

Las políticas agrícolas de EUA, la Unión Europea y México. Resultados de las Reformas

(Recibido: abril/06–aprobado: septiembre/06)

*Juan de Dios Trujillo Félix**

*Rita Schwentesius Rindermann***

*Manuel Ángel Gómez Cruz****

Resumen

En el artículo se hace un análisis de los cambios en las políticas agrícolas de las dos últimas décadas. Para ello se recurre a los casos de Estados Unidos y la Unión Europea y México. Se destaca la inconsistencia en la trayectoria de los cambios respecto a los enfoques de origen; en general, ha habido un desplazamiento de las medidas de sostén de precios hacia otras que descansan en los contribuyentes y/o en servicios generales de apoyo a la agricultura. En el caso de México se concluye que dada su capacidad limitada de gasto y de distorsionar los precios internacionales, en general no debió minimizar sus medidas de sostén de precios. Más bien debió hacer uso de los márgenes permitidos por la OMC para compensar desventajas de mercado e inducir la transformación de las unidades productivas.

Palabras clave: políticas agrícolas, agricultura y comercio internacional.

Clasificación JEL: Q17, Q18, Q19.

* Profesor de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa (trujillo@uas.uasnet.mx).

** Directora del CIESTAAM, Secretaria Técnica del PIAI-CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, (rsr@avantel.net).

*** Coordinador del PIAI-CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo (ciestaam@avantel.net).

Introducción

Las visiones respecto a las políticas agrícolas experimentaron cambios sustanciales en las dos últimas décadas. En consistencia con esos cambios, fueron reformadas las políticas agrícolas tanto en economías de alto nivel de desarrollo como en numerosos países atrasados o en transición hacia economías de mercado. Detrás de los cambios de visión estaban el predominio alcanzado por el discurso neoliberal; la confrontación entre EUA y la Unión Europea, a partir de la conversión de ambos en potencias exportadoras de productos de la agricultura, la acumulación de excedentes, el alto costo presupuestal de las políticas, en una situación de crecientes presiones fiscales, las negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio agrícola y la inducción externa de reformas estructurales. En países con las características de México, la crisis de deuda fue aprovechada por los centros de poder internacional para imponer una agenda externa sobre los intereses nacionales. Esas reformas supuestamente debían permitir un crecimiento estable, alto y sostenido, al mejorar la eficiencia de asignación de los recursos, elevar la competitividad y facilitar el acceso a los mercados internacionales. Los resultados han sido decepcionantes, sin embargo.

1. El contexto de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio

Las reformas de las políticas agrícolas tenían una pretensión de uniformidad, bajo la idea de romper con el trato especial que se le concedía a la agricultura en el comercio y aún en las políticas públicas de algunos países. No obstante, en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay (AsA) no pudieron ser excluidos del todo los aspectos no comerciales, de manera que ésta conservó, hasta cierto punto, un estatus especial. Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de cualquier manera, se impusieron reglas que afectaron a las medidas de protección en frontera y restringieron el diseño de las políticas de orden interno. Además, los países quedaron obligados a reportar sus políticas y sus asignaciones presupuestarias, para ser objeto del seguimiento y vigilancia por los países miembros (OMC, 1994).

Después de la Ronda de Uruguay, la capacidad de los gobiernos de influir en el comportamiento de productos agrícolas específicos ha dependido de su fortaleza presupuestal, ya que no pueden hacer valer el interés nacional recurriendo, irrestrictamente, a medidas de protección en frontera. Además, las medidas más aceptables, de acuerdo a las disciplinas de la OMC, son aquellas que no afectan los

precios de mercado y que implican transferencias gubernamentales directas en apoyo al ingreso. En tal sentido, dada su debilidad presupuestal, los países de menor desarrollo quedaron en desventaja frente a los países desarrollados. Por tanto, era de esperar que la ronda presente de negociaciones, lanzada en Doha, diera lugar a una confrontación entre países desarrollados y en desarrollo, pues los primeros empujan hacia el desmantelamiento de aranceles, mientras que los segundos desean ver descender significativamente los apoyos internos concedidos por las grandes potencias a sus productores.

En el AsA se estableció un sistema de cajas para la ubicación de los instrumentos de política de los países, donde el “desaclopamiento” o “desconexión” de éstos con respecto a las decisiones de producción y precios, es el criterio básico de clasificación. A los instrumentos prohibidos (caja roja) se agregaron los permitidos pero puestos en agenda para una negociación concertada (cajas ámbar y azul) –resumidos en la Medida Global de Ayuda– y los permitidos y exentos de cualquier negociación (caja verde). En la caja verde fueron ubicadas las medidas menos distorsionantes del comercio o que se distinguían por no incentivar la producción corriente. Bajo estas premisas, los instrumentos de política catalogados como mejores no son aquellos con el potencial de inducir la más alta respuesta de la producción sino los que no interfieren con las señales de mercado. Así, éstos cambios de política no pretendían propiamente resolver los problemas específicos de la agricultura sino ajustar las políticas nacionales a un libre comercio.

Dicho aspecto ha sido problemático para países que se caracterizan por ser importadores netos de alimentos, como México, pues éstos tienen necesidad de elevar su producción interna para satisfacer las necesidades nacionales o para evitar mayores importaciones. Además, en el caso de países pobres, las políticas sectoriales son importantes para el incremento del ingreso rural. La adopción del enfoque de reducción de incentivos públicos a la producción, fue una manera de dar salida a la situación de los exportadores netos de productos agrícolas, dada la inclinación de su aparato productivo a exceder la demanda, como consecuencia de sus ventajas comparativas o el progreso técnico y el lento crecimiento del consumo doméstico. Las reformas fueron impulsadas por las potencias exportadoras para dar salida a presiones de orden doméstico mediante la ampliación de la demanda mundial.

Más particularmente, la inclusión del tema agrícola en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) se hizo, en gran medida, para bajar el grado de tensión entre EUA y la Unión Europea, ya que el primero se consideraba perjudicado por los incentivos dados a los productores por la segunda, lo cual se había visto reflejado en su pérdi-

da de participación de mercado. EUA estaba convencido de que su competitividad se vería mejorada si el resto del mundo disminuía la protección en frontera y si los precios internos de sus productos no estaban por arriba de los precios internacionales, dadas las ventajas de su agricultura en lo que se refiere a disponibilidad de recursos, economías de escala, integración y coordinación vertical y avances en la productividad. Así, los productores podrían encontrar en los mercados externos el estímulo a una mayor producción, en un marco de decrecientes subvenciones públicas. Sin embargo, esa no fue finalmente la trayectoria verificada.

2. El desplazamiento desde las medidas de sostén de precios a las de sostén directo del ingreso

La idea de reducir al mínimo los efectos de las políticas públicas sobre la producción corriente, es decir en el corto plazo,¹ condujo al cuestionamiento de las políticas de precios, ya que la experiencia en países desarrollados, mostraba que llevaban al incremento de la producción, a la capitalización de los productores y su modernización y al aumento del tamaño de las explotaciones. La mayor capacidad de producción, en el marco de política entonces existente, sin embargo, generaba presiones para el incremento del gasto público destinado a la agricultura ante caídas en los precios. A precios más bajos mayor gasto, dado cierto sentido anticíclico de las políticas de sostén de precios.

De manera sintética, las críticas a las políticas de precios pueden ser resumidas en los siguientes aspectos. Daban lugar a pérdidas netas de bienestar por peso muerto, ya que las ganancias de los productores no compensaban las pérdidas asociadas a mayor gasto de los contribuyentes y de los consumidores. Eran altamente distorsionantes, pues incentivaban un exceso de oferta respecto a la demanda durante un tiempo más prolongado, estorbando el ajuste en el mercado y llevando a la depresión persistente de los precios. Separaban los precios internos de los precios internacionales, haciendo que la producción nacional perdiera competitividad en el mercado mundial en tanto se propiciaba una mala asignación de los recursos, al incentivar producción de bienes no competitivos a altos costos. Incentivaban mayor esfuerzo de innovación, lo cual redundaba en un incremento de la capacidad de producción y, por tanto, en el aumento de los excedentes. Conducían al descontrol del gasto destinado a la agricultura, si los excedentes eran altos y los precios bajos.

¹ Medidas de política que implican la construcción de infraestructura o el apoyo a la investigación agrícola, por ejemplo, tienen efectos sobre la producción pero no se consideran altamente distorsionantes, ya que no afectan la producción corriente.

Además, daban lugar a un aprovechamiento más intensivo de los recursos y a la utilización de tecnologías destructoras de los recursos y el medio ambiente. Perjudicaban a los consumidores, especialmente a los más pobres, dado que éstos tenían más alta participación de los alimentos en el gasto. Para ser efectivas, requerían de medidas de protección, lo cual perjudicaba a la expansión del comercio y a los productores más eficientes. Al estar vinculadas a la producción, se sesgaban a favor de quienes más producían (con más altos rendimientos y mayor superficie) en tanto se conservaba produciendo a productores ineficientes. Cabe destacar, por otra parte, que no todas estas críticas partían de un punto de vista estrictamente liberal.

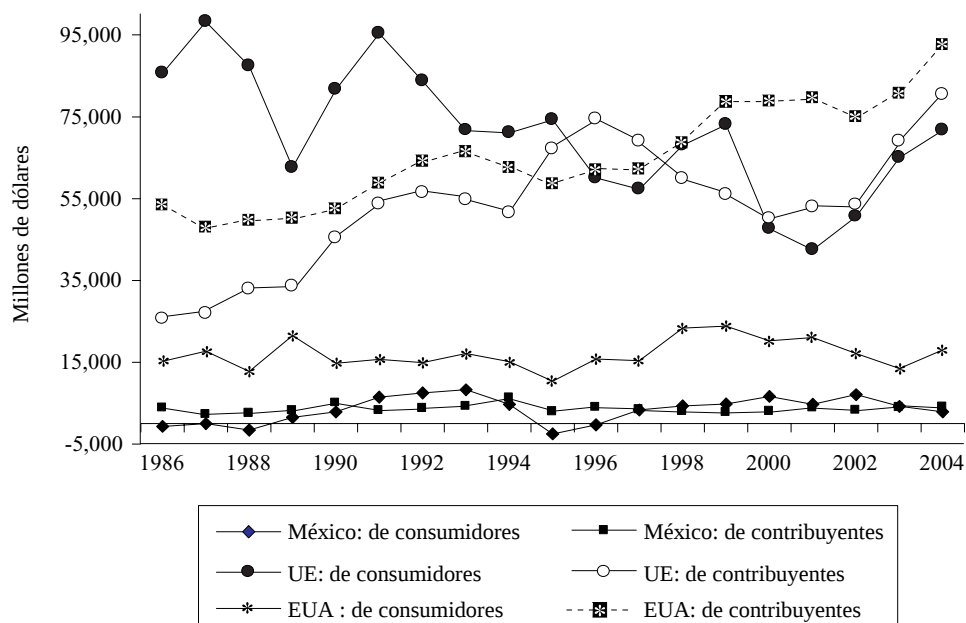
En México, para justificar la desaparición de los precios de garantía, los diseñadores de política añadieron un argumento más al listado anterior: sus beneficios no llegaban a la mayoría de los productores (SARH, 1993), ya que el grueso eran consumidores netos. En su calidad de consumidores, a los productores de subsistencia más bien les beneficiaban precios bajos, lo cual podría conseguirse a través de importaciones baratas. Así, el enfoque mexicano abogaba por el aumento del consumo, a manera de paliar la caída del ingreso rural producida por el efecto de las reformas estructurales y de los cambios en las políticas agrícolas. De ese modo fueron menospreciados los efectos de los precios de garantía sobre la economía regional y los distintos mercados rurales. En ese contexto, la depresión de la agricultura ha sido causa de mayor pobreza y emigración, especialmente hacia EUA, al grado de haberse convertido las remesas en un componente básico del ingreso rural.

Por otra parte, en la medida en que el propósito de las políticas de precios era sostener el ingreso, alternativamente, se consideró más conveniente promover la adopción de instrumentos de sostén directo del ingreso. El propósito era terminar con las transferencias de consumidores hacia los productores vía intervención de precios, en tanto se hacían explícitas esas transferencias, al descansar en los contribuyentes y ser más visibles en el presupuesto. La eliminación de las distorsiones vía precios debía incidir en la ampliación del comercio, a través de mayores importaciones o mediante la concentración del esfuerzo de los productores en productos exportables, donde se tenían mayores ventajas comparativas. No se pretendía que las transferencias directas de ingreso duraran indefinidamente, como ha venido ocurriendo, sino más bien éstas fueron pensadas como un mal menor, en un periodo de transición hacia una agricultura completamente orientada al mercado.

El abandono de instrumentos que abrían una brecha entre el precio interno y el precio existente en el exterior, indudablemente benefició a los consumi-

res; pero, en cambio, llevó a hacer descansar el apoyo –disminuido– hacia la agricultura en transferencias compensatorias del sector público. En semejante contexto, países con una limitada capacidad de gasto, como México, quedaron en desventaja frente a la capacidad presupuestaria de otros países (véase Gráfica 1). Las reformas orientadas hacia el mercado, por consiguiente, no dieron lugar a una reducción del papel de las tesorerías de los países sino que lo elevaron. Esa dinámica es bastante clara si se observa la evolución de las transferencias de consumidores y contribuyentes, como componentes de la estimación del apoyo total hacia la agricultura, en el caso de EUA, de acuerdo con la base de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Gráfica 1
Evolución comparativa de las transferencias totales
hacia la agricultura según fuente, 1986-2004
(millones de dólares)



Fuente: OCDE (2005).

En EUA, la ligera tendencia al descenso en las transferencias de los consumidores fue más que compensada por el incremento de las transferencias de los contribuyentes a través de apoyos presupuestarios, el estímulo a la ampliación de la demanda interna y en servicios generales hacia la agricultura. En ese país, en el lapso que contemplan los datos, las transferencias de los consumidores fueron inferiores a las de los contribuyentes.

Por su parte, desde inicios de los noventa y hasta el año 2001, la Unión Europea mantuvo un patrón más o menos consistente de descenso en las transferencias de los consumidores, dada su decisión de disminuir la diferencia entre los precios domésticos y los internacionales. Sin embargo, en los últimos dos años ha retornado al incremento de las transferencias de los consumidores y de los contribuyentes. Estas últimas habían registrado una trayectoria descendente desde 1997 hasta el 2000 (véase Gráfica 1). Todavía las transferencias que se derivan de la protección de los productores a través de medidas en frontera revisten una importancia mayor en la Unión Europea que en EUA, lo cual implica que, ante una situación de bajos precios, la respuesta en apoyo a la agricultura se centra menos en transferencias fiscales, dada su mayor disciplina presupuestaria. Su respuesta ha tendido a ser mixta, por consiguiente.

En el caso de México, a pesar de la radicalidad en el proceso de apertura, la persistente inclinación a la sobrevaluación del tipo de cambio y la limitada capacidad de gasto han llevado a una situación en la cual las transferencias de los consumidores se han vuelto más importantes que las de los contribuyentes, medidas de acuerdo con la metodología de la OCDE, lo cual no deseaban los diseñadores de política. En promedio, en el periodo 2001-2004, las transferencias de los contribuyentes representaron 5.1%, en México, respecto a las realizadas por la Unión Europea, y 3.9% respecto a las llevadas a cabo en EUA, como expresión de esa situación.

El desplazamiento hacia pagos directos era un componente importante de la evolución de las políticas agrícolas en EUA y de los desarrollos académicos en esta área. La Ronda de Uruguay, la OCDE y las instituciones impulsoras de las reformas estructurales llevarían a la adopción generalizada de tal enfoque. No obstante, dicha alternativa no ha estado exenta de problemas, según lo prueba la experiencia misma de EUA. Esta opción puede llegar a ser muy costosa fiscalmente, al incentivar la adopción de medidas alternativas adicionales en apoyo a los productores ante una situación persistente de precios a la baja. En este sentido la legislación del 2002 representó un viraje significativo respecto a la perspectiva considerada por la ley agrícola de 1996, ya que formalizó la continuidad de los elevados presupuestos autorizados para hacer frente a circunstancias de emergencia.

En los últimos ajustes a la legislación agrícola estadounidense, mientras que el apoyo gubernamental no entraba en una senda de reducción para su desaparición, algunos de los instrumentos creados, como los pagos contracíclicos, eran diseñados para automatizar las transferencias fiscales sobre la base de precios objetivo. Es decir, se regresó a la idea de precios objetivo, antes condenada; para decepción de los partidarios de enfoques neoliberales. Esta marcha hacia atrás, demuestra, que los instrumentos de administración de riesgos no son suficientes para hacer frente a una situación de depresión de precios y que la forma de operación del sistema político –con sólidos esquemas de cabildeo y grupos de interés bien consolidados– suele ser un obstáculo insalvable a la trayectoria de descenso de las transferencias públicas, especialmente cuando las preferencias sociales conceden un alto valor a la agricultura.

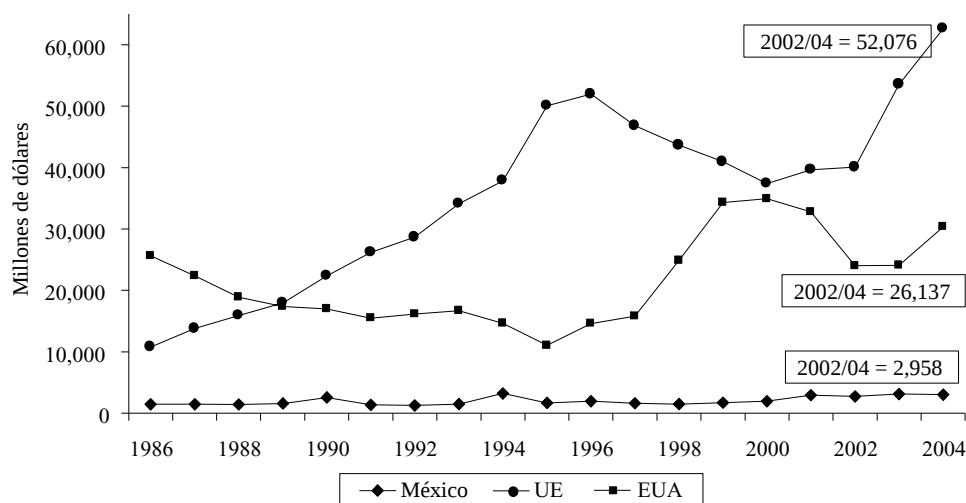
El cambio hacia un sistema basado completamente en pagos directos a los productores resultó costoso fiscalmente, respecto a la situación existente con anterioridad. La Unión Europea dio pasos para ese desplazamiento en 1992, México en 1994 y EUA en 1996, si bien este último país estaba ya en esa ruta mucho antes (véase Gráfica 2). La aquiescencia de los productores fue conseguida hasta cierto punto mediante la compra, haciéndoles percibir una situación de mejoría en sus ingresos en efectivo a corto plazo. El gasto en diversos instrumentos de apoyo a los productores, incluidos los pagos directos, fue creciente en la Unión Europea hasta 1996, para descender de 1997. Sin embargo, observó un repunte en los últimos cuatro años hasta exceder el nivel de mediados de los noventa. En EUA, los gastos en pagos y medidas de apoyo a los productores registraron un repunte sostenido desde la puesta en marcha de la reforma de 1996. La decisión de adoptar plenamente políticas desconectadas condujo al incremento del gasto gubernamental en apoyo a los productores. La tendencia hacia el incremento se vio interrumpida gracias a un mejor escenario de precios, ya que los desembolsos gubernamentales pudieron ser menores. Además, con los últimos cambios, EUA cuenta ya con un andamiaje de políticas que permite compensar el ingreso de sus productores en caso de que el escenario de precios empeore.

Comparativamente, la evolución del gasto en los diversos programas de apoyo al productor en México aparece relativamente plana, dadas las magnitudes involucradas. De cualquier manera, es visible el repunte registrado con la introducción del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para descender en 1995 y recuperar después algo de lo perdido en ese año (véase Gráfica 2). La experiencia mexicana, por otra parte, indica que los pagos directos pueden no compensar suficientemente a los productores, ante el descenso de los precios, dando lugar a presiones hacia la creación de instrumentos complementarios alternativos (Apo-

yos a la Comercialización de ASERCA y Alianza para el Campo), para encarar demandas respecto a precios y transformación de las unidades productivas. Además, sugiere que los pagos directos en apoyo al ingreso pueden llegar a constituir una pesada carga fiscal, políticamente difícil de eliminar, y dar lugar a presiones para su incremento; dado que no promueven la transformación de las unidades productivas en unidades más competitivas y eficientes, con capacidad de generar ingresos crecientes de manera sostenida. Estos aspectos han sido encarados mediante otros programas, lo cual eleva la complejidad del esquema de política. No obstante, el esquema mexicano es relativamente simple, en comparación a la gama y diversidad de instrumentos que se contemplan en EUA y la Unión Europea.

Gráfica 2

Evolución comparativa de los pagos y otras medidas de apoyo a los productores, distintas del sostén de precios de mercado, consideradas para el cálculo de la estimación del apoyo al productor, 1986-2004 (millones de dólares)



Fuente: OCDE (2005).

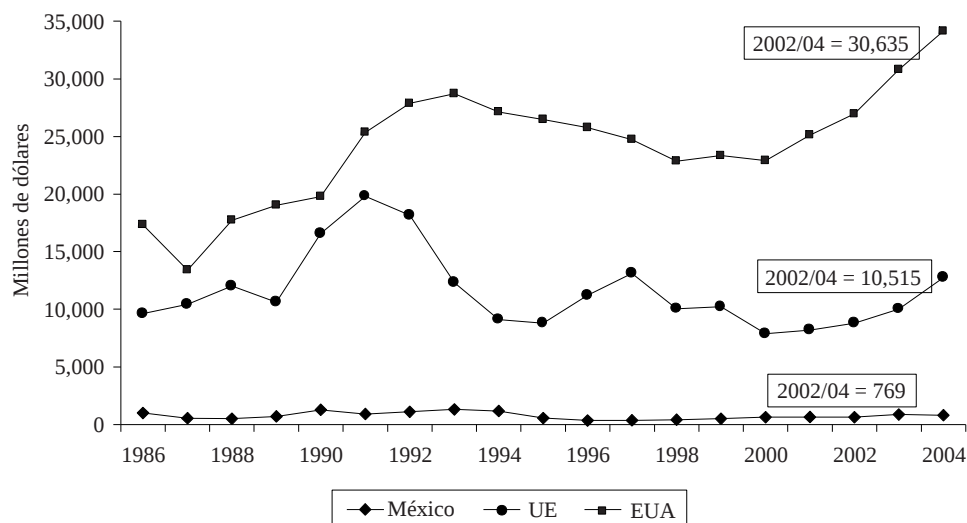
2.1 Los apoyos en servicios

El desplazamiento de los esquemas de sostén de precios hacia pagos directos adicionalmente pronuncia las ventajas de los países que cuentan con mercados de

buen funcionamiento, instituciones *ad hoc* y estructuras de instituciones y programas gubernamentales sólidos para el apuntalamiento del esfuerzo de los productores (infraestructura, investigación y desarrollo, capacitación, etc.). En particular, la competitividad de la agricultura estadounidense no solamente ha estado basada en su disponibilidad de tierras, el uso de economías de escala y el progreso técnico sino en todo un andamiaje de instituciones que dan atención a los problemas de la agricultura, más allá de las necesidades específicas de ingreso de los productores.

La menor diferencia entre precios internos y externos y más bajos presupuestos en apoyo a los productores en EUA que en la Unión Europea ha sido compensado parcialmente mediante una mayor importancia concedida a los gastos en servicios generales de apoyo a la agricultura. En esto, el esquema básico de política estadounidense no ha cambiado sustancialmente. De acuerdo, con las categorías utilizadas por la OCDE, la estimación de los apoyos en servicios generales (GSSE) es bastante más alta en EUA que en la Unión Europea –no se diga con respecto a México–. La distancia entre uno y la otra se ha ampliado incluso (véase Gráfica 3).

Gráfica 3
Evolución comparativa de los Gastos en Apoyos en Servicios Generales
(GSSE) provistos a la agricultura, 1986-2004
(millones de dólares)



Fuente: OCDE (2005).

Bajo la filosofía de la eliminación de las distorsiones de mercado, el peso del sector público en la agricultura debía disminuir, dado que el “establecimiento” agrícola era causa de la persistencia de políticas contrarias al mercado. Sin embargo, tal descenso, en el caso de EUA, solamente se mantuvo por cuatro años, ya que este concepto registra una recuperación desde 1999, retomando la tendencia observada a largo plazo. Esa misma recuperación se está observando en la Unión Europea, la cual había sido mucho más consistente con la filosofía antes mencionada. México también ha registrado un aumento, pero no tan significativo, dadas sus limitaciones presupuestarias.

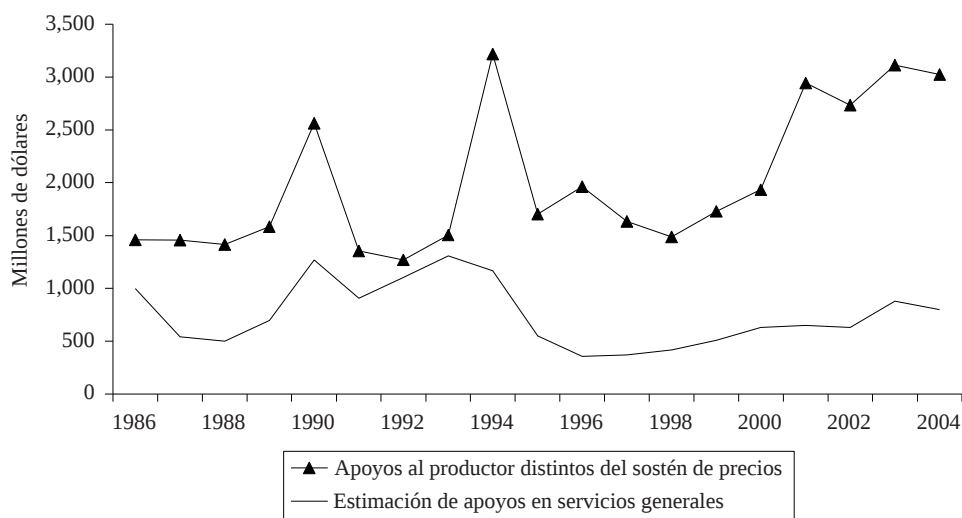
En el caso de México, el gasto en apoyos al productor no cuantificado como sostén de precios, de acuerdo a los criterios de la OCDE, ha sido más alto que el gasto estimado en servicios de apoyo a la agricultura. Esta es una pauta de comportamiento similar a lo ocurrido en la Unión Europea pero distinta de la de EUA. En este último país, el segundo concepto tiende a ser más alto cuando hay menos transferencias hacia el productor, pues quedan libres más recursos para dar atención a rubros no asociados con el ingreso de éste, y viceversa. La serie muestra no solamente que no ha habido una recuperación significativa en el gasto público destinado para apoyar a los productores, si bien se ha revertido la tendencia decreciente, sino que, además, México no está apuntalando adecuadamente el esfuerzo de los productores en lo referente a infraestructura, investigación, extensión, etc. (véase Gráfica 4). La apertura comercial debió haber sido compensada a través de un mayor apoyo en servicios generales, a fin de mejorar la competitividad global, pero ese no fue el caso.

Por otra parte, la implementación de los pagos directos desvinculados ha abierto espacio a la burocracia y no ha estado exenta de corrupción. Adicionalmente, es difícil encontrar algún programa que efectivamente no tenga ningún efecto en la producción o en las decisiones de los productores respecto a precios. Cabe destacar, que no todos los programas de pagos directos al productor pueden ser calificados de desconectados, pues los esquemas pueden dar lugar a pagos totales más altos al productor a medida que se produce más –característica que tenían los pagos de deficiencia estadounidenses y que tienen los pagos por hectárea o cabeza animal de la Unión Europea, los cuales fueron clasificados por tal motivo en la caja azul.

Para ser pasables como desvinculados los pagos deben ser fijos para cada productor, y no incrementarse si se produce más. Tampoco deben actualizarse la base de cálculo histórica (superficie y rendimientos) ni el padrón de beneficiarios, si bien EUA hizo esto con la reforma del 2002, al incluir nuevos cultivos y permitir ajustes en superficies y rendimientos. La violación estadounidense ha dado pauta para que otros procedan del mismo modo, lo cual se ha visto reflejado en México,

con la opción del Padrón Alternativo de PROCAMPO (ANC, 2003: 16). Los pagos pueden estar condicionados o no a criterios de límites, la siembra de determinados cultivos, la conservación del carácter agrícola del uso del suelo, la toma de medidas agroambientales o la realización de buenas prácticas agrícolas. Los condicionamientos han adquirido una creciente importancia en la Política Agrícola Común de la Unión Europea, pero han sido menos importantes para el esquema de política agrícola de EUA.

Gráfica 4
Evolución comparativa entre alternativas de transferencias del sector público en México a favor de la agricultura, 1986-2004
(millones de dólares)



Fuente: OCDE (2005).

3. Instrumentos de política y sus cambios

3.1 La política agrícola de EUA

EUA mantuvo una posición proteccionista por largo tiempo. Esta postura entraría en una trayectoria de cambio al identificarse, a principios de los años setenta, amplias oportunidades de crecimiento en el mercado mundial. El marco de política

definido a principios de esa década pretendía incentivar la producción, en congruencia con esas presunciones. No obstante, tal esquema conduciría a excedentes de difícil colocación y a un alto costo de los programas de productos básicos. Los cambios de política de 1996, elogiados como los de mayor orientación hacia el mercado, tenían como objetivo dismantelar básicamente instrumentos de políticas definidos durante los años setenta: los pagos de deficiencia basados en precios objetivos y mínimos (tasas de préstamo), los programas subvencionados de almacenaje bajo control de los productores (FOR: Farmer Owned Reserve) y las medidas de retiro obligatorio de tierra de cultivo a corto plazo (Acreage Reduction Program). Había la presunción, de que los mercados internacionales podrían ser la salida que requería la agricultura estadounidense, mientras mejoraban su eficiencia de asignación y su competitividad. Expectativas no cumplidas, sin embargo, llevarían a un cambio en las percepciones, las cuales se reflejarían en la legislación del año 2002.

Actualmente, las medidas en apoyo al ingreso en EUA comprenden pagos directos, pagos contracíclicos y pagos de deficiencia por préstamos y por préstamos de asistencia a la comercialización. También se incluyen subvenciones para los seguros agrícolas y del ingreso de los productores y programas de asistencia en caso de desastres. Los pagos directos equivalen a los pagos por contratos de flexibilidad en la producción (PFC: Production Flexibility Payment), creados por la ley agrícola de 1996. Se consideran los más desconectados al no estar vinculados a la evolución de los precios y ejercen influencia mínima en las decisiones de producción.

Los pagos de deficiencia y de asistencia a la comercialización permiten la devolución de préstamos a una tasa menor a la del préstamo original –precio mínimo garantizado que permite saldar el préstamo–, más un interés acumulado, cuando el precio se sitúa por debajo de cierto nivel, dando lugar a una denominada ganancia por préstamo. Ésta se enfoca a evitar que el productor ceda al organismo prestamista gubernamental (CCC: Commodity Credit Corporation) su cosecha, puesta como garantía, y la acumulación de excedentes en manos del gobierno. Los productores tienen la opción de elegir entre recibir un pago directo equivalente a la ganancia por préstamo, denominado pago de deficiencia por préstamo, o participar en el programa de préstamos. (Normile y Leetmaa, 2004: 16). En tanto se protege el ingreso de los productores, con este esquema se ha pretendido no crear un tope a la caída de los precios. Los pagos de deficiencia y de asistencia a la comercialización son anteriores a la legislación de 1996, pero alcanzan un grado mayor de generalización con la nueva legislación.

La última innovación en las políticas agrícolas estadounidenses ha sido la introducción de los pagos contracíclicos, los cuales retoman la noción de precio

objetivo, previamente existente. El factor de pago para el cálculo del total de pagos contracíclicos que recibe el productor bajo programa equivale al resultado de restar al precio objetivo tanto el factor usado para el cálculo del pago directo como el más alto entre el precio de mercado y la tasa de préstamo (precio mínimo estimado para el cálculo del repago del préstamo). Dicho factor, denominado tasa de pago contracíclico, es multiplicado por el rendimiento registrado para el pago contracíclico y por 85% de la superficie cultivada. Los pagos contracíclicos, por tanto, son cubiertos después de descontar los pagos directos y los pagos de deficiencia. Ellos vinieron a reemplazar la mayoría de los pagos de asistencia, ante pérdidas de mercado, diseñados para hacer frente a la caída de precios durante 1998-2001. Aunque su base de cálculo considera superficie y rendimientos históricos, al igual que los pagos directos, es difícil justificar que estén desconectados, ya que fueron diseñados para transferir ingresos ante caídas de los precios.

Por otra parte, EUA todavía utiliza políticas de sostén de precios en productos como el azúcar, el tabaco y productos lácteos y a través de programas de préstamos para productos básicos, compras gubernamentales, aranceles y contingentes arancelarios y subsidios a las exportaciones.

3.2 La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea

La PAC hizo factible que la región constituida por los estados miembros de la Unión Europea ganara autosuficiencia en productos básicos, así como su conversión en la potencia exportadora más importante, después de EUA. Precios elevados, en el marco de una economía agrícola altamente protegida, dieron lugar a la modernización de las unidades productivas y al aumento de la productividad, en tanto disminuía el número de productores. Sin embargo, el descontrol presupuestario, asociado a la inducción de mayor producción y el tratamiento de los excedentes, y la condena internacional a sus prácticas de subsidios a las exportaciones poco a poco hicieron insostenible la conservación del mismo esquema. Por consiguiente, en 1992, fue abierta una ruta hacia la disminución de la diferencia entre precios domésticos y precios internacionales y para el desplazamiento hacia apoyos basados en transferencias directas de ingreso. Esa decisión fue reafirmada en la Agenda 2000 y en su revisión de medio término (2003).

Al igual que en EUA, la evolución de sus políticas ha respondido al debate doméstico, bajo la intencionalidad de dar salida a una problemática de orden esencialmente interno. En este caso, las presiones internacionales fueron aprovechadas para forzar el cambio, dado que se tenía que crear el espacio para la conclusión de la Ronda de Uruguay, cuyo fracaso se imputaba precisamente a la cerrazón

del bloque comunitario. La dinámica de las transformaciones, no respondió a la idea de reforma radical, sino a una lógica gradualista acumulativa, a manera de crear los espacios para la negociación y maduración de los cambios. Como la PAC ha sido históricamente la política comunitaria por excelencia, su persistencia es todavía muy importante para el proceso de integración europea.

El esquema en el cual se basaba la PAC era bastante complejo y amplio, dada la cantidad de productos que involucraba y los compromisos establecidos en cada una de las adhesiones de nuevos Estados miembros. El sistema básico se componía de precios indicativos, de intervención y umbral, los cuales se hacían viables a través de impuestos variables a las importaciones y subsidios a las exportaciones. El precio umbral era el resultado de deducir al precio indicativo, de referencia, los gastos de descarga y transporte. Este precio era importante para el establecimiento del impuesto variable sobre las importaciones, éste cubría la diferencia entre el precio de importación y el precio umbral. El impuesto, ajustable, impedía que las importaciones pudieran desplazar a la producción interna. Por otra parte, el precio de intervención se realizaba a través de compras gubernamentales, las cuales tenían el propósito de garantizar la estabilidad interna de los precios de los productos apoyados. Adicionalmente, en condiciones en las cuales los precios internos eran más altos que los externos para esa estabilidad eran importantes los subsidios a las exportaciones, los cuales permitían dar salida a la producción excedente. El subsidio pagado a los exportadores cubría la diferencia de precios. La implementación de los compromisos adquiridos con la OMC puso en ruta de desmantelamiento ese andamiaje, pues los subsidios a las exportaciones han tenido que ser disminuidos, al igual que la protección arancelaria.

Actualmente, el sostén de precios incluye compras públicas, a través de precios de intervención, medidas de retiro de la producción –por organizaciones de productores en el sector de frutas y hortalizas–, cuotas de comercialización y producción, subsidios para almacenaje de la producción excedente, subsidios para alentar el consumo de ciertos productos, protección en frontera contra importaciones –principalmente aranceles– y subsidios a las exportaciones. Los precios han seguido una trayectoria descendente, para acercarse a los precios internacionales, en tanto se ha incrementado el número de productos sujetos a pagos compensatorios. Este tipo de pagos fue introducido en 1992, en compensación al descenso de precios en determinados productos, los cuales vinieron a sumarse a otras formas de pagos directos previamente existentes. Fueron calculados por toneladas para ser pagados por hectárea. Se basan en el rendimiento medio histórico en la región de cultivo. El área total considerada para los pagos fue aquella existente en el periodo 1989-91. Los otros pagos directos se conceden a productores de carne vacuna y

ovejas y a los productores de lácteos, y están sujetos a limitaciones de la oferta. Además, la posibilidad de recibir pagos compensatorios, en el caso de productores que no entran en la categoría de pequeños, está condicionada a la participación en el programa obligatorio de retiro de tierras a corto plazo (*set-aside*), el cual es un mecanismo para la regulación de la oferta.

La agenda 2000 y la revisión de término medio del 2003 ampliaron el enfoque ambiental y hacia el desarrollo rural impulsado por las reformas de 1992, a manera de hacer más aceptable al ciudadano unión europeo el costo de la PAC (OCDE, 2005: 45-47). En lo que se refiere a protección de los recursos y medio ambiente, la Unión Europea ha retomado algunos aspectos de las políticas agrícolas de EUA para llevarlas aún más lejos, hasta darles un carácter generalizado y sistémico y más centrado en la idea de pagos ambientales y la adopción de buenas prácticas y procesos que mejoren la calidad de productos y de vida. Además, particularmente en la revisión de medio término, se definió una trayectoria para el paso hacia un sistema de pagos únicos completamente desconectado, fijos, para dejar atrás cualquier idea de apoyo mediante precios intervención. La velocidad dependerá en buena medida de la disposición de los Estados miembros, ya que a éstos se les dio la posibilidad de modulación, a fin de evitar el abandono de tierras. Por otra parte, los estados se encuentran obligados a adoptar medidas para que los productores cumplan determinados estándares y exigencias medioambientales, de protección animal y vegetal, de calidad o laborales, los cuales de no ser cumplidos pueden dar lugar a la cancelación de pagos. Estos fondos serán destinados por los mismos estados a medidas adicionales en apoyo al desarrollo rural. Además, a ellos se les ha dado la facultad para establecer límites de pagos en el caso de los grandes propietarios. Los ajustes últimos en las políticas agrícolas se han justificado en la defensa del modelo europeo de desarrollo agrícola, basado en la multifuncionalidad agraria.

3.3 La política agrícola de México

Los cambios en las políticas agrícolas de México estuvieron determinados por las exigencias de estabilización macroeconómica y reforma estructural de la economía, no propiamente por la necesidad de resolver la problemática del sector. Las reformas estructurales emprendidas para la economía en su conjunto no podían dejar fuera a la agricultura, dado el marco de ideas dominante (Janvry, 1995: 75-80). Sin embargo, dichos cambios se hicieron para una agricultura que no tenía un problema de acumulación de excedentes, sino de baja capacidad de respuesta a instrumentos para estimular una mayor oferta. Ello se debía al tipo de estructura

agraria y el pobre desarrollo de los mercados y a que las políticas de precios no habían sido consistentes en generar niveles de ingresos adecuados para los productores. La productividad agrícola era baja y el país se había convertido en importador neto de alimentos, en un contexto de agricultura altamente protegida.

El sostén de precios funcionaba sustancialmente a través de precios garantizados en los cultivos más importantes, la utilización de permisos previos a la importación, el monopolio estatal en la importación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y en sistemas públicos de almacenaje y distribución de la producción. Este esquema se acompañaba de subsidios al costo de los insumos (crédito, agua, fertilizantes, semillas, seguro agrícola, entre otros), bajo la idea de inducir la modernización de las unidades productivas y disminuir el efecto de precios garantizados bajos. Adicionalmente, la participación del Estado se había ampliado al crearse empresas paraestatales de diversos tipos. La ampliación de la intervención estatal se justificó en la necesidad de garantizar la autosuficiencia alimentaria y dar atención a productores pequeños, de tipo ejidal, en tierras de temporal.

La agricultura fue sometida a un proceso de apertura en la segunda mitad de los años ochenta. Los precios de garantía entraron en una trayectoria de desaparición en 1989, mientras disminuían las subvenciones a insumos, desaparecían programas e instituciones en apoyo a la agricultura y eran vendidas a liquidadas empresas paraestatales. Ante la desaparición de los precios de garantía y en la idea de cubrir algunas de las funciones de CONASUPO, en lo referente a comercialización, fue creada, en 1991, ASERCA. Con este organismo, el sector público, pasó a inducir la concertación de precios entre grandes compradores y productores usando apoyos a la comercialización (pagos), pero solamente en algunos productos y en regiones con grandes excedentes. La desaparición de precios de garantía no fue objeto de compensación sino hasta la creación de PROCAMPO, cuando ya ese régimen había terminado para la mayor parte de los granos.

En 1994, la suscripción del TLCAN, indujo a comprar aceptación hacia este acuerdo comercial, mediante la ampliación del gasto destinado al campo y la creación de PROCAMPO (Rosenzweig, 2003). Mediante este programa se iniciaron los pagos directos por hectárea, desconectados, los cuales fueron generalizados a la mayor parte de los productores de granos, incluyendo a aquellos que clasificados como de subsistencia. PROCAMPO fue diseñado para durar hasta el año 2008. Su recepción está actualmente condicionada al aprovechamiento agrícola del suelo, si bien productores con' menos de 5 hectáreas están en libertad de optar por poner en descanso su tierra. El valor real de los pagos no se ha sostenido, según estaba proyectado. Recientes medidas establecieron pagos de hectárea completa en el caso de

productores con una superficie menor, en tanto era aprobada la inscripción a un padrón alterno. El padrón alterno es importante para que productores no incluidos tengan acceso a un nuevo esquema de ingresos objetivo.

La protesta de los productores y su inconformidad contra la apertura comercial, en una situación de crisis nacional, llevaron a la definición de Alianza para el Campo, en 1995. Con el conjunto de programas que componen Alianza Contigo, según la denominación durante el sexenio 2000-2006, se pretendía atacar los problemas de capitalización de las unidades productivas y sus necesidades de modernización e introducción del cambio técnico, a fin de mejorar su competitividad. Este programa responde a un enfoque federalizado –que implica la participación de los gobiernos Federal y estatales en la asignación local de los recursos– y de cofinanciamiento, ya que subvenciona solamente una parte del costo total de las solicitudes de apoyo presentados. Mientras los gobiernos Federal y estatales ponen cada uno una proporción del financiamiento, el productor está obligado a contribuir con su parte. Las transferencias se hacen generalmente por una sola vez y no están vinculadas a la producción.

Por otra parte, la movilización de los productores, en demanda de mayor protección ante la ley agrícola estadounidense del 2002 y la mayor liberalización del comercio agrícola, derivada de la entrada en la etapa final de apertura establecida en el TLCAN, han llevado a la definición de precios objetivo, los cuales implican que se amplía la cobertura de los apoyos directos a la comercialización hacia mayor número de productos y zonas de producción. Para el cálculo de los apoyos necesarios para alcanzar el ingreso objetivo se toman en cuenta los ingresos vía precio de mercado y el pago de PROCAMPO, calculado por tonelada.

ASERCA, PROCAMPO y Alianza Contigo definen actualmente el marco de política en México, en un contexto donde el avance en la apertura y diversos acuerdos para la liberalización del comercio han hecho ya inviable la política de precios garantizados. A esos instrumentos se añaden otras formas de intervención relacionadas con el crédito, el seguro agrícola y subsidios específicos para algunos insumos, como el diesel.

Los cambios de política en México, para dar a la agricultura mayor orientación al mercado, se hicieron dentro de un marco político autoritario, en donde los intereses de los productores fueron excluidos en gran medida. Estos no tuvieron poder suficiente para frenar los cambios o imprimirles una trayectoria diferente. Sin embargo, la transición hacia una democracia más funcional, con un sistema de partidos más desarrollado y un control no hegemónico en las cámaras ha abierto el espacio para que las demandas de los productores tengan mayor receptividad. En tal sentido, las movilizaciones de los productores y sus organizaciones han encon-

trado un mejor desdén para el tratamiento de sus propuestas, lo cual se ha visto reflejado en la reformulación de los programas y en las asignaciones presupuestarias. Sin embargo, el espacio para la reformulación de las políticas está muy acotado.

Conclusiones

El desplazamiento desde las políticas de sostén de precios hacia transferencias directas de ingreso era parte del debate de políticas agrícolas en EUA, explicable debido a la necesidad de reducir los incentivos públicos a corto plazo, para no dar lugar a desembolsos presupuestarios aún mayores. La Unión Europea, por su parte había entrado ya en una dinámica similar, lo cual hacía insostenibles a largo plazo sus enfoques de soporte de precios. La adopción de políticas menos distorsionantes, en tal sentido, constituía una alternativa para dar salida a la presión acumulada en el comercio internacional de productos de la agricultura. Era, a la vez, una opción para hacer frente a su problemática doméstica.

Los incentivos para el desempeño del sector debían provenir del mercado, pero en un contexto de descenso de las barreras comerciales. Así, los mercados fueron presentados como un instrumento de justicia, cuya función era premiar a productores y regiones de más de bajo costo. Esto es cuestionable, sin embargo, dada la existencia de monopolios privados en el comercio y las diferencias existentes en estructuras productivas y porque los papeles de la agricultura van más allá de la mera producción de bienes.

La Unión Europea percibió bastante bien que la mayor “orientación hacia el mercado”, tenía que matizarse y acotarse, según lo ha reflejado su discurso en torno a los aspectos no comerciales de la agricultura y la defensa del modelo agrícola europeo. Paradójicamente, también fue percibido así en EUA, ya que, después de los hechos del 11 de septiembre, la agricultura pasó a ser considerada un asunto de “seguridad nacional”, lo cual dio legitimidad a la disposición a incrementar los desembolsos presupuestarios, para “nivelar el campo de juego”. En ese marco se retornó a precios objetivos, en tanto se adoptaba el esquema de pagos contracíclicos a la evolución negativa de precios. Los sistemas políticos y de toma de decisiones en materia de políticas, los cuales son rígidos a corto plazo, garantizan que los niveles de apoyo a la agricultura en países desarrollados se mantendrán altos, según ha sucedido.

El desplazamiento hacia medidas de sostén directo del ingreso no ha implicado el debilitamiento de la voluntad de apoyar la agricultura en países desarrollados, más bien el enfoque ha sido definir instrumentos que puedan ubicarse dentro de la caja verde. Para sacar de la negociación multilateral sus medidas de apoyo, ya

que de no ser así podrían ser objetos de reducción. En particular, la Unión Europea ha adoptado criterios de disciplina en el gasto destinado a la PAC, pues su incremento podría hacer insostenible su proceso de ampliación, pero al mismo tiempo ha adoptado cambios que justifican la continuidad de la PAC frente al ciudadano europeo. En EUA, por otra parte, el acercamiento entre sus precios domésticos y los precios internacionales ha sido más que compensado por más altos presupuestos en apoyo a través de servicios generales, los cuales también están exentos de negociación para su posible reducción. La experiencia indica que este tipo de gastos es muy importante para desarrollar la competitividad de la agricultura y su potencial productivo en el largo plazo.

No todos los esquemas de pagos directos a los productores pueden ser calificados de desconectados, pues algunos tienen un grado mayor de desvinculación que otros. No obstante, asumiendo su carácter no acoplado, los apoyos pueden permitir que cierto rango de productores continúen produciendo y mejoren, incluso, su capacidad de inversión; lo cual tiene incidencia en el largo plazo y en el proceso de ajuste –si persiste una inclinación a que la producción exceda la demanda ello deberá verse reflejado en los precios y en la salida de productores, pero donde no existen pagos directos o éstos son insuficientes–.

México emprendió la ruta del abandono de medidas de sostén de precios, en condiciones bastante diferentes a las de EUA y la Unión Europea. Su problema no era de inclinación a producir en exceso ciertos productos, a consecuencia del incremento en los rendimientos –la productividad, en sentido más amplio– y precios sostenidamente altos durante un largo periodo. Más bien era de producción insuficiente, lo cual había llevado tendencialmente al país a convertirse en importador neto de alimentos. En circunstancias donde el progreso técnico no se veía reflejado suficientemente en la productividad de la agricultura y había poca capacidad de respuesta a los incentivos de política pública. El incremento en el gasto público destinado al campo no se veía reflejado en adecuadas tasas de crecimiento de la producción, lo cual implicaba que cualquier aumento adicional resultaba ser altamente costoso. La baja respuesta de la oferta se debía en buena medida a las características de su estructura agraria.

Los primeros ajustes a las políticas de sostén de precios se hicieron bajo una fuerte carga ideológica, donde imperaron las visiones fundamentalistas de mercado: procediendo rápidamente, había que minimizar la intervención del Estado en los mercados agrícolas, dejando todo el proceso de comercialización y la oferta de cambio técnico en manos de los particulares, mientras eran disminuidas las transferencias hacia la agricultura. Los consumidores debían beneficiarse de los precios más bajos posibles mediante una producción competitiva de bajos costos o

las importaciones. Por consiguiente, se emprendieron acciones para desaparecer los precios de garantía, sin compensación alguna, vender o liquidar paraestatales, cesar subvenciones a insumos agrícolas y al cambio técnico, facilitar el acceso de los particulares y compañías a la propiedad de la tierra de uso agrícola, liquidar personal de la Secretaría de Agricultura y eliminar los servicios provistos a los productores por el Estado. Se tenía la expectativa de que los mercados elevarían la eficiencia de asignación rápidamente, que la agricultura atraería inversión privada y que el desempeño del sector mejoraría al ser eliminada las nocivas intervenciones estatales. Obviamente, las cosas no sucedieron así.

La introducción de PROCAMPO, en 1994, ciertamente marcó una perspectiva diferente al enfoque agresivo antes mencionado. Este programa fue diseñado para comprar aceptación hacia el TLCAN, el cual inició su arranque en ese año, durante el periodo de transición hacia una apertura completa. Con PROCAMPO, México dio inicio a un proceso de desplazamiento de las medidas de apoyo hacia los pagos desconectados directos a los productores, lo cual implicaba, hasta cierto punto, dar marcha atrás, respecto al enfoque inicial. Más allá de la opinión crítica que se tenga con relación a dicho programa, visto a largo plazo, su adopción significó dar un paso hacia la reconstitución del entramado instituciones vinculadas con el apoyo al campo y abrió el camino hacia la reconsideración de las formas de intervención del Estado en la agricultura. La insatisfacción con PROCAMPO y el reconocimiento de los límites que tiene una opción de tales características, en un clima de crisis e inconformidad social, abrirían el espacio para la Alianza para el Campo y para asignar una importancia creciente a los apoyos a la comercialización, conjuntamente con otras medidas. Todos ellos han funcionado sobre la base de hacer transferencias de ingreso que no impliquen el establecimiento de barreras al comercio ni la existencia de precios oficiales.

Con PROCAMPO México se estaba ajustando el desplazamiento general hacia pagos desconectados como vía para justificar la continuidad de altos presupuestos a favor de la agricultura. Sin embargo, México con ello también estaba reafirmando su carácter de país importador neto de alimentos, es decir estaba renunciando al empleo de instrumentos para revertir su situación estructural, difícil de romper sin adecuados instrumentos de inducción del incremento de la producción y de la modernización de las unidades productivas. Dada su limitada capacidad de gasto y de distorsionar los precios internacionales, en general, no debió minimizar sus medidas de sostén de precios. Más bien debió hacer uso de los márgenes que le permitía la OMC, en compensación a la mayor capacidad de atención del sector agrícola de los países con los que comercia, haciendo frente, a la vez, al problema de la baja capacidad de respuesta de la oferta ante los incentivos de política.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional para el Campo (ANC). Palacio Nacional, 24 de abril de 2003, (<http://www.sagarpa.gob.mx/cgcs/acuerdo/acuerdo.pdf>), 15.05.2005.
- Janvry, Alain de (coord.) (1995). *Reformas del sector agrícola y el campesinado en México*, San José, Costa Rica: FIDA e IICA, 453p.
- Normile, Mary Anne y Susan E. Leetmaa (coords.) (2004). *U.S.-EU Food and Agriculture Comparisons*, Washington, D.C.: ERS/ USDA.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1997). *Examen de las políticas agrícolas de México*, París, Francia, (http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2825_494504_32264698_1_1_1_1,00.html).
- (1997b). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*. 1997, Paris, France.
- (2005). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005. Highlights*, Paris, France.
- (2005b). *Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database. 1986-2004, User's Guide*. París, Francia.
- (2005c). *Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database. 1986-2004*. (http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33773_35009718_1_1_1_1,00.html).
- OMC (2005). *Acuerdo sobre la agricultura. 1994*, (http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#aAgreement).
- (2005b). *Agricultura*, (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agric_s.htm).
- Rosenzweig, Andres (2003). *Changes in Mexican agricultural policies, 2001-2003*, Montreal, (<http://www.farmfoundation.org/pdic/farmpolicy/rosenzweig.pdf>).
- SARH, Dirección General de Política Agrícola (1993). *Procampo, vamos al grano para progresar*. México, D.F.
- Schwentesius Rindermann, Rita y Manuel A. Gómez Cruz (1999). “Política agrícola hacia el siglo XXI, Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional”, *Estudios Agrarios*, núm. 13, pp. 61-82 (http://www.pa.gob.mx/publica/rev_13/Rita%20Schwentesius.pdf).
- Steven Zahniser, Steven, Ed Young y John Wainio (2005). “Recent Agricultural Policy Reforms in North America”, *Electronic Outlook Report from the Economic Research Service*, WRS-05-03. Washington, D.C., April.
- Trujillo, Juan de Dios y Rita Schwentesius Rindermann (2002). “Teorías y reformas en las políticas agrícolas”, Leticia Campos Aragón (coord.), *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación: un debate inicial*. México, Porrua, pp. 281-311.