederson, G. D. y T. Khitarishvili. 2001. Trade and macroeconomic policy: What does it mean for farmers and lenders? Agricultural Outlook Forum 2001. Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/forum/Archives/2001/speeches/Pederson.PDF>
- Pelkmans, J. 2001. European Integration. Second Edition. Financial Times-Prentice Hall, Harlow. 419pp.
- Pérez E. R. 1987. Agricultura y Ganadería. IIEc-Ediciones de Cultura Popular. México. 285pp.
2000. De Política Agrícola y Otros Asuntos del Campo. Estudios Agrarios 14: 31-60.
- Peterson, J. y E. Bomberg. 1999. Decision-making in the European Union. Macmillan Press LTD, London. 336pp.
- Petit, M. 2003. The Current Process of CAP Reform. Implications for WTO Negotiations. International Conference on "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading", Capri. Disponible en: http://www.iamn.fr/bn/pdf/publi/petit-2003-CAP_reform.pdf

- Piccinini, A. y M. Loseby. 2001. *Agricultural Policies in Europe and the USA*. Palgrave, Houndmills, Basingtoke, Hampshire y New York. 268pp.
- Pinstrup-Andersen, P. et al. 1999. *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-first Century*. IFPRI, Washington, DC. Disponible en: <http://www.ifpri.org/pubs/fpr/fpr/fpr29.pdf>
- Pinto, A. 1991. *América Latina: Una Visión Estructuralista*. UNAM, México.
- Pipitone, U. 1999. *Tres Ensayos Sobre Desarrollo y Frustración: Asia y América Latina*. CIDE/Grupo Editorial Porrúa, México.
- Poiret, M. s/f. *Specialised holding and more intensive practices*. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/expl_en/report.htm
- Prychitko, D. L. 1998. *Why Economists Disagree. An Introduction to the Alternative Schools of Thought*. State University of New York Press, Albany. 415pp.
- Quintana, R. D. 1990. *El debate económico y la nueva Ley Agraria*. In: *Alternativas para el Campo Mexicano*. Tomo II. Calva, J. L. (coord.). Fontamara, México.
- Quiroz, J. A. 2001. *Agricultura y reformas macroeconómicas en la década de los noventa*. In: *Desarrollo de las Economías Rurales de América Latina y el Caribe*. Echeverría, R. G. (ed.). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. pp: 103-141.
- Randall, L. (ed.). 1999. *Reformando la Reforma Agraria Mexicana*. UAM/El Atajo, México. 433pp.
- Rausser, G. C. *Predatory versus productive government: The case of U.S. agricultural policies*. *The Journal of Economic Perspectives* 6: 133-157.
- Ray, D. 1996. *The Fair Act: What does it all Mean?* Disponible en: <http://www.farmfoundation.org/pubs/increas/96/fairact.pdf>.
- 2001a. *1996 Farm Bill: A pattern for future legislation or failed experiment*. Disponible en: <http://www.agpolicy.org/ppap/doc/nd.doc>
- 2001b. *Food and Agricultural Policies of the United States*. Disponible en: <http://www.agpolicy.org/ppap/pdf/02/BookChapter.pdf>.
- , D. G. de la Torre U. y K. J. Tiller. 2003. *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*. APAC/University of Tennessee, Knoxville. 59pp.
- Rello, F. 1986. *El Campo en la Encrucijada Nacional*. SEP, México. 190pp.
- y Y. Trápaga. 2001. *Libre Mercado y Agricultura: Efectos de la Ronda de Uruguay en Costa Rica y México*. CEPAL, México. 73pp.
- Rifkin, J. 1996. *El Fin del Trabajo*. Paidós, México. pp: 139-174.

- Roca A, J. S. 1994. La Ronda de Uruguay sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales. Mundi-Prensa, Madrid. 535pp.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 2000. Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~.dodrik.academic.ksg/skepti1299.pdf>
- Rodrik, D. 1993. The positive economics of policy reform. *The American Economic Review* 83: 356-361.
1996. Understanding economic policy reform. *Journal of Economic Literature* 34: 9-41.
1997. Has Globalization Gone too Far? Institute for International Economics, Washington. 108pp.
- 1998a. Why do more open economies have bigger governments? *The Journal of Political Economy* 106: 997-1032.
- 1998b. Symposium on globalization in perspective: An introduction. *The Journal of Economic Perspectives* 12: 3-8.
2001. The global Governance as if Development Really Mattered. UNDP, New York.
2002. Institutional Rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/institutionsrule%205.0.pdf>
2003. Growth Strategies. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~.dodrik.academic.ksg/growthstrat10.pdf>
- Romero, J. y A. Puyana. 2004. Evaluación Integral de los Impactos e Instrumentos del Capítulo Agropecuario del TLCAN. Documento Maestro. México. 134pp. Disponible en: http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/NAFTA_AGRI.pdf
- Rosamond, B. 2000. Theories of European Integration. PALGRAVE, New York. 232pp.
- Rosenzweig P., A. 2000. La política de comercio exterior del sector agropecuario de México durante la década de los noventa. In: La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una Década. Casco, A. y A. Rosenzweig (comps.). IICA, México. pp: 33-47.
- y G. Aguilar A. 2000. El comercio exterior agroalimentario mexicano durante la década de los noventa: tendencias y desafíos. In: La Política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década. Casco, A. y A. Rosenzweig (comps.). IICA, México. pp: 49-106.
- y N. F. López L. 2000. Tendencias estructurales en la dinámica y composición de la producción agropecuaria. In: La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una Década. Casco, A. y A. Rosenzweig (comps.). IICA, México. pp: 107-133.
- , M. Sosa U. y G. Aguilar A. La política de comercialización de granos y oleaginosas en México y propuestas de mediano plazo. In: La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una Década. Casco. A. y A. Rosenzweig (compiladores). IICA, México. pp: 135-165.
2003. Changes in Mexican agricultural policies, 2001-2003. Disponible en: <http://www.farmfoundation.org/farmpolicy/rosenzweig.pdf>

- Royer, J. S. y R. T. Rogers. 1998. *The Industrialization of Agriculture*. Ashgate, Brookfield. 346pp.
- Rozo, C. A. 1993. *La Integración Europea. Del Acta Única al Tratado de Maastricht*. UAM-Xochimilco. México. 211pp.
- Rubio, B. 2001. *Explotados y Excluidos. Los Campesinos Latinoamericanos en la Fase de Agroexportación Neoliberal*. PyV, México.
- Runge, C. F. 1994. *Designing green support: Incentive compatibility and the commodity programs*. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=125
1996. *Agricultural policy reform in the United States: Notes on the 1995-96 Farm Bill*. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=120
- 1998a. *Emerging issues in agricultural trade and the environment*. Center for International Food and Agricultural policy. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=1003
- 1998b. *U. S. farm policy: Can FAIR be fixed?* Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=1019
- Sadoulet, E., A de Janvry y B. Davis. 2001. *Cash transfer program with income multipliers: PROCAMPO in Mexico*. IFPRI, FCND DP No. 99. 52pp. Disponible en: <http://www.ifpri.org/divs/fncd/dp/papers/fcndp99.pdf>
- Sachs, J. 2000. *Tropical underdevelopment*. CID Working Paper No. 57. Disponible en: <http://www2.cid.harvard.edu/cidwp/057.pdf>
- SAGARPA. 2001. *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*. México. 215pp.
2002. *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006*. Disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002/pec0206/pec_0206.pdf
- y Secretaría de Economía. 2002. *Acciones de política agroalimentaria y pesquera para el fortalecimiento sectorial*. México. 16pp.
- Sakakibara, E. 1999. *The end of market fundamentalism*. Disponible en: <http://www.druckversion.studien-von-zeitfragen.net/Market%Fundamentalism.htm>
- Salcedo, S. 1999. *Impactos Diferenciados de las Reformas sobre el Agro Mexicano: Productos, Regiones y Agentes*. CEPAL, Santiago de Chile. 88pp.
- Salinas de G., C. 1994. *Anexo. Sexto Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal*. México.

- Sanderson, E. S.. 1990. La Transformación de la Agricultura Mexicana. Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 290pp.
- Santoyo, H., P. Ramírez y M. Suvedi. 2000. Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural. CIESTAAM/INCA RURAL/Michigan State University, México. 245pp.
- SARH. s/f. PROCAMPO. Vamos al grano para progresar. SARH, México. 61pp.
- Schott, J. J. (ed.). 2000. The WTO after Seattle. Institute for International Economics, Washington. 292pp.
- Schotter, A. R. Microeconomía. Un Enfoque Moderno. CECSA, México. 700pp.
- Schweikhardt, D. B. 2000. Reconsidering the farm problem under an industrializing agricultural sector. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2283
- et al. 1996. The Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996: Commodity and conservation programs. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2175
- , S. Batie y O. C. Doering. 1996. A preview of the 1996 farm program provisions. Department of Agricultural Economic, Michigan State University. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2176
- Schwentenius R., R. y M. A. Gómez C. 1994.
y José Luis Calva. 1995. La Cartera Vencida del Sector Agropecuario. Evolución-Causas-Soluciones. Reporte de Investigación 25, CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo, México..
1999. La Alianza para el Campo. Propuesta metodológica de nueva Política agrícola. In: Análisis de la Alianza para el Campo. CIESTAAM, Chapingo.
1999. 1999. Política Agrícola hacia el Siglo XXI. PROCAMPO y Alianza para el Campo en el Contexto Internacional. Estudios Agrarios 13: 61-82.
- Sharples, M. R. 2001. Transforming market access into U. S. agricultural sales. Disponible en: <http://www.usda.gov/oce/waob/oc2001/speeches/sharples.pdf>
- Shields, D. A. y P. C. Westcott. 1998. Low prices test 1996 Farm Act. Agricultural Outlook AGO-255: 12-14.
- SIAP/SAGARPA. 2003a. Análisis Comparativo de Indicadores del Sector Agropecuario de México y otros países. SAGARPA, México. 124pp. Disponible en: <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/modelos/acomparativo/Competitividad03.pdf>
- 2003b. El ingreso rural y la producción agropecuaria en México (1989-2002). SAGARPA, México. Disponible en: <http://www.siap.sagarpa.gob.mx/modelos/indmacro/Archivos/documento5.pdf>
- Smith, E. G. y D. L. Young. Cropping diversity and farm programs. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=2213

- Smith, K. 1991. Innovation policy in an evolutionary context. In: *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change: Present Status and Future Prospects*. Siviotti, P. & J. S. Metcalfe (eds.). Harvard Review, Chur.
- Spoor, M. 2001. Incidencia de dos décadas de ajustes en el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe. In: *Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*. De A. David, M. B. (comp.). CEPAL-Alfaomega, México. pp: 135-164.
- Soros, G. 1999. *La Crisis del Capitalismo Global*. Plaza Janés, México. 277pp.
- South Centre. 2003. European Common Agriculture Policy (CAP) reform in the WTO context. Disponible en: <http://actionaid.org/resources/pdfs/sc.cap.pdf>
- Srinivasan, T. N. 2000. Neoclassical political economy, the state, and economic development. In: *Leading Issues in Economic Development*. Meier, G. M. y J. E. Rauch. Oxford University Press, Oxford. pp. 442-445.
- Stay R., J. 1999. El comportamiento reciente de la economía mundial. In: *La Globalización de la Economía Mundial*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México. y H. Sotomayor (comps). 1992. *América Latina y México ante la Unión Europea de 1992*. UAP-IIES/UAM-Fundación Friedrich Ebert, México. 250pp.
- Stern, N. 1989. The Economics of development: A survey. *The Economic Journal* 99: 597-685.
- Stiglitz, J. 1987. Some theoretical aspects of agricultural policies. *Research Observer* 2.1: 43-60.
- y A. Weiss. 1981. Credit rationing in market with imperfect information. *American Economic Review* 71: 395-410.
1989. Markets, markets Failure, and development. *The American Economic Review* 79: 197-203.
1991. Another Century of economic science. *The Economic Journal* 101: 134-141.
2000. Reflections on the theory and practice of reform. In: *Economic Policy Reform*. Krueger, A. O. (ed.).The University of Chicago Press, Chicago y London. pp. 551-583. .
2002. *Globalization and Its Discontents*. Allen Lane-Penguin Books, London. 282pp.
2003. El rumbo de las reformas. *Revista de la CEPAL* 80: 7-40.
2003. Development policies in a World of globalization. Disponible en: <http://www-1-gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/developmentGlobalization.pdf>
- Stuart, K. y C. F. Runge. 1996. Agricultural policy reform in the United States: An unfinished agenda. Center for International Food and Agricultural Policy. Disponible en: http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=121&ftype=.pdf

- Sumpi V., J. M. 1994. La Agricultura Española Actual. Papeles de Economía Española 60/61:
1999. Luces y sombras del acuerdo agrícola de la Agenda 2000. Cuadernos de agricultura, Pesca y Alimentación 4.
- Tamames, R. 1996a. El Mercado Interior Único (MIU): Unión aduanera y Política Agrícola Común (PAC), EDIMADOZ, Madrid.
1996b. La Unión Europea. Alianza Editorial, Madrid. 478pp.
- Tarrío G., M. 1999. Agricultura y la cuestión alimentaria, Algunos impactos de la globalización en México. In: Sector Agropecuario y Alternativas Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutrición en México. Espinoza C., L. M. (coordinador). UAM- Plaza y Valdéz, Méx.
- Téllez, L. 1994. La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal. Fondo de Cultura Económica, México. 307pp.
- The Commission on 21st Century Production Agriculture (2001). Directions for Future Farm Policy: The Role of Government in Support of Production Agriculture. Report to the President and Congress. Washington.
- Tío S., C. 1994. Crítica de la reforma de la PAC. Papeles de Economía española, suplemento, 60/61:
- Timmer, C. P. 1988. The agricultural transformation. In: Handbook of Development Economics. Chenery, H. y T. N. Srinivasan (editores). Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Topik, S. 1998. Dependency revisited: Saving the baby from the bathwater. Latin American Perspectives 25: 95-99.
- Trápaga D., Y. 1995. Políticas agropecuarias en los países industrializados. In: Las Consecuencias de la Modernización y el Desarrollo Sostenible. Camberos, M. et al. (comps.). CIAD-UPAL, México. pp: 237-248.
1996. Panorama regional de la producción de alimentos en el mundo. In: El Reordenamiento Agrícola en los Países. Torees, F. et al. (coords.). UNAM, México. pp: 25-37.
- Trujillo F., J. de D. y R. Schwentesius R. 2002. Teorías y reformas en las políticas agrícolas. In: La Realidad Económica Actual y las Corrientes Teóricas de su Interpretación: Un Debate Inicial. Campos A., L. (coordinadora). IIES/UNAM- Miguel Ángel Porrúa, México. pp: 281-311.

- Tweeten, L. 1998. Overview of U. S. agricultural policy. Disponible en: <http://agecon.lib.umn.edu/>
 1999. Trade, Uncertainty and new farm programs. Ohio State University, Columbus. Disponible en: <http://agecon.lib.umn.edu/>
 2000. Coexisting with Alternative Agriculture Advocates. Choices, Second Quarter:
- UACH. 1993. Las Reformas de la Política Agrícola Común. Chapingo, México.
- USDA. 1994. Agricultural Statistics 1994. Government Printing Office, Washington. Disponible en : <http://www.usda.gov/nass/pubs/agr4all.pdf>
 1996. Agricultural Statistics 1995-96. Government Printing Office, Washington. Disponible en: http://www.usda.gov/nass/pubs/agr95_96/acro9596.htm
 2000. Strategic Plan for FY 2000-2005. USDA, Washington. 103pp.
 2001a. America's diverse family farms. Bulletin Number 769. 8pp. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/aib769/aib769.pdf>
 2001b. USDA Agricultural Baseline Projections to 2010. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/waob011a.pdf>
 2001c. Food and Agricultural Policy. USDA, Washington. Disponible en: <http://www.usda.gov/news/pubs/farmpolicy01/fullreport.pdf>
 2001d. 2001 Agricultural Resource Management.
 2003a. Agricultural Statistics 2003. Government Printing Office, Washington. Disponible en: <http://www.usda.gov/nass/agr03/acro03.htm>
 2003b. FY 2003 Budget.
- Verspagen, B. 1993. Uneven Growth Between Interdependent Economies. Avebury, Aldershot.
- Verterby, M. y K. S. Krupa. 2001. Major Uses of land in the United States, 1997. Statistical Bulletin N. 973. ERS/USDA, Washington. 60pp. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/sb973.pdf>
- Vollrath, T. L. 1989. Competitiveness and Protection in World Agriculture. USDA/ERS, Rockville.
- Wade, R. Managing. 1993. Trade: Taiwan and South Korea as Challenges to Economics and Political Science. Comparative Politics 25: 147-167.
- Warman, A. 1980. Ensayos sobre el Campesinado en México. Editorial Nueva Imagen. México. 216pp.
 2001. El Campo Mexicano en el Siglo XX. Fondo de Cultura Económica, México. 262pp.
- Weimer, D. L. y A. R. Vining. 1999. Policy Analysis. Concept and Practice. Third Edition. Prentice Hall, Upper Saddle river, New Jersey. 486pp.

- Westcott, P. C. y C. E. Young. 2000. U. S. farm programs benefits: Links to planting decisions & agricultural markets. *Agricultural Outlook* 275: 10-13. Disponible en: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/oct2000/ao275e.pdf>
- , C. E. Young y J. M. Price. 2002. The 2002 Farm Act. Provisions and implications for commodity markets. USDA, *Agriculture Information Bulletin* 778. 61pp. Disponible en: <http://ers.usda.gov/publications/aib778/aib778.pdf>
- Wilcox, W. W., W. W. Cochrane y R. W. Herdt (1974). *Economics of American Agriculture*. Third edition. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey. 503pp.
- Williamson, J. 2000. What should the World Bank think about Washington Consensus? *World Bank Research Observer* 15: 251-264. Disponible en: [http://worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/\[6\]williamson.pdf](http://worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/[6]williamson.pdf)
- Wise A., T. 2004. The paradox of agricultural subsidies: Measurement issues, agricultural dumping, and policy reform. Disponible en: <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/04-02AgSubsidies.pdf>
- World Bank. 2001. *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*. Washington.
2004. *World Development Report 2005: A Better Investment climate for Everyone*. Washington. 288pp.
- Young, E. y A. Effland. 2001. Recommendations of the Commission on 21st Century Production Agriculture. *Agricultural Outlook* 280: 20-23.
- Yunez N., A. 2001. How changes in Mexican agriculture affect México-US migration? Disponible en: <http://iga.ucdavis.edu/changes.pdf>
2002. Lessons from NAFTA: The case of México's agricultural sector. World Bank. Disponible en: ayunez@colmex.mx
- y F. Barceinas. 2003. *El TLCAN y la agricultura mexicana*. IIEc-UNAM. México.
- Zepeda L., G. R. s/f. Cuatro Años de PROCEDE: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México. Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070903.htm>