



2005^{XV} Aniversario

Reporte de Investigación

75

Serie "Reportes de Investigación", Octubre de 2005

**LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS
AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS,
LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO.**

Una crítica a la OCDE y su biblia neoliberal

Juan de Dios Trujillo Félix
Rita Schwentesius Rindermann
Manuel Ángel Gómez Cruz
Carlos Maya Ambía

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

**Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial**

El Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM) es un centro de investigación y posgrado con sede en la Universidad Autónoma Chapingo, México, que desde 1990 estudia los problemas económicos, sociales y tecnológicos de la agroindustria y la agricultura mundial, genera y difunde conocimientos, lo cual realiza a través del trabajo interdisciplinario, con una visión integral, crítica y propositiva, priorizando las necesidades de la sociedad rural y los intereses de los grupos mayoritarios.

Serie Reportes de Investigación, fundada en 1991 por:
Manuel Ángel Gómez Cruz y Rita Schwentesius Rindermann

LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS
DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO.
Una crítica a la OCDE y su Biblia neoliberal

Juan de Dios Trujillo Félix¹
Rita Schwentesius Rindermann²
Manuel Ángel Gómez Cruz³
Carlos Maya Ambía⁴

Comité Editorial

J. Reyes Altamirano Cárdenas
Claudio A. Flores Valdez
Jorge G. Ocampo Ledesma
Víctor H. Palacio Muñoz
Steve Suppan

Primera edición en español, Año 2005

ISBN: 968-02-0198-8

© Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM-PIAI), Universidad Autónoma Chapingo km. 38.5 Carretera México-Texcoco, C.P. 56230, Chapingo, Edo. de México.
<http://www.chapingo.mx/ciestaam/>

Derechos reservados conforme a la ley.
Impreso y hecho en México.

¹ Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Culiacán, Sinaloa. Tel. 01(667)713-3803; e-mail: trujillo@uas.uasnet.mx

² Coordinadora del Programa Integración Agricultura-Industria del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; Tel. 01(595)952-1613; e-mail: rsr@avantel.net

³ Profesor-Investigador del PIAI-CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo; Tel. 01(595)952-1506; e-mail: ciestaam@avantel.net

⁴ Catedrático del Doctorado en Ciencias Sociales de la UAS, Culiacán, Sinaloa; Tel. 01(667)716-1341; e-mail: maya@uas.uasnet.mx

**LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS
DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA
Y MÉXICO.**

UNA CRÍTICA A LA OCDE Y SU BIBLIA NEOLIBERAL

LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO.

UNA CRÍTICA A LA OCDE Y SU BIBLIA NEOLIBERAL

Juan de Dios Trujillo Félix
Rita Schwentesius Rindermann
Manuel Ángel Gómez Cruz
Carlos Maya Ambía



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
Centro de Investigaciones Económicas, Sociales
y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura
Mundial (CIESTAAM)

Octubre, 2005



Una versión anterior de este documento fue publicada recientemente por la *Revista Problemas del Desarrollo*, por tanto, agradecemos los comentarios de los dos dictaminadores anónimos; asimismo a Steve Suppon del IATP, USA.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	11
LA METODOLOGÍA DE LA OCDE	14
LA ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS PRODUCTORES Y LA TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS	18
LAS MEDIDAS DE SOSTÉN DE PRECIOS DE MERCADO Y LOS CAMBIOS EN EL TIPO DE POLÍTICAS	22
ESTADOS UNIDOS	22
LA UNIÓN EUROPEA	26
MÉXICO	29
LA EVOLUCIÓN DEL %PSE.....	35
CONCLUSIONES.....	37
BIBLIOGRAFÍA.....	39

INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, los cambios en las políticas agrícolas de los Estados Unidos y la Unión Europea constituyeron un marco de referencia importante para México, porque ellos establecieron, hasta cierto punto, los márgenes y visiones bajo los cuales podía moverse el diseño de políticas. Esto fue así porque la naturaleza de los debates en torno a la agricultura en la Ronda de Uruguay fue determinada por la confrontación entre ambas potencias.

Los esquemas de política de los Estados Unidos y la Unión Europea también han sido referentes básicos para México en años recientes, aunque en otro sentido. En el primer caso, porque la eventualidad de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá hizo que los diseñadores de política en México visualizaran más explícitamente a la agricultura estadounidense como un modelo a imitar, tratando de que en México se diera lo más rápidamente posible el tipo de transformaciones en la estructura productiva que se había dado en dicho país a lo largo del tiempo; en tal sentido, había la presunción de que la adopción de los enfoques de mercado críticos de las políticas agrícolas, aun de las de Estados Unidos, podían elevar la competitividad de la agricultura mexicana y amortiguar los daños del acuerdo comercial.

En particular, los cambios de política en ese país han sido un referente básico para México porque una mejor información ha llevado a que los productores organizados presionen y propongan opciones para compensar los beneficios o el efecto de cambios en las medidas de Estados Unidos. México no puede darse ya el lujo de ignorar las modificaciones que haga en su política el país vecino.

Por su parte, el referente que constituye la Unión Europea es porque la región ha funcionado como un factor de resistencia frente a enfoques puramente centrados en el mercado, en la medida en que ha puesto atención a los denominados aspectos no comerciales –en el léxico de las negociaciones multilaterales–. Es decir, en la Unión Europea se ha mantenido la idea de la defensa de la excepcionalidad de la agricultura, al reivindicar su papel en la producción de bienes públicos y semipúblicos, a través del concepto de mul-

tifuncionalidad,¹ en tanto que ha dado respuesta a nuevas preferencias sociales –la sustentabilidad en el manejo de los recursos– y de los consumidores, a fin de elevar el grado de consenso en torno a la Política Agrícola Común (PAC) de la región. Aunque los Estados Unidos fueron pioneros en la implantación de programas de conservación, dentro de un esquema de política agrícola, el enfoque de la Unión Europea ha ido mucho más lejos. Los debates en torno a las reformas de las políticas de la Unión Europea han sido fuente de inspiración para aquellos interesados en la continuidad de los pequeños productores, y en los aspectos ambientales y de manejo de los recursos.

En cuanto a las reformas en los Estados Unidos, cabe señalar que a lo largo de sucesivas legislaciones ese país había estado desplazándose hacia instrumentos de mayor orientación al mercado, con miras a que no fueran las señales de política las que determinaran las decisiones de los productores. La expresión más acabada de esa trayectoria fue la legislación correspondiente a 1996. Con ella se dio libertad a los productores de sembrar cualquier cultivo sin restricción de superficie, exceptuando hortalizas y frutas, en tanto que eran suprimidos los precios objetivo y los pagos de deficiencia, así como los esquemas de retiro obligatorio estacional de tierras. Además, en compensación, a los productores se les concedieron pagos directos por contrato de flexibilidad en la producción. No obstante, en el año 2002 fueron reintroducidos los precios objetivo para el cálculo de pagos contracíclicos, mientras se conservaba el esquema de pagos directos. Con esta última reforma se pretendió crear una red de seguridad para el productor, recuperando el sentido anticíclico de la evolución de los precios de los viejos instrumentos de política.²

Por otro lado, con la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que desde su fundación en 1958 no había experimentado cambios mayores hasta 1992, se abrió la posibilidad de concluir la Ronda de Uruguay, a través del desplazamiento hacia pagos por hectárea o cabeza animal, y la definición de una trayectoria hacia la reducción o desaparición de precios de intervención, así como hacia la modificación del régimen comercial de im-

¹ Sobre este concepto, véase Massot (2002), las publicaciones de la OECD (2001b, 2003) y Paarlberg *et al.* (2002).

² Los cambios en los esquemas de política de los Estados Unidos, con mayor grado de detalle, pueden encontrarse en Ingersent y Rayner (1999), Knutson *et al.* (1998), Normile y Leetmaa (2004), Orden *et al.* (1999), Piccinini y Loseby (2001) y Ray *et al.* (2003), entre otros autores.

puestos variables a las importaciones y subsidios a las exportaciones. Los acuerdos de la Agenda 2000 persistieron en la misma senda, en tanto que su revisión de medio término (2003) definió una perspectiva de desplazamiento hacia pagos directos completamente desconectados.³

La exposición antes hecha explica por qué se ha tenido interés en los casos arriba mencionados. En este trabajo se hace un análisis comparativo de la evolución agregada de los cambios de política agrícola en los Estados Unidos, la Unión Europea y México, usando la base de datos y la metodología de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),⁴⁵ las cuales han desempeñado un papel de primer orden en la promoción y exigencia de reforma de las políticas agrícolas y en las negociaciones multilaterales sobre comercio agrícola. Se ha pretendido verificar si efectivamente las políticas agrícolas se han vuelto más uniformes, más orientadas al mercado y menos basadas en la intervención de los gobiernos, según el propósito global de impulso a las reformas. De acuerdo con el comportamiento observado, los avances están lejos de ser los esperados, pero se precisa que ha habido un desplazamiento desde las medidas de sostén de precios hacia las que implican transferencias gubernamentales directas. Además, dada su aceptación generalizada, se llama la atención en torno a los problemas que presenta esta metodología, los cuales conducen a errores de estimación.

Los autores buscan mostrar cómo el manejo usual de tal metodología conduce a resultados significativamente sesgados. Para ello se ha recurrido al análisis de la estimación del apoyo al productor, concepto denominado PSE (Producer Support Estimate),⁶ y al caso de México. Tanto la información como la metodología de la OCDE indican que este país ha retrocedido en la orientación de sus políticas hacia el mercado, lo cual es inconsistente con la evidencia de la profundidad de las medidas tomadas en esa dirección desde

³ Existe una bibliografía amplia sobre los cambios hechos a la PAC; entre otros puede consultarse a Folmer *et al.* (1995), Gardner (1996), Grant (1997), Ingersent y Rayner (1999), Izam y Onffroy (2000), Massot (2002) y Normile y Leetmaa (2004).

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD, por sus siglas en inglés).

⁵ OECD, Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/50/32361372.ZIP>

⁶ A lo largo del trabajo, se ha optado por utilizar las siglas en inglés y no en español, ya que la terminología en inglés es usada con mayor frecuencia en la literatura.

los años ochenta. Por otra parte, cabe señalar que en este trabajo no se hace una corrección de las estimaciones ni tampoco conduce a la elaboración de una metodología alternativa. Dichas tareas son dejadas para ser abordadas en un futuro ensayo.

LA METODOLOGÍA DE LA OCDE

De acuerdo con el mandato de sus Estados miembros, derivado de negociaciones para fomentar un comercio más libre de productos agrícolas, la OCDE se ha perfilado como un actor importante en el análisis y monitoreo sistemático de las reformas, para lo cual ha construido, incluso, un sistema de indicadores propio. Su base de datos, por otra parte, tiene la ventaja de la oportunidad, en comparación con la información que los gobiernos reportan a la Organización Mundial del Comercio (OMC, por sus siglas en español), y comprende de 1986 hasta el año 2003. Para el caso de México, el periodo es bastante pertinente, porque este país inició su proceso de reforma con la entrada al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en 1986, aunque su profundización ocurrió a partir de 1989 –en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari–, en tanto que su aceptación como miembro de la OCDE data de 1994.

Conforme a la metodología de la OCDE, 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, tres indicadores específicos que se derivan de las estimaciones de la PSE, CSE y la TSE y se expresan en términos porcentuales: %PSE, %CSE y %TSE, respectivamente.

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. Desde una visión de estática comparativa, ellos expresan que las acciones de gobierno en realidad sólo provocan transferencias de una fuente hacia otras y no propiamente el aumento del ingreso global de la sociedad. Con las reformas se ha buscado la disminución de la carga que sobre los consumidores y contribuyentes representan las políticas de apoyo a la agricultura. El consumidor aparece como el mayor beneficiario de las reformas, a través de bajos precios y mayor disponibilidad de bienes.

Implícitamente, la metodología de la OCDE no concede efectos virtuosos a la 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, hasta constituir 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).

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 OCDE se ha popularizado. Al mismo tiempo, sus defectos se han vuelto cada vez más visibles; aunque éstos tienden a pasarse por alto, a falta de datos más oportunos y mejores. Por definición, fueron diseñados para estimar las transferencias, pero no son buenos indicadores del grado de distorsión en el comercio. Con base en las exposiciones de Wise (2004) y Haniotis (2003), a continuación se resumen las críticas más frecuentes.

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, ello conduce a una sobreestimación del apoyo concedido a los productores. Esta es una primera crítica. En el periodo 2001-2003, el listado representó 65.2% del valor total de la producción agrícola en

Estados Unidos, 70.5% en la Unión Europea y 67% en México.⁷ A mayor porcentaje de productos incluidos mayor 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 –concepto denominado MPS: Market Price Support– 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. 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. Ésta es una segunda crítica relevante que suele hacerse a la estimación de la OCDE. Es difícil determinar cuál es el precio mundial correcto. Esta institución suele elegir el precio más competitivo, aquél 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 arroja 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 al que importa es el de los Estados Unidos. Según el análisis de IATP (2004), este país ha vendido sistemáticamente a precios de “dumping” en productos como trigo, soya, maíz, algodón y arroz. Por tanto, por esta vía ha habido una sobrestimación del apoyo al productor. Además, una variación debida a 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 transfe-

⁷ Cálculos propios con base en datos de OECD, 2004 y FAO, FAOSTAT, 2004.

rencia mayor hacia los productores algo que no se deriva de un cambio en la política comercial o en las políticas de orden interno.

Junto al “dumping” hay otro problema adicional. Las estimaciones suponen 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 las grandes comercializadoras que controlan el mercado. Lo anterior tiene una implicación importante: la diferencia entre el precio doméstico y el internacional puede estar siendo captada en parte por intermediarios o procesadores. Por consiguiente, el productor puede no ser el beneficiario absoluto de lo estimado como apoyo dirigido a él. Por otra parte, el consumidor puede no estar recibiendo realmente la baja de precio al productor.

Un defecto más de la metodología de la OCDE 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.⁸ Todavía más, en numerosas economías en desarrollo los procesos de reforma económica han conducido a procesos de sobrevaluación, interrumpidos por crisis cambiarias. En condiciones de sobrevaluación o subvaluación, difícilmente las estimaciones pueden ser correctas, porque los precios son defectuosos. Esto es particularmente cierto en el caso de México, según se verá más adelante, pues en este país el tipo de cambio ha sido usado sistemáticamente para disciplinar precios. Como la sobrevaluación favorece a los consumidores y perjudica 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 parece ser más elevado de lo que en realidad es. Por tanto, las estimaciones de los indicadores PSE y TSE están dando lugar al registro de valores distorsionados.

⁸ Un procedimiento alternativo propuesto es el uso de paridades de poder de compra, ya que éstas pueden ser una medida más precisa del costo de oportunidad de los recursos (véase Wise, 2004).

A pesar de las deficiencias señaladas, la base de datos de la OCDE es de gran utilidad para conocer las tendencias de las políticas agrícolas, en particular de los Estados Unidos y la Unión Europea, y permite cumplir con el objetivo de este escrito que es analizar los cambios y la trayectoria en las políticas. El mayor problema se presenta en el caso de México, donde las deficiencias de la metodología llevan a una constante sobreestimación de los apoyos. Es por ello que aquí se destaca este aspecto.

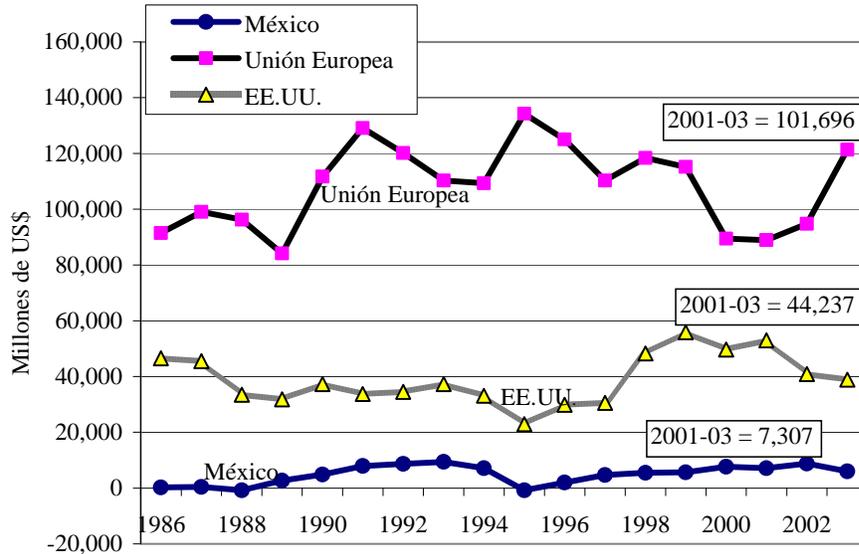
LA ESTIMACIÓN DEL APOYO A LOS PRODUCTORES Y LA TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS

Las transferencias percibidas por los productores son cuantificadas a través de la estimación del apoyo al productor (PSE, por sus siglas en inglés). La PSE es definida como el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes en apoyo a los productores agrícolas, calculadas a precios del productor (a puerta de predio), derivadas de medidas de política que apoyan a la agricultura. Con ese concepto, la OCDE da una estimación de las transferencias generadas por las políticas respecto a una situación donde tales políticas están ausentes. En esta circunstancia, los productores agrícolas únicamente 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 las demás áreas de actividad económica.

Según la base de datos de la OCDE, los montos de apoyo total en beneficio de los productores, medidos por la PSE, históricamente han sido marcadamente superiores en la Unión Europea (Figura 1). En los últimos tres años de la serie disponible, los apoyos dados a los productores en Estados Unidos representaron 43.5% de los montos proporcionados a los productores de la región en mención. 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 una primera aproximación, en términos relativos, las transferencias hacia los productores agrícolas en México pueden considerarse comparativamente altas, tomando

en cuenta la dimensión relativa de la economía mexicana. Este razonamiento es engañoso, sin embargo, según se verá más adelante.

Figura 1. Evolución comparativa de la estimación del apoyo al productor (PSE) en México, EE.UU. y la Unión Europea, 1986-2003 (millones de US\$)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

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 un repunte recientemente. El monto de la PSE de la Unión Europea fue de 95,610 millones de dólares, en promedio, en el periodo 1986-1988, años base para la negociación del GATT, y ascendió a 101,696 millones de dólares en el periodo 2001-2003, después de haber alcanzado un monto de 120,312 en el de 1990-1991. Así pues, en el largo plazo, ocurrió un descenso de los apoyos respecto al lapso 1990-1991, pero no con relación al periodo en el cual fue lanzado el Acuerdo de la Ronda de Uruguay. En tal sentido, en la perspectiva de la reforma, los resultados han quedado muy por debajo de lo esperado.

En contraste, en los Estados Unidos los apoyos 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 fracaso de la legislación de 1996, ya que en 1999 fueron alcanzados

niveles récord. En este sentido, el enfoque de orientación al mercado propugnado por los reformadores liberales resultó decepcionante. Una mejor perspectiva de precios en los últimos años hizo posible que no persistiera la inclinación hacia el alza de los apoyos. Sin embargo, este comportamiento de los montos sugiere la existencia de una fuerte vinculación de las medidas de política con la evolución de los precios, aspecto que supuestamente las reformas de las políticas agrícolas pretendían atacar, a fin de permitir un ajuste más rápido a las condiciones de mercado.

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 del primero equivalía al 17.1% de la PSE de la segunda, ese porcentaje aumentó a un nivel récord de 59.1% en el año 2001. En el 2003 cayó al 32%, por el efecto combinado del descenso de la PSE de los Estados Unidos y su incremento en la Unión Europea. En el debate en torno a la legislación de aquel país, los altos niveles de apoyo existentes en la Unión Europea han sido usados con frecuencia como argumento para justificar el incremento de los apoyos domésticos; sin embargo, los incrementos derivados de las medidas de emergencia y la legislación del año 2002 crearon el espacio que la Unión Europea requería para mantener el gasto a favor de sus productores. Las pautas de comportamiento de las potencias son expresión del proceso de desgaste experimentado por las reformas, habiéndose abierto terreno al escepticismo respecto al futuro de la Ronda de Doha de la OMC y en torno a las perspectivas de las reformas de las políticas agrícolas.

México marca el contraste en lo que se refiere al apoyo dado a los productores. El comportamiento de su PSE ha sido bastante inestable a lo largo del periodo contemplado, con valores negativos (transferencias de los productores hacia los consumidores) en algunos años (1986, 1988 y 1995), aunque entre 1989 y 1993 registró una inclinación al alza en los apoyos que no se sostendría, sin embargo. En 1993 este país registra el nivel más alto de la PSE. La evolución registrada se deriva del ambiente de inestabilidad de su propia economía, y está estrechamente vinculada a la historia del tipo de cambio. En 2001-2003, la PSE de México representó 7.4% de la PSE de la Unión Europea y 16.8% de la de Estados Unidos, porcentajes que reflejan un comportamiento

ascendente. Sin embargo, la variabilidad de la PSE ha sido alta, más con relación a Estados Unidos que respecto a la Unión Europea.

LAS MEDIDAS DE SOSTÉN DE PRECIOS DE MERCADO Y LOS CAMBIOS EN EL TIPO DE POLÍTICAS

Para una mayor comprensión de las políticas agrícolas, la PSE es desglosada por la OCDE en ocho subcategorías, las cuales son: sostén de precios de mercado (MPS),⁹ pagos basados en la producción, pagos basados en el área plantada o en el número de animales, pagos basados en derechos históricos, pagos basados en el uso de insumos, pagos basados en restricciones sobre el uso de insumos, pagos basados en el ingreso agrícola global y otro tipo de pagos.

En sentido inverso, en este artículo se hace un reagrupamiento de esas subcategorías, a fin de contrastar las medidas de sostén de precios contra el conjunto de pagos, a los cuales denominamos aquí medidas distintas del sostén de precios de mercado. Esta comparación es trascendente, porque, en términos del apoyo a los productores, permite reflexionar en torno al grado de desplazamiento desde las medidas que descansan en los consumidores hacia instrumentos que se basan en transferencias de los contribuyentes, aspecto sustancial en el enfoque inicial de reforma de las políticas agrícolas.

ESTADOS UNIDOS

Ambos conjuntos de medidas, las referidas a sostén de precios de mercado (MPS) y las distintas a sostén de precios de mercado (pagos), observaron un comportamiento descendente en los Estados Unidos hasta 1995, pero esta inclinación fue revertida subsecuentemente. Históricamente, los montos estimados por la OCDE para ambos grupos no habían sido muy distintos uno del otro, sin embargo, en años recientes se ha abierto una brecha. Por otra

⁹ Conforme a la metodología de la OECD (2001a), este indicador es definido como el valor monetario de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes hacia los productores agrícolas, surgidas de medidas de política que crean una brecha entre los precios en el mercado interno y los precios en frontera de un producto agrícola específico, medido a nivel de predio.

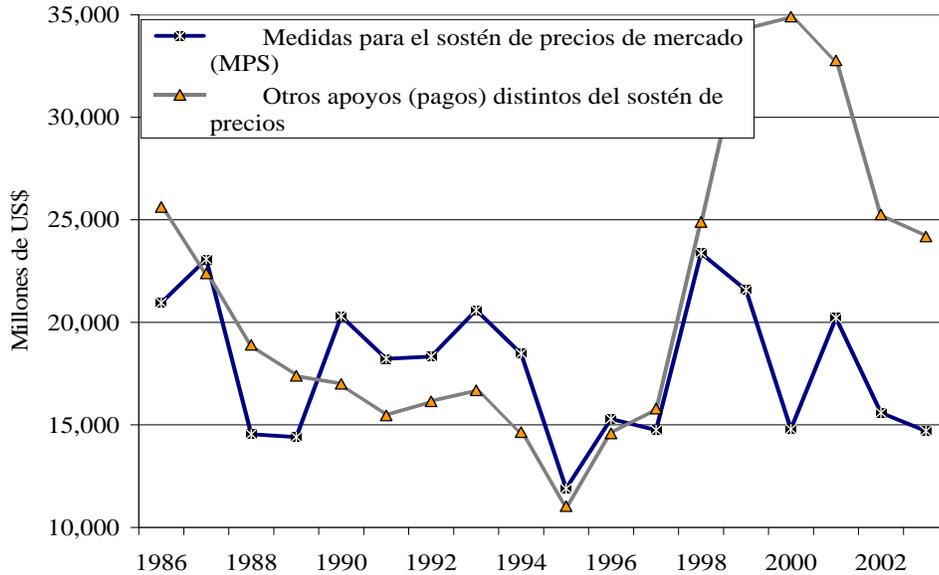
parte, después de la legislación de 1996, contra lo que cabría esperar, dado el papel de Estados Unidos en el impulso a cambios de política favorables para la eliminación de distorsiones en los mercados, las medidas agrupadas en la categoría sostén de precios de mercado no disminuyeron en importancia, más bien la incrementaron. De cualquier manera, a partir de 1999 se vuelve a la tendencia descendente, dada la normalización en el entorno de precios mundiales.

El regreso a la tendencia descendente en los apoyos a los productores a través de medidas de sostén de precios de mercado, en compensación, implicó que otras formas de apoyo al productor ganaran significativa relevancia. De 1986 a 1988, el conjunto de medidas agrupadas en la categoría MPS representaban, en promedio, 46.7% del total de apoyos recibidos por los productores, en tanto que en el lapso 2001-2003 equivalían a 38%. En contraste, la estimación de los apoyos distintos al sostén de precios de mercado pasó de 53.3 a 62%.

Los datos de la OCDE respecto a Estados Unidos, ciertamente ilustran sobre la dinámica de la reforma, dado el liderazgo de ese país. Los esfuerzos por mantener un manto protector sobre su agricultura y productores llevaron a que coyunturalmente se instrumentaran medidas que implicaban abrir una brecha entre los precios interno y externo, y más estructuradamente, a la implementación de programas para transferir recursos públicos. Así pues, el sostén del ingreso de los productores no se ha abandonado, más bien, jugando con las reglas de la OMC, ha tenido un desplazamiento hacia medidas que implican desembolsos presupuestarios mayores, es decir, que se basan en dinero de los contribuyentes.

La Figura 2 ciertamente ilustra sobre el debilitamiento de la idea de hacer disminuir consistentemente los desembolsos en apoyo a los productores. En un primer momento, en 1996, por efecto de los cambios en la legislación agrícola, se adoptó un esquema compensatorio, el cual implicó el desplazamiento hacia transferencias gubernamentales directas; pero, en un segundo momento, esa opción se profundizó, en reacción a escenarios de precios bajos y para no hacer descansar las medidas de política tan marcadamente en los consumidores. De hecho, las medidas clasificadas como distorsionantes tendieron a acercarse a los techos comprometidos con la OMC.

Figura 2. EE.UU. Evolución comparada de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto integrado por otras medidas de apoyo al productor, 1986-2003 (millones de US\$)



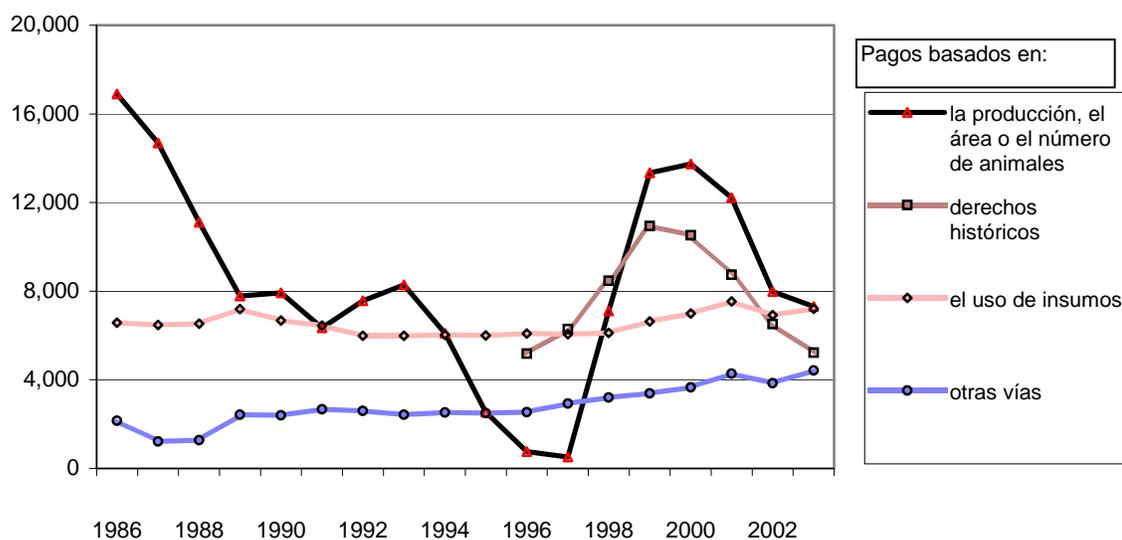
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

En 1996 fueron introducidos los pagos basados en derechos históricos (es decir, los pagos por contratos de flexibilidad en la producción, denominados pagos directos en la legislación del año 2002),¹⁰ pero a pesar de que han estado cayendo a partir del 2000, su monto es aún importante, aunque al parecer tienden a dejar de ser la principal forma de pago gubernamental, en sentido contrario a lo contemplado en el diseño de la reforma de 1996. De acuerdo con la información de la OCDE, históricamente las transferencias basadas en el uso de insumos han jugado un papel de primer orden, pero recientemente esa importancia se elevó, hasta convertirse en la principal forma de pago. Este ti-

¹⁰ Los pagos basados en derechos históricos (payments based on historical entitlements) se refieren a medidas de política que implican transferencias de los gobiernos, en donde el cálculo se hizo sobre un referente histórico de apoyo, área, número de animales o producción de un producto o grupo de productos específico, sin obligación alguna de continuar plantando o produciendo tales productos.

po de apoyos habían sido muy criticados, por inducir una mala asignación de los recursos.

Figura 3. EE.UU. Evolución e importancia de las distintas categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE), distintas del sostén de precios de mercado (MPS), 1986-2003 (millones de US\$)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Los pagos basados en el área o número de animales, clasificados en la caja azul, según el sistema de cajas introducido en la Ronda de Uruguay, también tenían alta importancia, pero en la búsqueda de una mayor orientación al mercado, éstos casi fueron eliminados; sin embargo, experimentaron un repunte a partir de 1998, hasta situarse por sí mismos en la tercera posición en importancia. Si se añaden a esta categoría los pagos basados en la producción, entonces la suma de ambos conceptos resulta similar al de pagos basados en los insumos, en el último año de la serie considerada. A pesar de que también habían sido casi suprimidos, los pagos basados en la producción experimentaron un repunte significativo en la segunda mitad de los años noventa, en respuesta a una situación de depresión de precios, al grado de llegar a rivalizar con los pagos basados en derechos históricos. Esto explica por qué en la nueva ronda de negociaciones multilaterales se ha expresado la

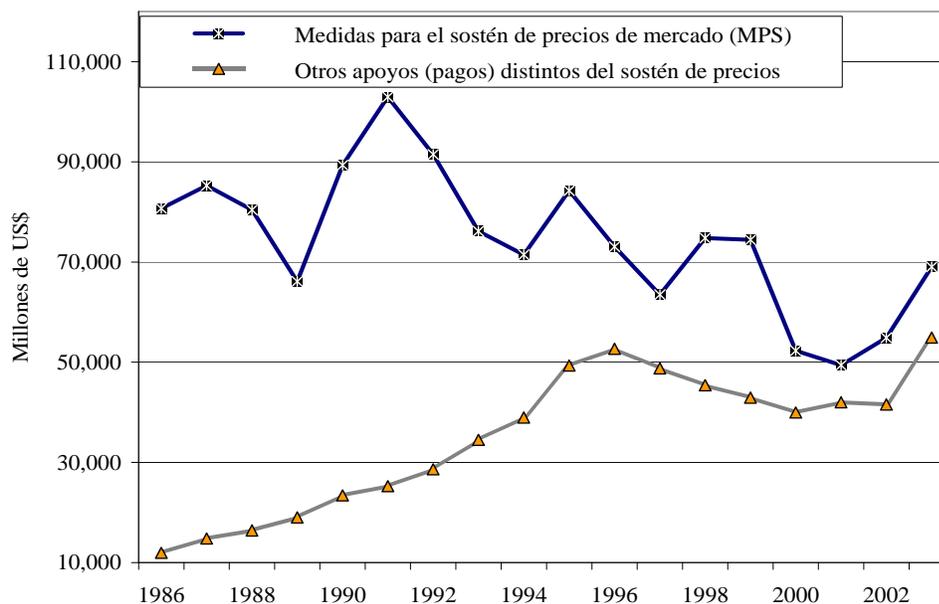
intención estadounidense de hacer mayor uso de la caja azul. El cambio de posición es, desde luego, inconsistente con el enfoque de la reforma de 1996, que históricamente es la más deliberadamente orientada hacia el mercado. Por otra parte, otras formas de pagos registran una inclinación creciente. Aquí se incluyen los relacionados con el ingreso agrícola global y los pagos basados en la restricción al uso de insumos.

Las reformas se hicieron sustancialmente para reducir los esquemas de soporte de precios. Si en estos aspectos se ponía el acento, es bastante obvio que la reforma estadounidense ha dejado mucho que desear al respecto. Lo mismo se puede afirmar con relación a la intención de desplazarse hacia instrumentos desvinculados de las decisiones de producción y de precios. Los apoyos no se redujeron, sino que aumentaron. Además, en la práctica, la creatividad estadounidense en el diseño de políticas agrícolas ha dado lugar a la invención de nuevos instrumentos, haciendo más compleja la implementación de sus políticas agrícolas.

LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de Estados Unidos, en la Unión Europea el conjunto de las transferencias derivadas de programas de pagos 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 OCDE. Sin embargo, en el largo plazo, mientras los primeros han mantenido una tendencia creciente, los segundos han disminuido en peso. Desde 1997, las formas de apoyo distintas a las de sostén de precios habían estado descendiendo, pero esta situación se ha revertido en los dos últimos años de los que existe información disponible. Esta misma tendencia ha sido observada en las medidas que abren una brecha entre los precios domésticos y los del mercado mundial. Es probable, por otra parte, que el comportamiento de los últimos años sea expresión, hasta cierto punto, de la apreciación del euro frente al dólar.

Figura 4. Unión Europea. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de las otras medidas de apoyo al productor. 1986-2003 (millones de US\$)



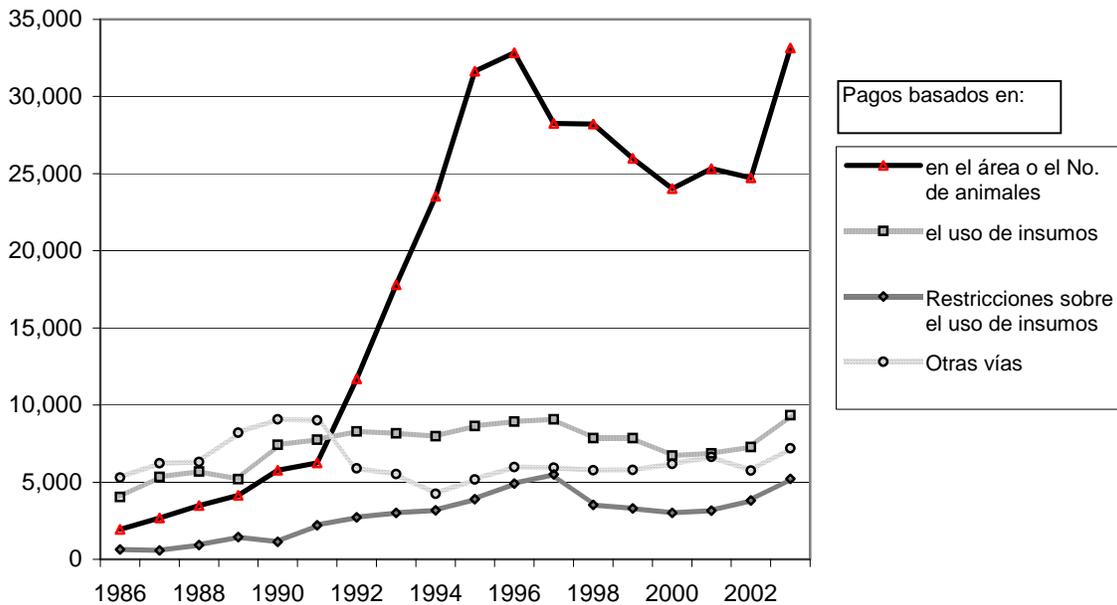
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

La Unión Europea adoptó un enfoque gradual de retiro de las medidas de sostén de precios de mercado, de acuerdo con la ruta definida en la reforma de la PAC de 1992. En tal sentido, la trayectoria de la estimación del apoyo a través del sostén de precios de mercado muestra que la Unión Europea ha sido consistente en el largo plazo. Por otra parte, el desplazamiento hacia pagos indica que también ha sido consistente respecto al objetivo de hacer controlable el gasto de la PAC, pues tal tipo de transferencias no se ha disparado, más bien han mantenido una tendencia decreciente. El comportamiento registrado en los últimos años, tanto en sostén de precios como en pagos, sugiere que la Unión Europea se ha sentido bastante cómoda al apoyar a sus productores, dadas las inconsistencias de Estados Unidos respecto a su compromiso con la reforma de las políticas agrícolas. Esto es, ha ganado márgenes de libertad.

Los montos globales de los pagos por hectárea o número de animales experimentaron una inclinación al descenso desde 1997, pero muestran un re-

punte en el último año. A pesar de esa reacción, los pagos basados en superficie y número de animales tenderán a descender 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, a fin de sacar de la negociación altos montos de apoyo hacia los productores. Por consiguiente, es de esperar que se incrementen los pagos por derechos históricos.

Figura 5. Unión Europea. Evolución e importancia de las distintas categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE) distintos del Sostén de Precios de Mercado (MPS), 1986-2003 (millones de US\$)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Desde 1992, el esquema de política de la Unión Europea se basa sustancialmente en dos categorías de política: soporte de precios de mercado (MPS) y pagos basados en el área o el número de animales. Adicionalmente, ha recurrido a pagos basados en el uso de insumos, pagos basados en restricciones sobre el uso de insumos, pagos basados en la producción y pagos basados en el ingreso agrícola global. Los pagos basados en derechos históricos, clasificados como los más desconectados, no han sido relevantes hasta el momento.

En tal sentido, su desplazamiento hacia instrumentos desvinculados ha sido bastante lento. Comparativamente, las políticas europeas no están desconectadas. El esfuerzo de reforma se ha centrado en el debilitamiento de los esquemas de sostén de precios, en tanto se garantiza el control del gasto, lo cual ha sido conseguido a través de los pagos basados en el área o el número de animales.

Discursivamente, la Unión Europea ha impulsado el condicionamiento de los apoyos a la toma de medidas medioambientales y de otro tipo, a las cuales la sociedad europea asigna un alto valor. Los datos de la OCDE no muestran grandes cambios, no obstante. Su insuficiente avance explica que se hayan tomado nuevos acuerdos para presionar hacia su implementación, tanto en la Agenda 2000 como en la revisión de medio término del año 2003. En este terreno, al parecer, la Unión Europea tiene un problema de coherencia con su propio discurso.

MÉXICO

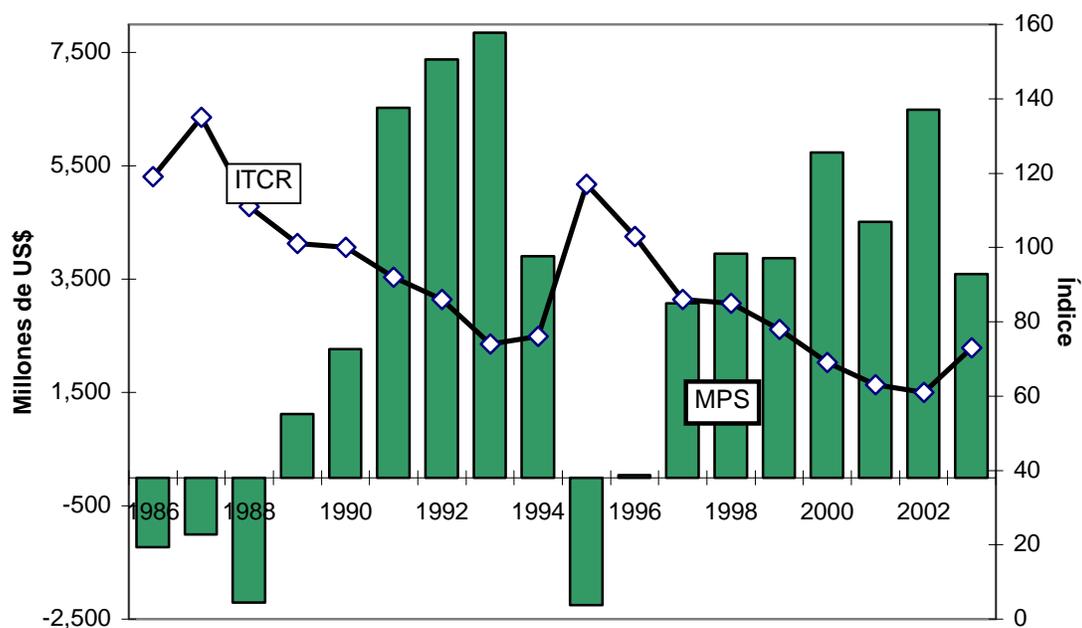
Según la base de datos de la OCDE, el grueso de los apoyos a los productores mexicanos ha sido provisto vía sostén de precios de mercado. En el periodo 2001-2003, el 66.6% de la estimación del apoyo al productor correspondía a sostén de precios y 33.4% a otras medidas de apoyo. En esa perspectiva, el esquema de política de México se alinea más al de la Unión Europea que a Estados Unidos, aunque su disciplina ha sido mayor en lo se refiere al incremento de los apoyos basados en el gasto público. La disciplina en el gasto destinado al campo ha sido bastante rígida, según lo muestra la forma casi horizontal de la línea que agrupa a las medidas de apoyo distintas del sostén de precios de mercado. Adicionalmente, a partir de 1996, hay una inclinación a que se incremente el componente de apoyo a través de precios.

Conforme a la base de datos de la OCDE, México no solamente no avanzó en la trayectoria definida hacia una mayor orientación de mercado, sino que retrocedió. El comportamiento antes descrito puede parecer extraño al analista de políticas agrícolas en México, dada la radicalidad habida en lo que se refiere al abandono de precios de garantía, apertura externa y desmantelamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares

(CONASUPO) y otras empresas paraestatales relacionadas con la comercialización. En esas circunstancias, emerge una pregunta: ¿por qué a pesar de la profundidad de la reforma mexicana los datos de la OCDE sugieren que México descansa en mayor medida que antes en esquemas de apoyo al productor a través de abrir una brecha entre precios domésticos y precios mundiales? Desde la perspectiva de este artículo, la respuesta está en los defectos de la metodología de la OCDE, ya que tiende a sobrestimar o subestimar el apoyo a los productores.

En el caso de México, los datos de la OCDE corresponden en su punto de arranque a un periodo de alta protección en frontera y de elevada inestabilidad económica. Esta última estuvo asociada a un proceso inflacionario, difícil de controlar, en un escenario de ajustes cambiarios recurrentes, en donde la economía tenía necesidad de generar recursos externos para servir la deuda (Lustig, 1994). En tal sentido, el tipo de cambio dio competitividad a la producción interna, lo cual se vio reflejado en montos estimados de transferencias negativos o bajos. Sin embargo, la brecha de precios se amplió al estabilizarse la economía y convertirse al tipo de cambio en un instrumento de disciplina de precios.

Figura 6. México. Evolución comparativa de la estimación del apoyo al productor vía Sostén de Precios de Mercado (MPS) y del Índice de Tipo de Cambio Real (ITCR), 1986-2003 (millones de US\$)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html;
<http://www.banxico.org.mx/sie/cuadros/CR60.html>

En la Figura 6 se ilustra de manera bastante definida cómo el monto estimado para la MPS sigue un patrón inverso a la evolución del tipo de cambio real calculado por el Banco de México. Las transferencias a favor de los productores, derivadas de la brecha de precios, crecen cuando el tipo de cambio real tiende a caer (sobrevaluándose o apreciándose) y disminuyen hasta volverse negativas, incluso, cuando el tipo de cambio real sube (subvaluándose o depreciándose). Aunque el ajuste no es perfecto, dado que intervienen medidas de política que afectan el comercio, la relación entre ambos indicadores es muy estrecha. También puede observarse que regularmente el tipo de cambio ha tendido a mantenerse sobrevaluado a lo largo de los años.

La estimación MPS pretende medir las transferencias hacia los productores, derivadas de medidas de política que impiden que los precios externos se transmuten en precios domésticos.¹¹ A mayor brecha, mayor transferencia;

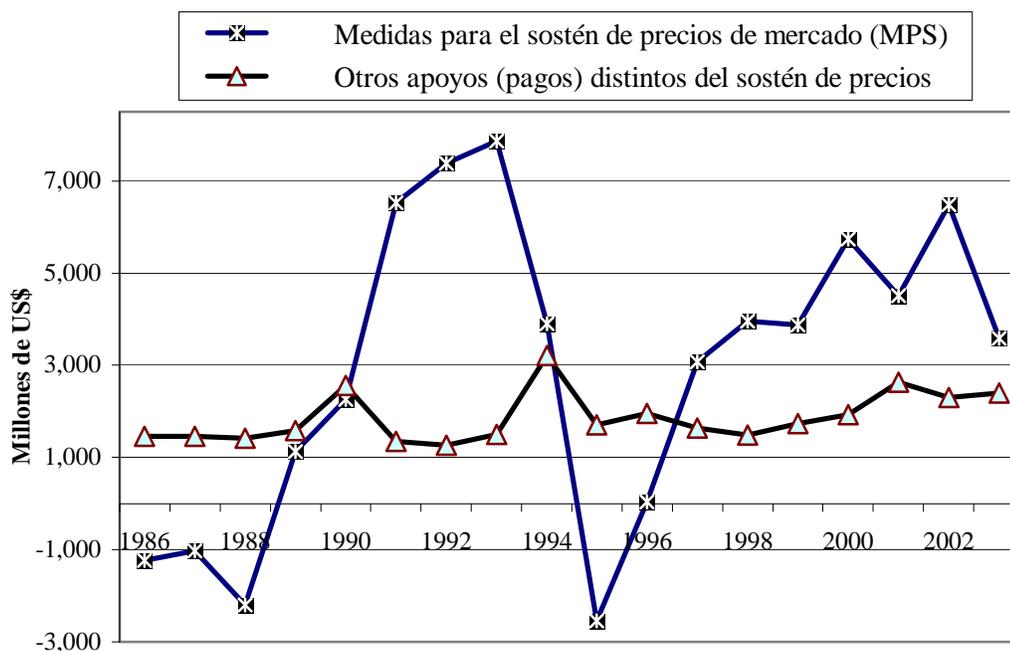
¹¹ El problema de transmisión de precios no ha sido bien estudiado. Yúnez y Barceinas (2003), en un reciente análisis del sector agropecuario y el TLCAN, con base en una serie de 22 años, no encuentran un cambio estructural hacia el cierre de la brecha de precios, a pesar de los cambios en las políticas. Aunque los precios domésticos, en una gama de productos, tienden a seguir la evolución de los precios, en los Estados Unidos ello

sin embargo, cabe hacerse la pregunta de hasta dónde el cálculo es correcto, si ambos precios reflejan el efecto distorsionante del tipo de cambio. ¿Son correctos los precios que se derivan de la existencia de una subvaluación o sobrevaluación? En el caso de la segunda, los precios domésticos parecen ser más altos de lo que en realidad son, mientras que los precios externos parecen ser más bajos; por consiguiente, la respuesta a la pregunta no puede ser afirmativa. Por el contrario, a mayor grado de desviación del tipo de cambio respecto a 100, menos correctos son esos precios. En conclusión, la sobrevaluación conduce a que la magnitud MPS, que pretende cuantificar las transferencias a los productores desde los consumidores vía precios, esté sobreestimada y sea, por tanto, engañosa. Lo inverso ocurre en una situación de subvaluación.

El tipo de cambio está explicando por qué la variabilidad de los apoyos al productor vía MPS es tan acentuada, en comparación con las medidas que descansan en pagos gubernamentales, y también por qué México parece haber retrocedido respecto a la situación de los primeros años contemplados en la serie, cuando el marco de protección aún no era desmantelado. Es decir, por qué México parece estar descansando en medidas que distorsionan precios y ser más proteccionista actualmente que antes de la reforma.

Figura 7. México. Evolución comparativa de las medidas de sostén de precios de mercado (MPS) y el conjunto de otras medidas de apoyo al productor, 1986-2003 (millones de US\$).

ocurre con un retraso de 20 meses. No explican por qué. El retraso puede deberse a los efectos de políticas comerciales o de orden interno, pero también por estar asociado a factores de estacionalidad y a la forma en que funcionan los mercados.



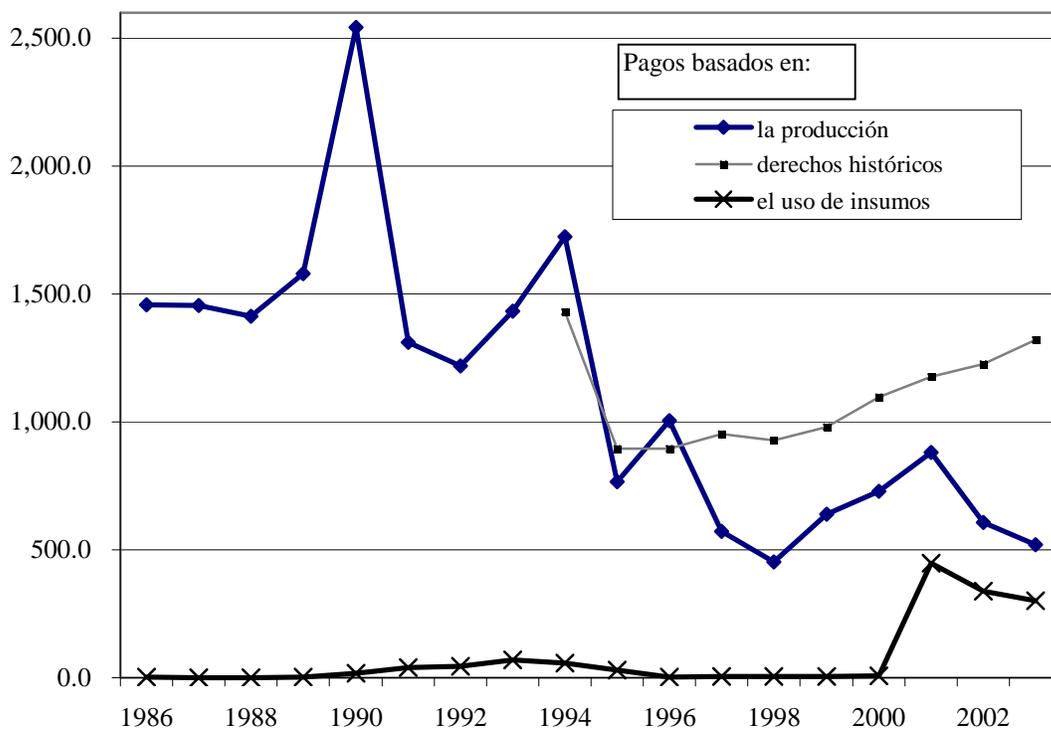
Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Para efectos de comparaciones internacionales, la metodología de la OCDE no descuenta el efecto del tipo de cambio, asumiendo implícitamente que éste, como expresión de la macroeconomía, influye de igual manera sobre todos los sectores de actividad económica. Esto no es así, ya que tiene efectos diferenciados en los agentes económicos, sesgándose en contra de los productores cuando se está en una situación de sobrevaluación. En realidad, por esta vía, los productores hacen transferencias a los consumidores, dado que son obligados a vender a precios más bajos de los que se derivarían de una situación de equilibrio en el tipo de cambio. Sin embargo, la metodología de la OCDE conduce a que la estimación de las transferencias de los consumidores aumenten al ser mayor la sobrevaluación del tipo de cambio, conduciendo a paradojas como la de México.

En lo que se refiere a pagos o transferencias gubernamentales a favor de los productores, el esquema mexicano de apoyos muestra menor grado de complejidad que los de Estados Unidos y la Unión Europea. De acuerdo con las categorías de clasificación de la OCDE, los apoyos se concentran básicamente en derechos históricos (PROCAMPO, sustancialmente), pagos basados en el uso de insu-

mos y pagos basados en la producción. Los demás conceptos son prácticamente irrelevantes. En promedio, en el lapso 2001-2003, los pagos basados en derechos históricos representaron 17% de la PSE, mientras que los pagos basados en el uso de insumos el 9.2%. En esas dos categorías, más el monto correspondiente a la MPS, se concentró 92.7% de la PSE.

Figura 8. Evolución e importancia de las distintas categorías consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor (PSE) en México, distintas del sostén de precios de mercado (MPS)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

El esquema de política de México había descansado preponderantemente en pagos basados en el uso de insumos, de acuerdo con la terminología de la OCDE, 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. No obstante, los pagos basados en el uso de insumos frenaron su descenso a partir de 1998.

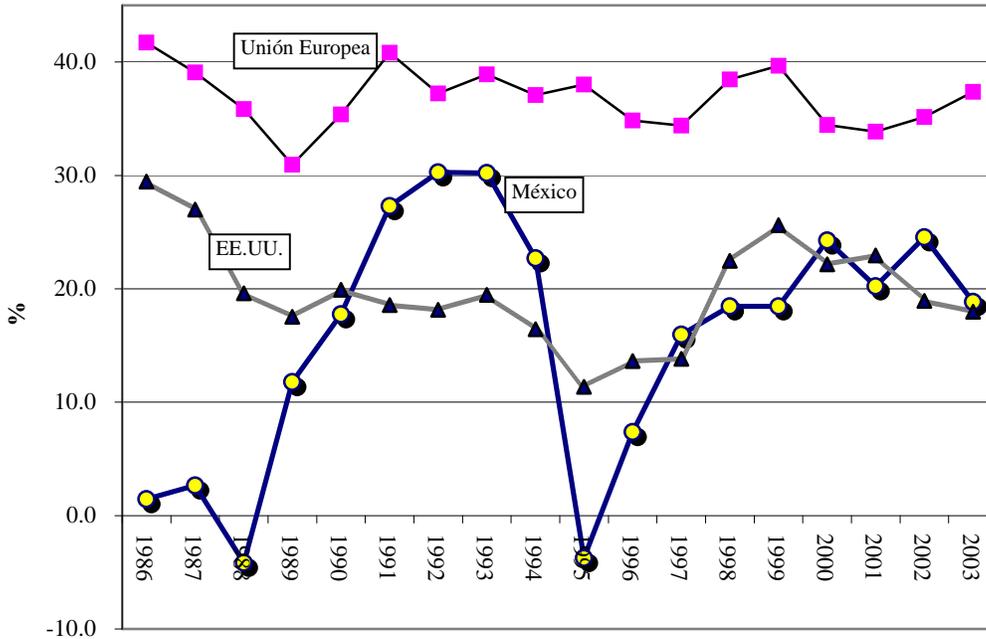
Además, en los últimos años han ganado cierta importancia los pagos basados en la producción, a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), por ejemplo, los cuales anteriormente eran casi inexistentes.

LA EVOLUCIÓN DEL %PSE

De la estimación del apoyo al productor (PSE), la OCDE deriva su indicador más importante, la participación porcentual de las transferencias en el total de ingresos agrícolas brutos de los productores (%PSE), el cual es definido 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 precios del mercado mundial (sin apoyo). El %PSE, según la metodología de la OCDE, 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. En sentido inverso, dado el valor del %PSE, la diferencia respecto a 100 indica cuánto de los ingresos agrícolas brutos se deriva del mercado, sin consideración de los apoyos.

Conforme a las estimaciones de la OCDE, en el periodo 2001-2003 el %PSE ha sido del 21.2% en México, en promedio, es decir, poco más de una quinta parte del ingreso de los productores provino de transferencias, en tanto que el resto fue obtenido del mercado. Ese porcentaje era mucho más bajo anteriormente, habiéndose visto incrementado en los últimos años. Para la Unión Europea, en el periodo 2001-2003 el %PSE fue de 35.5%, mientras que para los Estados Unidos fue de 20%. A diferencia de 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 en el de los Estados Unidos. México habría tendido a acercarse a los Estados Unidos, partiendo de más bajos %PSE. Sin embargo, debe tenerse presente que la sobreestimación de la medida MPS se reproduce en la PSE y, finalmente, en el %PSE. La Figura 9 es suficientemente ilustrativa.

Figura 9. Evolución comparativa de la participación porcentual de las transferencias en el total de ingresos agrícolas brutos de los productores (% PSE)



Fuente: http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

Los %PSE sugieren que no ha habido grandes avances en las reformas, en ninguno de los tres casos. En promedio, el %PSE era de 38.9% en el lapso 1986-1988 en la Unión Europea, para caer a 35.5% en el de 2001-2003. Al inicio de la reforma (1990-1993) ese porcentaje era de 39%. También en los Estados Unidos, el nivel de los últimos tres años, en promedio, fue más bajo que el existente en el periodo 1986-1988, 20%, contra 25.3%, pero es bastante más alto que el porcentaje observado en los años de 1995 a 1997, 12.9%. Así pues, los productores estadounidenses descansan en la actualidad más pesadamente en las transferencias, en comparación con la situación que tenían al ser introducidas las reformas de 1996.

En el largo plazo, México pasó de una situación de 0% de %PSE, en el periodo 1986-1988, a 21.2% en el lapso 2001-2003, en promedio. Ese porcentaje era de 8.4% en 1988-1990, periodo correspondiente al de arranque, propia-

mente, de las reformas de las políticas agrícolas. Por tanto, conforme a estos datos, los productores mexicanos habrían incrementado notablemente su grado de dependencia de las transferencias. En tal sentido, simplemente no habría habido reforma alguna hacia una mayor orientación al mercado. A un resultado de este tipo conduce la metodología de la OCDE, al no considerar el efecto del tipo de cambio en la estimación de sus categorías.

CONCLUSIONES

Los datos de la OCDE muestran que las reformas de las políticas agrícolas han quedado detrás de las expectativas. Esto es lo que muestra la estimación del apoyo al productor en los casos de las potencias agrícolas. Aunque haya ocurrido un desplazamiento hacia medidas distintas del sostén de precios de mercado, los gobiernos están ahí todavía, respaldando a sus productores. Este desplazamiento ha llevado a una mayor diversidad de programas y complejidad en las políticas, pero no a su desaparición. Las únicas limitantes han sido la capacidad presupuestaria de los países y su habilidad para diseñar programas que escapen a las disciplinas de la OMC y a la crítica de las políticas agrícolas.

Los niveles de apoyo, vía precios o transferencias gubernamentales, continúan siendo más altos en la Unión Europea que en los Estados Unidos, pero dicha asociación de países ha mostrado mayor consistencia en su planteamiento de reforma. Dado el liderazgo de los Estados Unidos, ello suscita dudas en torno a las perspectivas del enfoque básico que determinó las reformas de los años noventa. Es probable que termine imponiéndose un cambio de apreciación. Las vicisitudes de la nueva ronda de negociaciones multilaterales –de Doha, denominada “del desarrollo”– parecen apuntar en ese sentido,¹² así como la legislación agrícola estadounidense de 2002. Sin embargo,

¹² Dada la extensión del artículo no es posible abordar aquí el débil compromiso inicial de los Estados Unidos con el lanzamiento de la nueva ronda sobre comercio y la resistencia de ese país, así como de la Unión Europea, a hacer mayores concesiones a los países en desarrollo. Tampoco en torno a las diversas posiciones que se han expresado en la Ronda de Doha en distintos momentos. Para una explicación del fracaso inicial en su lanzamiento, véase Schoot (2000). Un perspectiva crítica respecto a la posición de los países desarrollados se puede encontrar en los documentos de Oxfam International, véase en particular http://www.oxfam.org/esp/pdfs/bp150605_Una_Ronda_gratis.pdf. Además, en la página de la Organización

ello dependerá de cuál sea la evolución de los precios de los productos agrícolas y de cómo reaccione el gobierno de los Estados Unidos ante una coyuntura de tal tipo, a fin de defender el ingreso de sus productores y su posición en el comercio internacional.

Por otra parte, la información de la OCDE sugiere que México ha retrocedido en lo que se refiere a la orientación de mercado de sus políticas. Sin embargo, tal resultado no es consistente con la profundidad de los cambios realizados en México en esa dirección desde finales de los años ochenta. En este país, los precios de garantía desaparecieron, el Estado se retiró del proceso de comercialización directa y del comercio agrícola, al ser liquidada la paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares, y la protección en frontera descendió drásticamente –el arancel promedio ponderado para el sector agropecuario fue de 2.2% en el año 2003 (Fox, 2004)–. El proceso de apertura se acentuó a lo largo de los años, debido al TLCAN y a los numerosos acuerdos con distintos países y regiones, lo cual se ha visto reflejado en el crecimiento de las exportaciones y, sobre todo, de las importaciones.

La contradicción, según se ha señalado en este artículo, se debe a los defectos de la metodología de la OCDE, pues el monto más importante de la estimación del apoyo al productor mexicano se deriva de las diferencias entre los precios domésticos y los precios mundiales usados como referencia, es decir de la categoría MPS (véase Figura 7). Como para efectos de comparaciones internacionales no se descuenta el efecto del tipo de cambio sobre los precios, en un contexto de persistente sobrevaluación el apoyo tiende a sobrestimarse sistemáticamente, lo cual distorsiona la comprensión de los cambios reales en las políticas y sus efectos, así como el cálculo de los beneficios realmente percibidos por los productores. Al analizar el caso de México, el usuario de los indicadores de la OECD debe tener clara esa distorsión.

Los apoyos gubernamentales (pagos) distintos del sostén de precios han funcionado en sentido compensatorio del descenso de la protección en frontera o como un mecanismo para la compra de las reformas, en todos los casos. En México, éstos han mostrado una inclinación al alza en los últimos

Mundial del comercio se puede seguir la dinámica de las negociaciones, véase en especial http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd00_contents_s.htm

años, al aumentar la importancia de la Cámara de Diputados en la asignación de presupuestos y ampliarse el espacio para el cabildeo de actores organizados. Sin embargo, no hay bases para afirmar que hayan sido efectivos en compensar el descenso de la protección en frontera y de la desaparición de otras medidas de intervención respecto a la formación de precios –que la metodología de la OECD hace ver como si se hubieran incrementado, contradictoriamente–. Vistas en el largo plazo, la evolución de las transferencias gubernamentales ha sido bastante estable, como reflejo del acento puesto en la disciplina fiscal y en la estabilidad macroeconómica.

BIBLIOGRAFÍA

- FAO (2004), FAOSTAT, *FAO statistical data*, <http://apps.fao.org>
- Folmer, C.; M.A. Keyzer; M.D. Merbis; H.J. Stolwijk, y P.J. Veenendaal (1995), *The Common Agricultural Policy Beyond the MacSharry Reform*, Elsevier Science, Amsterdam, 341 p.
- Fox Q., V. (2004), Anexo, *Cuarto informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal.
- Gardner, B. (1996), *European Agriculture. Policies, Production and Trade*, Routledge, London, 227 p.
- Grant, W. (1997), *The Common Agricultural Policy*, Macmillan Press Ltd, London, 239 p.
- Haniotis, T. y P. Bascou (2003), *The PSE: Is it reflecting, or distorting, the trade impact of agricultural policies?* Disponible en: <http://www.ecostat.unical.it/2003agtradeconf/Contributed%20papers/Haniotis%20and%20Bascou.pdf>
- IATP (2004), *United States dumping on World agricultural markets*. Disponible en: http://www.tradeobservatory.org/Library.cfm?filename=US_Dumping_on_World_Agricultural_Markets_Febru.pdf
- Ingersent, K. A y A. J. Rayner (1999), *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, UK. 449 p.

- 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, 49 p.
- Knutson, R. D. J. B. Penn, y B. L. Flinchbaugh (1998), *Agricultural and Food Policy*, 4th edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 521 p.
- Krueger, A. O., M. Schiff, y A. Valdés (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Volumen 1, The World Bank, Washington, 273 p.
- Lustig, N. (1994), *Hacia la Reconstrucción de una Economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 200 p.
- Massot M., A. (2002), *Los desafíos actuales de la Política Agrícola Común*, Seminario, 30 de abril, UACH-DICEA. Disponible en: amassot@europarl.eu.int
- McCalla, A. F. (1985), *Agricultural Policies and Markets*, MacMillan Publishing Company, New York, 286 p.
- Normile, M. A. y S. E. Leetmaa (cords.) (2004), *U.S.-EU. Food and Agriculture Comparisons*. USDA, Washington, 90 p.
- OECD (1994), *Agricultural Policy Reform: New Approaches*, París, 190 p.
- _____ (1997), *Examen de las Políticas Agrícolas de México*, París.
- _____ (2000), *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*, París, 263 p.
- _____ (2001a), *Producer and consumer support estimates*, OECD Database. User's guide, París, 32 p.
- _____ (2001b), *Multifunctionality, Toward an Analytical Framework*, París, 159 p.
- _____ (2003), *Multifunctionality, The Policy Implications*, París, 106 p.
- _____ (2004), *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Database 1986-2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/50/32361372.ZIP>
- Orden, D.; R. Paarlberg, y T. Roe (1999), *Policy Reform in American Agriculture*, The University of Chicago Press, 270 p.

- Paarlberg, P. L., M. Bredhal, y J. G. Lee (2002), "Multifunctionality and agricultural trade negotiations", *Review of Agricultural Economics* 24: 322-335.
- Piccinini, A. y M. Loseby (2001), *Agricultural Policies in Europe and the USA, Farmers Between Subsidies and Market*, Palgrave, Great Britain, 268 p.
- Ray, D.E.; D.G. de la Torre U., y K.J. Tiller (2003), *Rethinking US agricultural policy: Changing course to secure farmer livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, the University of Tennessee, Knoxville, 59 p.
- SARH (s/f), *PROCAMPO. Vamos al grano para progresar*, México, 61 p.
- Schoot J., J. (2000), *The WTO after Seattle*. Institute for International Economics, Washington D.C., 292 p.
- Wise, T. A. (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>
- Yúnez N., A. y F. Barceinas (2003), *El TLCAN y la agricultura mexicana*. XIX Seminario de Economía Mexicana, IIEc-UNAM. Disponible en: <http://www.procesam.colmex.mx>

Direcciones:

http://oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_33773_32264698_1_1_1_1,00.html

<http://www.banxico.org.mx/sie/cuadros/CR60.html>

http://www.oxfam.org/esp/pdfs/bp150605_Una_Ronda_gratis.pdf

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd00_contents_s.htm

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES
Y TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL
(CIESTAAM)

DIRECTORIO DE LA UACH

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
RECTOR

M.C. Javier Ruiz Ledesma
ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA

Lic. Silvia Castillejos Peral
ENCARGADA DE LA DIRECCIÓN DE DIFUSIÓN CULTURAL

Dr. Franco Gerón Xavier
ENCARGADO DE LA DIRECCIÓN DE PATRONATO UNIVERSITARIO

Dr. Enrique Serrano Gálvez
DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

M.C. José Solís Ramírez
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN

Dr. Jesús Ma. Garza López
DIRECTOR DEL CIESTAAM

Dra. Rita Schwentesius Rindermann
COORDINADORA DEL PIAI-CIESTAAM

FUNDADORES DEL CIESTAAM

Dr. Manuel Ángel Gómez Cruz

Dr. Gerardo Gómez González

Dr. José Luis Calva Téllez

M.C. Emilio López Gámez

Dr. Horacio V. Santoyo Cortés

M.C. Juan de la Fuente Hernández

INFORMACIÓN Y VENTAS:

Universidad Autónoma Chapingo
Área de Publicaciones del CIESTAAM
Carretera México-Texcoco km 38.5, C.P. 56230 Chapingo, Edo. de México
Teléfono: 01(595)952-1500 ext. 5483, Fax: 01(595)952-1613/955-2174
E-mail: ciestaam@taurus1.chapingo.mx, <http://www.chapingo.mx/ciestaam/>

Sistema de pago para envíos foráneos

1. Enviar su orden de pedido indicando las publicaciones que desea adquirir.
2. Realizar depósito en cualquier sucursal de Banca Santander Serfin, S.A. a la cuenta UACH-CIESTAAM 6550178184-9, Sucursal 75, Texcoco, por la cantidad total del monto de su compra, más el costo del envío.
3. Hacer llegar –vía fax–, copia de la ficha de depósito a la atención del Área de Distribución y Venta de Publicaciones del CIESTAAM.
4. A vuelta de correo, según el tipo de mensajería que elija, recibirá su pedido.

**LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS
DE ESTADOS UNIDOS, LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO.**

Una crítica a la OCDE y su Biblia neoliberal

Edición del Área de Publicaciones del CIESTAAM a cargo de Gloria Villa H.

Corrección de estilo: Salvador Bravo G.,

Formación, diseño de interiores y portada: Gloria Villa H.

Se terminó de imprimir en octubre de 2005.

Tiraje: 300 ejemplares.

Otras publicaciones del CIESTAAM

Libros

- La perversión del capital y el sentido del cambio.
- TLCUEM México-Unión Europea. Políticas Agrícolas Comparadas y Relaciones Comerciales.
- XI Seminario de Resultados y Avances de Investigación PIHAAA/CIESTAAM.
- ¿El campo aguanta más?, 2ª. edición.
- La ganadería: experiencias y reflexiones. Memoria.
- Servicios para el desarrollo rural. Aprendiendo de lo que ya funciona.
- Nopalitos y tunas. Producción, poscosecha, industrialización y comercialización.
- Integración económica al TLCAN y participación estatal en el sistema de innovación tecnológica en granos y oleaginosas en México.
- Pitayas y pitahayas. Producción, poscosecha, industrialización y comercialización.
- Teoría de la Renta y recursos naturales.
- Ensayos de la economía mexicana: Una visión no convencional.
- La ganadería mexicana en el nuevo milenio.
- Producción, comercialización y certificación de la agricultura orgánica en América Latina.
- Frutas y hortalizas. Estado actual y nuevas alternativas en México.
- Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural. 2ª. edición.
- El mercado de fertilizantes en México a finales del siglo XX.
- Mercados e instituciones financieras rurales. Una nueva arquitectura financiera rural para México.
- El mercado del trigo en México ante el TLCAN
- Estrategias para el cambio en el campo mexicano.

Reportes de Investigación

- El sistema agroalimentario localizado SIAL El caso de los quesos de Tlaxco, Tlaxcala. Reporte 74.
- Supermercados y su impacto sobre la comercialización de hortofrutícolas y pequeños productores en México. Reporte 73.
- La producción de cebada maltera en México. *Ventaja comparativa no capitalizada*. Reporte 72.
- Márgenes y costos de comercialización. *Aspectos conceptuales*. Reporte 71.
- Nuevos instrumentos de la política agropecuaria: *La inocuidad alimentaria*. Reporte 70.
- TLCAN y agricultura mexicana: *Lecciones a diez años*. Reporte 69.
- El Acuerdo Nacional para el Campo. *Mito o realidad*. Reporte 68.
- Producción y comercialización de la tuna. Reporte 67.
- Pitahaya (*Hylocereus undatus*) producción y comercialización en México. Reporte 66.
- Caracterización, poscosecha, aprovechamiento e industrialización de pitayas y pitahayas. Reporte 65.
- Inocuidad en hortalizas. *¿Beneficio para el consumidor o nueva barrera al comercio?* Reporte 64.

ISBN 968-02-0198-8



9 789680 201983