

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Economía Aplicada I



**LAS DISTORSIONES AL COMERCIO DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS CAUSADAS POR LAS EXPORTACIONES
SUBVENCIONADAS: EL CASO DE LA UNIÓN
EUROPEA, LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SUS
REPERCUSIONES EN MÉXICO Y BRASIL.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Julieta Evangelina Sánchez Cano

Bajo la dirección del doctor
Miguel Ángel Díaz Mier

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-1039-0**

Julieta Evangelina Sánchez Cano

**LAS DISTORSIONES AL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS
CAUSADAS POR LAS EXPORTACIONES SUBVENCIONADAS. EL
CASO DE LA UNIÓN EUROPEA, LOS ESTADOS UNIDOS DE
AMÉRICA Y SUS REPERCUSIONES EN MÉXICO Y BRASIL.**

Director: Miguel Ángel Díaz Mier

**Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía Aplicada I
Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo**

Universidad Complutense de Madrid

Mayo de 2008

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Economía Aplicada I



**LAS DISTORSIONES AL COMERCIO DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS CAUSADAS POR LAS EXPORTACIONES
SUBVENCIONADAS: EL CASO DE LA UNIÓN
EUROPEA, LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y SUS
REPERCUSIONES EN MÉXICO Y BRASIL.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Julieta Evangelina Sánchez Cano

Bajo la dirección del doctor
Miguel Ángel Díaz Mier

Madrid, 2008

- **ISBN:**

A mis hijos Luis Jorge, Josué Emmanuel, Raúl Alejandro y Erasmo Adolfo

Agradezco en primer lugar a Miguel Ángel Díaz Mier por su paciencia y su dedicación en la dirección y corrección de esta obra, por todo el apoyo y el afecto que me brinda en todo momento. A Erasmo Sáenz por sus aportaciones y su apoyo siempre tan oportuno y tan necesario. Gracias a Javier Oyarzun, Alicia Bazarte, Javier Velásquez, Franklin Briones, Rita Schwentesius, Corinne Perthius, Theis Berman, Pierre y Marie Helene Raguènès. A todas esas personas, profesores, periodistas, agricultores, que aportaron su experiencia, información y consejo, muchas gracias.

Introducción	I
---------------------------	----------

Capítulo I Marco teórico y organizaciones

<i>1.1 Problemática e hipótesis</i>	<i>1</i>
<i>1.2 Introducción al capítulo</i>	<i>3</i>
<i>1.3 Definiciones de Subvenciones</i>	<i>8</i>
<i>1.4 Motivaciones de los gobiernos para la utilización de las subvenciones.....</i>	<i>13</i>
<i>1.5 Las subvenciones en la teoría económica.....</i>	<i>14</i>
<i>1.6 El Modelo Gravitacional</i>	<i>18</i>
<i>1.7 El Modelo Ricardiano, Productividad del Trabajo y Ventaja Comparativa</i>	<i>19</i>
<i>1.8 Modelo Heckscher-Ohlin: Recursos, Ventaja Comparativa y Distribución del Ingreso.....</i>	<i>22</i>
<i>1.9 El Modelo Estándar.....</i>	<i>24</i>
<i>1.10 Efectos de las Tarifas y subvenciones a la exportación.....</i>	<i>27</i>
<i>1.11 El soporte en los mercados perfectos</i>	<i>41</i>
<i>1.12 Fallas de mercado en la competencia imperfecta</i>	<i>48</i>
<i>1.13 Las subvenciones y los criterios de medición en instituciones internacionales...54</i>	
<i>1.14 Las normas sobre subvenciones en el GATT y la OMC.....</i>	<i>63</i>
<i>1.15 El Acuerdo de Agricultura.....</i>	<i>67</i>
<i>1.16 Las subvenciones en el sector agrícola.....</i>	<i>69</i>
<i>1.17 La Seguridad Alimentaria como Seguridad Nacional.....</i>	<i>73</i>
<i>1.18 Multifuncionalidad.....</i>	<i>73</i>

Capítulo II Cómo un área económica pasó de ser importadora neta a exportadora neta de alimentos: el caso de la Unión Europea

<i>2.1 La política Agrícola Común de la Unión Europea, sus orígenes.....</i>	<i>75</i>
<i>2.2 Las nuevas orientaciones de la PAC.....</i>	<i>80</i>
<i>2.3 Las reformas a la PAC.....</i>	<i>85</i>
<i>2.3.1 Las reformas de 1992.....</i>	<i>86</i>
<i>2.3.2 Las reformas de la Agenda 2000.....</i>	<i>88</i>
<i>2.3.3 Las reformas a partir del 2003.....</i>	<i>98</i>
<i>2.4 La situación actual de la producción de la UE en los mercados mundiales.....</i>	<i>105</i>

<i>2.5 La nueva cuestión de los biocombustibles.....</i>	<i>124</i>
<i>A modo de resumen, conclusiones.....</i>	<i>128</i>

Capítulo III La agresiva y siempre expansiva política agrícola de los Estados Unidos de América

<i>3.1 La Política Agrícola de los Estados Unidos de América.....</i>	<i>131</i>
<i>3.2 El soporte otorgado por el Agricultural Adjustment Act.....</i>	<i>134</i>
<i>3.3 La distorsión del mercado y los aumentos en las ayudas.....</i>	<i>148</i>
<i>3.4.1 El canibalismo de las granjas, concentración de las ayudas en los grandes productores.....</i>	<i>149</i>
<i>3.4 El soporte agrícola reciente y la OMC.....</i>	<i>155</i>
<i>3.5 Funcionamiento de Los programas incluidos en la Ley de Agricultura del 2002.....</i>	<i>165</i>
<i>3.6 Tipos de Subsidios a la exportación y exportación de ayuda alimentaria.....</i>	<i>169</i>
<i>3.7 Retrocesos en la composición del soporte estadounidense en los Estados Unidos de América</i>	<i>174</i>
<i>3.8 El caso del Maíz estadounidense.....</i>	<i>179</i>
<i>3.9 Maíz para la producción de etanol, el impacto de los biocombustibles.....</i>	<i>180</i>
<i>3.10 Otros Productos que impactan fuertemente los mercados.....</i>	<i>182</i>
<i>Conclusiones.....</i>	<i>182</i>

Capítulo IV Cómo México pasó de ser un país exportador neto a ser un país con crisis agropecuaria, importador neto de alimentos

<i>4.1 Aspectos de la política agrícola mexicana.....</i>	<i>186</i>
<i>4.2 El Neoliberalismo.....</i>	<i>192</i>
<i>4.3 El ejido/ La tenencia de la tierra.....</i>	<i>197</i>
<i>4.4 Instituciones Oficiales de apoyo.....</i>	<i>199</i>
<i>4.5 El Crédito.....</i>	<i>206</i>
<i>4.6 Programas del gobierno.....</i>	<i>212</i>
<i>4.7 Comercio Internacional</i>	<i>217</i>
<i>4.8 México y la Ronda de Uruguay.....</i>	<i>219</i>
<i>4.9 La situación actual en el campo mexicano.....</i>	<i>223</i>

<i>4.10 La Composición del soporte mexicano</i>	228
<i>4.11 El TLCAN</i>	242
<i>4.12 Efectos de la liberalización en la economía de los hogares mexicanos</i>	255
<i>4.13 El caso del maíz, el efecto tortilla, el impacto de los biocombustibles</i>	260
<i>4.14 Impactos en otros Productos</i>	269
<i>4.15 El sector de lácteos</i>	274
<i>4.16 Los biocombustibles en México</i>	275
<i>Conclusiones</i>	279

Capítulo V La política agrícola de Brasil: milagro o estrategia exitosa

<i>5.1 Aspectos generales de la Política agrícola de Brasil</i>	283
<i>5.2 Las Políticas Agrícolas y la Reforma Agraria</i>	284
<i>5.3 Las zonas agrícolas de Brasil</i>	290
<i>5.4 Los cambios en la Producción y la Productividad</i>	294
<i>5.5 El éxito de la política agrícola de Brasil y sus ventajas comparativas</i>	297
<i>5.6 El Comercio Internacional</i>	306
<i>5.7 El MERCOSUR y Brasil</i>	309
<i>5.8 El crédito y los impuestos al sector agrícola</i>	312
<i>5.9 El programa de los precios mínimos</i>	314
<i>5.10 Las subvenciones agrícolas</i>	315
<i>5.11 Los niveles de soporte y protección en los mercados claves</i>	315
<i>5.12 Las reformas y sus impactos</i>	319
<i>5.13 Los impactos en los niveles de pobreza</i>	322
<i>5.14 Los beneficios futuros de las reformas de política</i>	323
<i>5.15 Protección y acceso en los mercados por producto</i>	325
<i>5.16 El Plan del Alcohol o etanol y el impacto de los biocombustibles</i>	328
<i>5.17 Impactos e implicaciones de los biocombustibles para los mercados agrícolas</i>	329
<i>Conclusiones</i>	339
<i>Conclusiones generales</i>	343
<i>Anexo Glosario</i>	365
<i>Bibliografía</i>	381

Índice de Ilustraciones

<i>Cuadro 1.1 Efectos de las políticas comerciales más importantes.....</i>	41
<i>Cuadro 2.1 Estados miembros y candidatos de la Unión Europea.....</i>	83
<i>Cuadro 2.2 Principales indicadores de ayuda por productos, 1996-2002.....</i>	107
<i>Cuadro 2.3 PAC actual y PAC reformada en relación con los principales cultivos herbáceos y productos de origen animal.....</i>	116
<i>Cuadro 2.4 Gastos en garantía, por producto, 2004-2006.....</i>	120
<i>Cuadro 2.5 Estimación del Soporte a la agricultura (UE25 desde 2004)</i>	122
<i>Cuadro 3.1 Patrón del Comercio de Granos a nivel Mundial, Promedios para periodos seleccionados, 1934-1990 (exportaciones netas (+) importaciones netas (-) en millones de toneladas métricas.....</i>	141
<i>Cuadro 3.2 Número de granjas, Ingreso neto, Ingreso neto fuera de las granjas, Hoja de balance y Valor de las ventas, 1990.....</i>	151
<i>Cuadro 3.3 Precios de Mercado y precios indicativos en el marco de la FSRIA: 1999-2007.....</i>	161
<i>Cuadro 3.4 Pagos Oficiales Estadounidenses 2001-2005</i>	164
<i>Cuadro 3.5 Estimación del Soporte al sector agrícola de los Estados Unidos.....</i>	176
<i>Cuadro 3.6 OCDE: Composición de la Estimación del Soporte al Productor por país.....</i>	178
<i>Cuadro 3.7 Estadísticas mundiales de maíz en diferentes años y quinquenios.....</i>	180
<i>Cuadro 3.8 Estadísticas del maíz en Estados Unidos en diferentes años y quinquenios.....</i>	180
<i>Cuadro 4.1 Apoyos a la agricultura. Estimaciones de la OCDE para 2001</i>	227
<i>Cuadro 4.2 Estimación del Soporte al Productor para el sector agrícola de México.....</i>	236
<i>Cuadro 4.3 Estimaciones de apoyo a la agricultura, 2001-2006.....</i>	239
<i>Cuadro 4.4 México, Comercio con Estados Unidos, 2001</i>	252
<i>Cuadro 4.5 México. Diferencias de registro de comercio agroalimentario con Estados Unidos, 2001</i>	252
<i>Cuadro 4.6 Proyectos de Plantas de etanol en México (mayo del 2007)</i>	278
<i>Cuadro 4.7 Costos de la producción de etanol según cultivo.....</i>	278
<i>Cuadro 5.1 Participación de algunos productos primarios destacados en el total de las exportaciones en el periodo de 1821-1983.....</i>	287

<i>Cuadro 5.2 Producción de los principales cultivos, años seleccionados 1950-1985.....</i>	<i>289</i>
<i>Cuadro 5.3 Importancia de la agricultura y los agronegocios en Brasil, México y EE. UU.</i>	<i>298</i>
<i>Cuadro 5.4 Patrones de uso de la tierra en Brasil y los EEUU</i>	<i>302</i>
<i>Cuadro 5.5 Posición de Brasil en los mercados mundiales de productos agrícolas y alimentarios.....</i>	<i>304</i>
<i>Cuadro 5.6 Geografía e infraestructura comparativa de América y de Europa, 2000.....</i>	<i>305</i>
<i>Cuadro 5.7 Destinos de las principales exportaciones agrícolas de Brasil, 1998-2000.....</i>	<i>308</i>
<i>Cuadro 5.8 Principales categorías de Productos de Brasil, 1998-2000.....</i>	<i>309</i>
<i>Cuadro 5.9 Restricciones externas a la competencia internacional.....</i>	<i>317</i>
<i>Figura 1.1 Los precios relativos determinan la producción en una economía.....</i>	<i>26</i>
<i>Figura 1.2 Producción, Consumo y Comercio en el Modelo Estándar.....</i>	<i>27</i>
<i>Figura 1.3 Efectos de una tarifa en términos de comercio.....</i>	<i>29</i>
<i>Figura 1.4 Efectos de la Subvención en términos de Comercio.....</i>	<i>31</i>
<i>Figura 1.5 Los efectos de la subvención a la exportación gráficamente.....</i>	<i>35</i>
<i>Figura 1.6 Política Agrícola Común de la Unión Europea.....</i>	<i>36</i>
<i>Figura 1.7 Efectos de la Cuota a la importación de azúcar de EE.UU.</i>	<i>38</i>
<i>Figura 1.8 Dumping.....</i>	<i>40</i>
<i>Figura 1.9 Efectos comerciales de las subvenciones a la producción.....</i>	<i>45</i>
<i>Figura 1.10 Mercado Nacional interno.....</i>	<i>46</i>
<i>Figura 1.11 Mercado interno de otro país.....</i>	<i>46</i>
<i>Figura 1.12 Los rendimientos en función de la producción a escala y las subvenciones.....</i>	<i>51</i>
<i>Gráfico 3.1 Subsidios Totales a las granjas de los EEUU 1996-2003.....</i>	<i>158</i>
<i>Mapa 1.1 de los Estados Unidos de América.....</i>	<i>132</i>
<i>Mapa 2.1 Político de México.....</i>	<i>187</i>
<i>Mapa 5.1 de Brasil</i>	<i>292</i>

Introducción

La historia de esta investigación comienza cuando llegué a España, con la idea de que mis estudios doctorales pudieran aportar algo significativo para la disminución de la pobreza. Venía desde México con la impresión de que la pobreza se concentraba principalmente en el campo, en las zonas rurales y que si quería lograrse algo para su reducción debía hacerse en el terreno agrícola. Hoy soy plenamente consciente de que existen bloques de pobreza en otros muchos lugares. Miles de agricultores en mi país caían en la pobreza, ya que eran desplazados de su actividad por la agricultura de gran escala y muchos de ellos no podían ser fácilmente reinsertados en otras actividades. Al profundizar en el tema pude darme cuenta que los grandes agricultores esto es las explotaciones de grandes dimensiones eran favorecidos en muchos países con altas subvenciones en detrimento de los medianos y pequeños agricultores, quienes tienen poco o nulo acceso a dichas subvenciones. Quise estudiar porqué ocurría esto y el trasfondo de todo.

En los Estados Unidos de América (EEUU) el impacto de las subvenciones a la agricultura han sido bien estudiadas. En este país a lo largo del tiempo se ha dado el fenómeno estudiado por Conchrane denominado “canibalismo de las granjas”, fenómeno caracterizado porque se otorgan subvenciones para que las grandes granjas puedan absorber a las pequeñas. En la Unión Europea (UE) las posturas son encontradas. Muchos pequeños agricultores han dejado de producir y reciben una subvención de subsistencia, para su renta. En una entrevista un productor lechero en España me mostraba toda su maquinaria, la cual ya no utilizaba, comentando que, en su opinión, los pequeños productores estaban mejor económicamente antes de entrar en la Unión Europea. Otros pequeños productores comentan que siguen luchando por subsistir.

La investigación fue realizada entre México (un año y medio), España (dos años) y Francia (un año). En España el fenómeno de las subvenciones agrícolas está aún muy poco estudiado. En Francia las subvenciones agrícolas como en general todos los temas que se refieren al dominio agrícola son un fenómeno fuertemente estudiado. Hay publicaciones excelentes y que hicieron buenas aportaciones a esta investigación. En México también es un fenómeno bien estudiado con publicaciones que hicieron buenas

aportaciones. El caso de Brasil pudo ser estudiado desde México gracias a todas las publicaciones hechas por los exiliados brasileños en México y a la web.

En el tiempo vivido en México pude observar la verdadera realidad del campo mexicano, realidad muy triste, comparada con el éxito del campo en la UE, EEUU y Brasil. En el campo mexicano sí hay hambre, hay abandono. Pero fue una sorpresa encontrar que el gobierno mexicano otorga subvenciones a los grandes productores. En un principio, cuando estudié primero el caso de las subvenciones a la agricultura de los EEUU y el caso de la UE que pasó de ser importador neto de alimentos a ser un fuerte exportador a nivel mundial, entonces en un principio relacioné el éxito de la política agrícola con el otorgamiento de las subvenciones, aunque el éxito de la política agrícola no quiere decir que dicho éxito se traduzca en un éxito para todos. Dentro de la misma UE y los EEUU hay ganadores y perdedores.

Pero al llegar a estudiar el caso de México comencé a darme cuenta que no era así. En México se otorgan subvenciones y sin embargo la política agrícola no tiene éxito. México pasó de ser exportador neto de productos agrícolas a ser importador neto en la actualidad. Y ¿cómo explicamos también el caso de Brasil, que es de facto una potencia agrícola exitosa con una bajísima dotación de subvenciones a la agricultura? ¿Cuales son los errores y los aciertos de los gobiernos en una política agrícola? Es entonces cuando comienza a surgir la cuestión actual y con ella la formulación de la hipótesis. *El otorgamiento de las subvenciones agrícolas produce efectos negativos en la política agrícola de un país* y el objetivo de la hipótesis demostrar *si verdaderamente el otorgamiento de subvenciones está o no relacionado con el éxito de la política agrícola de un país.*

He desarrollado este trabajo en varios capítulos que describo brevemente a continuación. El trabajo finaliza con una serie de conclusiones destinadas a realizar una verificación de la hipótesis. En el capítulo I se muestran los aspectos teóricos y cómo son tratadas las subvenciones en el marco de las instituciones multilaterales del comercio. En concreto, el tratamiento que hacen la OMC y la OCDE de las subvenciones, sus formas de medición y las diferentes normativas con sus fallas y sus aciertos. También los beneficios y los costes del otorgamiento de las subvenciones en las políticas agrícolas que las utiliza, las diferentes definiciones de subvención y sus categorías, las categorías de beneficiarios de dichas subvenciones y los motivos por los

que los gobiernos recurren a las subvenciones y en concreto a las agrícolas como medida de política. Debo mencionar que para el capítulo I y después de hacer una revisión exhaustiva de diferentes referencias teóricas, tomé la decisión de que el capítulo estuviera fuertemente sustentado en los modelos de simulación económica que han aportado diferentes estudiosos y teóricos a la OMC y en las aportaciones teóricas desde David Ricardo a la actualidad pero con modelos del comercio internacional aportados por Krugman y Obsfeld. Esto por haberlo considerado más acorde con los casos prácticos de proteccionismo. Evidentemente ha de señalarse que no se ha tratado de realizar una revisión compuesta de aportaciones teóricas al estudio de las subvenciones, sino de destacar algunos puntos considerados muy importantes en la literatura técnica, los mismos serán considerados en su aplicación.

Hemos podido observar cómo los altos niveles de soporte agrícola afectan en dos dimensiones a una economía: de forma directa a la distribución del ingreso al interior del país que otorga las subvenciones, generando ganadores y perdedores en su comercio doméstico; y de forma indirecta afectando a la distribución del ingreso en el resto del mundo, generando ganadores y perdedores en el comercio mundial.

La teoría nos muestra que las subvenciones pueden distorsionar el comercio si otorgan una ventaja competitiva artificial a los productores y exportadores o a los sectores que compiten con las importaciones. Esto es debido a que los gobiernos otorgan subvenciones que guardan poca relación con el sentido de la eficiencia y, en este caso, el análisis del bienestar que puede aportar la teoría resulta de poca utilidad en ese sentido. Sin embargo, el análisis es más útil en el sentido de mostrar los costos que conlleva el perseguir determinados objetivos de política y puede mostrar otras formas menos costosas de alcanzarlos. Es importante resaltar que en muchas ocasiones los gobiernos desconocen los aspectos técnicos de lo que se ha de subvencionar, en qué cuantía y por cuánto tiempo, por lo que sus decisiones no suelen ser las más acertadas. También algo que resulta difícil es la identificación correcta de los beneficiarios de las subvenciones, algo que está probado en la práctica que es muy difícil de conseguir, pues generalmente suelen salir beneficiados quienes más tienen.

En el capítulo II estudiamos la Política Agrícola Común (PAC) hasta sus reformas del 2007 de la Unión Europea, cuya importancia es crucial para nuestro

estudio debido a que la UE es el principal exportador e importador de productos agrícolas a nivel mundial, además de ser autosuficiente en la mayoría de los productos incluidos en su Política Agrícola Común. Gracias a ella pasó de ser importador neto a ser exportador neto de productos alimenticios en una sola década. Desafortunadamente también es uno de los principales bloques que distorsiona el comercio internacional ya que otorga fuertes subvenciones agrícolas y protege fuertemente sus mercados.

A partir de la década de 1990 la UE ha estado bajo una intensa presión tratando de reducir el presupuesto de la PAC y con ello los fuertes soportes tradicionalmente otorgados a los granjeros europeos. Debido a razones diversas se han hecho varias reformas a la PAC, reformas que pretenden reducir las distorsiones al comercio, así como conseguir una mayor exposición de los agricultores europeos a las señales de los mercados mundiales, mantener el presupuesto a un nivel estable, salvaguardar la economía, el medioambiente rurales y mejorar las negociaciones agrícolas en la OMC. No obstante, siguen existiendo tres factores que en conjunto continúan afectando la competencia de los productos agrícolas de la UE en los mercados mundiales y siguen generando excedentes de determinados productos. Estos son: *la alta protección arancelaria, la continuidad de las ayudas internas a la agricultura y el reducido grado de liberalización de los productos agrícolas.*

La forma de manejo de la PAC ha generado que las subvenciones sean importantes para la exportación de productos agrícolas excedentarios hacia los mercados mundiales. Por otra parte, las subvenciones y los pagos de soporte a los agricultores generan dependencias y continúan estableciendo una fuerte relación entre el tamaño de la granja. Por ello que desafortunadamente el soporte continúa beneficiando a las granjas más grandes y a los granjeros más ricos, aún con el establecimiento de las reformas. En cuanto a los biocombustibles, he introducido en este capítulo y en los siguientes unas referencias mínimas a la cuestión de los biocombustibles pues considero que, a través de su presencia en los mercados, se están afectando a las subvenciones. La UE es líder en producción de biodiesel en el mundo. En el etanol los más importantes son España, Francia, Polonia y Suecia. España es el líder europeo en producción de bioetanol en la UE y el principal país europeo exportador de biocombustibles.

Un buen ejemplo de la reducción de las distorsiones de la UE lo constituye el caso del azúcar europeo. La UE ha sido un fuerte exportador a nivel mundial de azúcar subvencionada. Sin embargo, con la última reforma de la PAC se ha programado la eliminación de las subvenciones a la remolacha azucarera, producto que ya es utilizado como principal insumo para la producción de biocombustibles en dicho bloque de países. La reducción de las subvenciones y la mayor utilización de la remolacha para los biocombustibles ejercerán un fuerte impacto en la reducción de las distorsiones que eran causadas en los mercados mundiales por el azúcar europeo subvencionado.

Estudiamos en el capítulo III la política agrícola de los Estados Unidos de América, país que figura entre los mayores productores y exportadores de productos agropecuarios a nivel mundial. Subvenciona fuertemente a sus productores agrícolas por lo que también es uno de los países que causa mayores distorsiones al comercio de estos productos a nivel global. Por ello es importante el estudio de su política agrícola y su influencia en los mercados mundiales. Fue en la década de 1930, con el colapso de los mercados mundiales cuando empezaron a otorgarse subvenciones en este país, debiendo destacarse que dicha política de soporte surgió pensando que sería de manera temporal. Sin embargo, las subvenciones se han prolongado desde entonces y hasta la actualidad, distorsionando los mercados a lo largo de décadas. A lo largo del tiempo ha habido intentos de reducción de las subvenciones agrícolas en diversas ocasiones, intentos que no llegaron a tener éxito alguno. Los programas que fueron hechos para ayudar como asistencia de emergencia y de manera transitoria a las granjas contra las inclemencias del tiempo se han prolongado y convertido a lo largo de 70 años en algo totalmente diferente a lo inicialmente previsto y que además promete prolongarse indefinidamente.

Desde la perspectiva estadounidense, exponente claro de las contradicciones de la política del país, los mercados no se corrigen por sí mismos, por lo que se niegan a dejar a su agricultura libremente a las fuerzas de mercado y con ello fundamentan su política de apoyo en la necesidad de la estabilidad de orden interno y como forma de ganar acceso a otros mercados. La asistencia oficial estadounidense ha tenido un aumento sin precedentes en los últimos años. Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural¹ en la que otorgó recursos presupuestarios para el

¹ Farm Security and Rural Investment Act of 2002.

sector agropecuario para el período que cubre hasta 2011 aumentándolos hasta 118 mil millones de dólares anuales para el período 2002-2011, lo que significa un aumento de 44 por ciento mayor que el período anterior de 1996-1997. Este presupuesto da soporte a la producción específica de trigo, maíz, arroz, soja, cacahuete, algodón, azúcar, leche, fréjol, etc. Y se incluyó como producto nuevo la miel de abeja.

Estados Unidos es el país del mundo que exporta en mayor cantidad maíz altamente subvencionado desde hace ya varias décadas. Cuenta con más del 60 por ciento de las exportaciones mundiales. Debido a su alto rendimiento unitario y a la gran superficie que cultiva de maíz, EEUU produce el 39 por ciento del volumen mundial de maíz y cuenta casi siempre con excedentes que coloca en otros países. México es uno de ellos. Es importante resaltar que el volumen de exportación estadounidense del grano representa 2,7 veces la producción de maíz en México. Los Estados Unidos son el segundo mayor productor de biocombustibles en el mundo, utilizando el maíz para la producción de etanol. Esto es importante porque se prevé que EEUU pase de ser exportador a ser importador de maíz, lo que ocasionará fuertes repercusiones en los mercados, como podremos mostrar en el caso del maíz exportado hacia México.

El impacto de los biocombustibles ha sido profundo. Ahora los EEUU han anunciado para el proyecto de la *Farm Bill* 2007-2012 que establece el desacoplamiento de algunas subvenciones. Entre ellas está la reducción de las subvenciones al maíz. Esto fue explicado porque actualmente ante los elevados precios del grano, precio que además se espera que continúe alto, el gobierno estadounidense eliminará las subvenciones de los préstamos para la comercialización y los contracíclicos, y el presidente Bush ha anunciado que se reducirá el presupuesto en general para otro tipo de subvenciones del maíz². De esta forma comenzaremos a mostrar en este trabajo como se empieza a ganar la guerra contra las subvenciones gracias al juego de mercado de los biocombustibles y no necesariamente en el terreno multilateral.

En el capítulo IV investigamos el caso de México, cuya política agrícola utiliza subvenciones. Sin embargo, el campo se encuentra en un estado de abandono grave, por parte del mismo gobierno, debido a la falta de fomento y desarrollo rural. La pobreza en

²Matilde Pérez U., “Anuncia Estados Unidos que reducirá subsidios a sus productores de maíz”, periódico la jornada, 7 de marzo del 2007.

el campo ha repercutido en el aumento de la migración y la proliferación de actividades consideradas ilícitas. La apertura comercial unilateral ha tenido un efecto devastador en el campo. México en la actualidad es un país importador neto de alimentos y la autosuficiencia alimentaria quedó en el olvido.

En los años noventa optó por la liberalización de sus mercados de forma unilateral. Hubo fuertes medidas del gobierno que implicaron reducciones al soporte agrícola y se promovió una desregulación del sector agro-alimentario. Se redujeron y se reestructuraron las instituciones de apoyo a la política agrícola. Poco a poco se vendieron las empresas de estado, se retiraron del almacenamiento las compras y ventas gubernamentales y se dejó el sector al impacto de los mercados. En el año 1995 México firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con consecuencias importantes en el sector agrícola. Con este tratado comenzó a entrar con toda libertad la producción agrícola subvencionada estadounidense. Los productores mexicanos no pueden competir con ella. No obstante, y aún con todo lo señalado anteriormente, México sigue otorgando altos niveles de soporte, pero sólo para los grandes agricultores. Con este capítulo queremos responder a la cuestión de cómo un país pasó de la autosuficiencia alimentaria a ser importador neto de alimentos, aún con la liberalización de sus mercados y altos niveles de soporte. ¿En qué se equivocó México? ¿Cuándo equivocó el rumbo de su política agrícola?

Para los campesinos mexicanos el maíz es un valor de uso que representa su seguro de vida. Por ello, cuando al comienzo del año 2007 el precio de la tortilla de maíz (alimento básico para la población de escasos recursos) se disparó con aumentos que llegaron hasta el 120 y 150 por ciento de su precio del año anterior, las repercusiones fueron profundas. No fue casual que las consecuencias se convirtieran en un agravante social fuertemente sentido por la población de escasos recursos. En un principio se esperaba que, con la apertura del comercio del maíz en el marco del TLCAN para enero del 2008, se vieran inundados los mercados mexicanos con maíz amarillo estadounidense. Ahora bien, de esa forma se han canalizado fuertes cantidades de este producto para su utilización en la fabricación de etanol estadounidense y las perspectivas han cambiado. En la actualidad se esperan reducciones en la importación de maíz amarillo estadounidense para cubrir el déficit en México de dicho producto, lo que afectará el sector industrial, almidonero y pecuario mexicano. México importa 7

millones de toneladas anuales de maíz amarillo y tiene un excedente de 5 millones de toneladas de maíz blanco.

En el terreno internacional la agricultura mexicana ha sido marcada por diversos acontecimientos, entre los que cabe destacar los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, la reestructuración de la economía nacional a partir de la década de 1990 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 1995. Los cambios en la política agrícola mexicana han significado una transformación, pero ello no implica precisamente una mejoría, sino más bien un retroceso. Esto es debido a que los cambios y las reformas obedecieron a condicionantes externos y cambios estructurales determinados por las economías desarrolladas para ajustarse a la economía mundial con el objetivo de estimular el comercio agrícola global y que obedecían a los intereses externos por encima de los intereses o el debate nacionales. Los cambios fueron fundamentados para la eliminación de las distorsiones generadas por la interferencia del Estado en la política agrícola y para la eliminación del proteccionismo.

Para toda América Latina los programas neoliberales de estabilización y cambio estructural fueron prescritos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El modelo neoliberal estuvo basado en la apertura comercial unilateral y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico. Por ello la liberalización unilateral mexicana y brasileña guardan algún parecido. No obstante, Brasil no ha dejado en el abandono su política agrícola, ha sabido reorientarla a las necesidades del mercado y ha invertido en tecnología y en I+D para el sector agrícola.

Dada la importancia del peso que están adquiriendo algunas economías en desarrollo en el mercado agrícola mundial, estudiamos el caso de Brasil en el capítulo V. Este ha sido históricamente un país productor y exportador de productos agrícolas y es a la fecha una potencia agrícola a nivel mundial con un fuerte peso en los mercados internacionales. Su voz y voto hace eco a nivel mundial y tiene una fuerte influencia sobre los PED y PMA.

Como ya mencionamos Brasil también liberalizó sus mercados, abriéndolos de manera unilateral al comercio internacional. A partir de mediados de los años ochenta y principios de los noventa, este país reestructuró su economía y con ello su política

agrícola. Desmanteló su proteccionismo anterior, eliminando la mayor parte de las subvenciones a la agricultura. En la actualidad es una potencia agrícola y uno de los países que causa menos distorsiones al comercio mundial. Además es pionero en la producción y ha logrado el liderazgo en la producción de biocombustibles, principalmente en la producción de etanol utilizando azúcar de caña.

En el capítulo indicado intentamos responder a varias cuestiones. Entre ellas, cómo este país ha llegado a ser una potencia agrícola exitosa con muy pocas subvenciones, logrando sortear las caídas de precios de los productos, aún con las diversas crisis financieras que le han aquejado, librando batallas contra el proteccionismo de los PD, luchando contra la producción subvencionada que ha inundado sus mercados. ¿Que ha hecho Brasil y que no han hecho los demás países para lograr una política agrícola exitosa? ¿Es Brasil un ejemplo a seguir para el resto del mundo? ¿Representa el mercado de biocombustibles una salida de apoyo para la producción?

El reciente *boom* agrícola de Brasil tiene que ver con el aumento de la productividad y el cambio de dirección en la composición del comercio. Este dio un giro desde los productos tropicales tradicionales como el café y el jugo de naranja hacia productos como la soja, azúcar, carnes, pollo y cerdo. La mayor parte de la producción agrícola de Brasil está destinada a su mercado doméstico. La parte de la producción agrícola exportada en el año 2004 tuvo un promedio del 25 por ciento con un aumento hasta 30 por ciento. El comercio agrícola brasileño también ha cambiado, aunque sigue siendo muy importante el mercado de la UE. Sigue creciendo el comercio con los demás países de la UE, pero el mayor crecimiento se ha dado con países no miembros de la OCDE principalmente los mercados de China y Rusia.

Brasil provee poco soporte a su sector agrícola y el soporte que otorga lo hace en forma de crédito agrícola preferencial. El soporte total brasileño medido por la OCDE da una Estimación del Soporte al Productor³ (ESP) en promedio de 2,7 millones de dólares y medido en forma de porcentaje promedio nos da un 3 por ciento del grueso de las recepciones para el año 2002-2004, que hace un total de 0.5 por ciento del PIB. El

³ ESP es un indicador que es utilizado por la OCDE para medir el nivel de soporte, y a este concepto nos referimos con más extensión en páginas siguientes y se encuentra definido en el Anexo Glosario de esta tesis.

costo de su soporte brasileño es relativamente bajo y muy parecido al de Australia que es de 0,3 por ciento del PIB y es del 2 por ciento del grueso de las recepciones de los granjeros y de Nueva Zelanda (en este país los conceptos anteriores fueron del 0,4 por ciento del PIB y del 4 por ciento del grueso de las recepciones de los granjeros en el mismo periodo 2002-2004). Estas tasas de soporte están muy alejadas del promedio de la OCDE que fue del 30 por ciento para las mismas fechas.

Finalmente trazadas en los cinco capítulos las principales consideraciones formulo las conclusiones generales de la investigación, señalando que lo mismo muestra que las subvenciones distorsionan el mercado internacional. En referencia a la cuestión de la hipótesis central esta se *acepta* ya que *“El otorgamiento de subvenciones a la agricultura produce efectos negativos en la política agrícola de un país”* y queda demostrado el objetivo de la hipótesis, *ya que el otorgamiento de subvenciones no esta estrictamente relacionada con el éxito de la política agrícola de una economía*. Las subvenciones otorgadas por largos periodos de tiempo provocan dependencia. Las subvenciones desleales afectan fuertemente el comercio doméstico de quien las otorga, generan competencia desleal entre los mismos productores nacionales porque generalmente es otorgada a grandes productores y buscadores de rentas, en detrimento de los pequeños y medianos productores. También distorsionan el comercio mundial, generando competencia desleal para los productores de terceros países. El caso de Brasil nos muestra que con una política agrícola (sin la necesidad de subvenciones desleales) bien orientada y fortalecida con apoyos a la investigación y desarrollo, al desarrollo técnico y educativo de los productores, puede favorecer más a largo plazo.

Capítulo I Marco teórico y organizaciones

En este trabajo se estudia las subvenciones a la agricultura dentro de las políticas agrícolas de dos áreas económicas desarrolladas importantes exportadores de productos agropecuarios: la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de América (EEUU) y de dos Países en Desarrollo (PED): México, cuya política agrícola se ha dejado casi prácticamente en el abandono por parte del gobierno y Brasil, que es ya de facto una potencia agrícola exitosa. Sin embargo, ambos países en desarrollo tienen altos niveles de pobreza rural. Gran porcentaje de su población sigue dependiendo del campo y se enfrentan a las exportaciones subvencionadas de los PD.

El objetivo primero de este capítulo es:

- 1) formular nuestra hipótesis central
- 2) llegar a entender lo que plantean distintas teorías sobre las subvenciones
- 3) intentar llegar a la definición más precisa posible de éstas
- 4) comprender por qué los gobiernos recurren a las subvenciones y
- 5) cómo estas son reguladas y tratadas en el ámbito multilateral y a nivel institucional. Mostrar qué es lo que *a priori* puede mostrarse sobre la eficacia o falta de ella en las subvenciones para alcanzar objetivos de política económica y los impactos positivos y negativos de las normativas en el otorgamiento de las subvenciones.

1.1 Problemática e hipótesis

El tema de nuestro interés es cómo el proteccionismo gubernamental afecta tanto el comercio internacional como a sus mercados domésticos. Nuestra hipótesis central es mostrar que:

El otorgamiento de subvenciones produce efectos negativos en la política agrícola de un país.

En esta tesis mostraremos cuales son los errores graves cometidos por los gobiernos en la política agrícola, tanto de los EEUU y la UE cuyas políticas agrícolas son exitosas pero sustentadas con fuertes subvenciones. Igualmente las de México cuyo gobierno otorga importantes subvenciones pero su sector agrícola esta casi en el abandono. Y las de Brasil que otorga bajas subvenciones y tiene una política agrícola exitosa agrícola. El objetivo de nuestra hipótesis es demostrar *si verdaderamente el*

otorgamiento de subvenciones está o no relacionado con el éxito de la política agrícola de un país. Si estuviesen relacionadas entonces nos cuestionamos ¿cómo poder explicar el fracaso de la política agrícola de México? Un país que sí otorga subvenciones, pero que de ser país exportador neto de granos en los años 1960, se ha convertido en país importador neto de los años 1970 a la fecha, importando sobre todo de los EEUU productos básicos altamente subvencionados, principalmente maíz que es el producto de principal consumo de la población mexicana de bajos recursos. Esto ha sucedido así hasta el año 2006 en que las importaciones de maíz comienzan a disminuir y la situación comienza a cambiar por la abrupta subida del precio de maíz estadounidense que ahora es canalizado para la producción de etanol. ¿México se verá obligado a producir su propio maíz? Ahora la cuestión se convierte en que pueden ser acaso los agrocombustibles quienes ganen la lucha a las subvenciones y al comercio desleal. Todo esto será objeto de estudio en esta investigación.

Volviendo al punto de partida, estudiaremos en la investigación el caso de Brasil que en la actualidad es una potencia agrícola y que otorga bajas subvenciones, ha liberalizado sus mercados y aún así cuenta con una política agrícola exitosa. ¿Cuál ha sido su estrategia exitosa? ¿Puede acaso ser un ejemplo a seguir para México y otros países? Todas estas cuestiones están fuertemente ligadas a nuestra hipótesis central e intentaremos ir las resolviendo a lo largo de esta tesis.

La ciencia económica permite hacer un análisis de las subvenciones y la asignación de recursos que éstas otorgan y si son compatibles o incompatibles con los objetivos sociales. También comparar los costes generados por la persecución de un objetivo y sus consecuencias esto es los beneficios, los costes y perjuicios que se derivan del logro del mismo. Los gobiernos recurren por diversas razones a otorgar subvenciones. Entre ellas se destaca como impulsar el desarrollo, para la investigación I+D, como medio de distribución para ciertos sectores de la sociedad y para proteger el medio ambiente, etc. Es importante mencionar por adelantado que la información con respecto a las subvenciones es difícil de obtener de forma fiable y sistemática debido a que muchos gobiernos no cumplen con sus obligaciones de informar sobre las mismas y notificar en tiempo y en forma a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En los primeros años de la década de 1950 la participación de los productos agropecuarios en el comercio mundial era superior al 40 por ciento. Comparativamente, en 2005 la participación de productos agropecuarios en el comercio mundial cayó a un nivel sin precedentes de menos del 8 por ciento. Esto como consecuencia de la evolución de los precios con grandes variaciones durante los últimos dos años y con las repercusiones causadas por el aumento del precio de los combustibles que han alcanzado desde 2005 los precios más altos de todos los años.

Dada la importancia del análisis que hacemos de dos economías en desarrollo México y Brasil en nuestros capítulos cuatro y cinco, y que dichas economías pasaron en su momento del sistema de sustitución de importaciones a un sistema neoliberal es importante mencionar lo siguiente. En los años setenta los economistas comenzaban a generar dudas en cuanto a la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo. Tanto los datos como los avances en teoría económica alimentaban esas dudas. La teoría general de las distorsiones reforzaba los argumentos a favor de la liberalización del comercio y la teoría de la segunda mejor opción (*second best*) sustentaba que no es posible garantizar la liberalización en mercados con distorsiones de otro tipo. Un fuerte ataque contra la sustitución de importaciones lo constituyó un estudio de Robert Baldwin⁴ en el que muestra que los derechos aduaneros de la industria naciente no solo distorsionan el consumo, sino que resultan ineficaces para corregir las fallas del mercado para las que fueron creadas, incluso pueden reducir el bienestar social. Por ejemplo, si la adquisición del nivel socialmente óptimo de conocimientos requiere algunos desembolsos directos, la imposición de aranceles no garantiza que se efectúen esos desembolsos socialmente óptimos. Para remediar los problemas especiales de las industrias incipientes, harían falta medidas normativas mucho más directas y selectivas que la imposición de derechos generales a la importación⁵.

1.2 Introducción al capítulo:

Presentamos nuestra cuestión, la hipótesis central, “*El otorgamiento de subvenciones produce efectos negativos en la política agrícola de un país*”. Para ese

⁴ Baldwin, R., 1969, *The case against infant industry protection* Journal of Political Economy 77, págs. 295-305.

propósito mostraremos en el curso de esta tesis el funcionamiento de las subvenciones en las políticas agrícolas y las distorsiones que se producen en la agricultura estadounidense, en la de la Unión Europea y en comparación, en dos economías emergentes (México y Brasil) donde las subvenciones son bajas o de menor cuantía.

Las subvenciones tienen efectos negativos por sus efectos de distorsión en las políticas agrícolas sobre el comercio doméstico e internacional y no guardan relación con el éxito del sector agrícola. Este es punto nodal de nuestra investigación. A ese propósito analizaremos el impacto que tienen los apoyos al sector agrícola en dos de los polos más influyentes del comercio internacional: Estados Unidos y la Unión Europea. Ambos actores determinan tanto la oferta como la demanda de los productos agrícolas. De ahí que si recurren a subvenciones, su impacto se refleje en dos realidades: por un lado, hay una incidencia directa en los contribuyentes pues tienen que financiar los costes de las subvenciones a los productores y tienen pérdida de bienestar y finalmente pagan más en comparación a los precios internacionales. Este ha sido, por ejemplo, el caso de la azúcar que se produce y se vende en la Unión Europea a precios mayores del mercado internacional y lo que es más grave, para colocar sus excedentes, la UE vende esta producción a precios menores para competir con la producción de los países en desarrollo como Brasil, Centroamérica, el Caribe y África. Por otro lado, al apoyar a los productores agrícolas tanto de EEUU como la UE, impacta en los precios internacionales al distorsionar la oferta, pues los productos agrícolas que se venden son frecuentemente más baratos que los que se producen en los Países en Desarrollo (PED) y Países Menos Adelantados (PMA). Así un productor mexicano al cultivar maíz, difícilmente logrará competir con los precios de ese mismo producto en EEUU, pues los apoyos con que cuenta son menores para influir en la oferta del mismo.

El impacto más tremendo se dará en los países en desarrollo. En esa dirección esta investigación analizará el caso de dos países en desarrollo, como son México y Brasil. En el primero, la apertura comercial ha tenido un efecto devastador en el campo. La autosuficiencia alimentaria cayó en el olvido y ha entrado en un espiral de dependencia externa, incluyendo los productos básicos de su alimentación, como es el maíz, precisamente en el país donde se contaba con mayor variedad de tipos y que

⁵ OMC, 2006a *Informe sobre el Comercio Mundial 2006, Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*, Ginebra, 2006, pág. 77.

además fue en esta región del mundo donde por primera vez se inició el cultivo de este producto. En cambio, Brasil, que también se abrió de manera radical al comercio internacional, al eliminar la mayor parte de las subvenciones, puede en varios productos ser competitivo en el mercado internacional por la amplitud de su producción, pero al igual que los demás países en desarrollo, enfrenta las distorsiones de los productos agrícolas provenientes de EEUU y la UE. Este ha sido, por ejemplo, el efecto de la subvención a la producción del algodón *upland* de EEUU. Su misma producción de este producto enfrenta problemas de competencia desleal por los apoyos gubernamentales a los productores estadounidenses.

Las subvenciones son una forma de política en la actualidad sujeta a las normas multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las subvenciones se pueden definir de diferentes maneras. Por ello nos pareció importante comprender todas las diferentes formas en que se define una subvención, así como comprender las diversas formas y objetivos por los que son utilizadas por los gobiernos ya que aunque no vayan dirigidas directamente hacia el comercio, sí suelen influir sobre los flujos comerciales. Las subvenciones otorgan ventajas a determinados productores que las reciben en detrimento de los productores que no pueden acceder a ellas, al afectar el comercio nacional cuando son otorgadas en los mercados domésticos, y afectan también al comercio internacional cuando la producción subvencionada es puesta a la venta en los mercados mundiales. Por todo resulta muy importante analizar los efectos económicos y comerciales de las subvenciones.

Los Acuerdos del GATT (1979) y la OMC (1994) que desarrollan el texto del GATT de 1948 y relacionados con las subvenciones tratan de disciplinar y lograr un equilibrio entre la intervención justificada que intenta con las subvenciones alcanzar objetivos nacionales y compensar diversas fallas de mercado y los efectos de distorsión del comercio que pueden ocasionar dichas subvenciones. Es muy posible que las disciplinas hayan constituido una desventaja para el sector agrícola de los PED y PMA. Los gobiernos deberían hacer frente al peligro de que se adoptaran políticas de subvención que no aportaran nada al desarrollo o que pudieran comprometer las oportunidades de desarrollo. También vemos que en estos Acuerdos se han incluido normativas insuficientemente definidas y de escasa eficacia, pero que sí han contribuido

a incrementar la transparencia de las políticas de soporte y su impacto en el mercado mundial. Las prescripciones de notificación establecidas en los Acuerdos indicados desafortunadamente no siempre se cumplen, pero cuando se cumplen permiten observar el funcionamiento y el impacto de las políticas de subvención.

Los datos referentes a las subvenciones son escasos y difíciles de obtener y de comparar para los diferentes países, debido a las diferencias metodológicas y las lagunas en los datos. A pesar de ello se han hecho esfuerzos para mostrar la influencia de las subvenciones en los flujos comerciales. Según la OMC es probable que el nivel mundial de subvenciones ascienda a un billón de dólares anuales lo que equivale al 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Las subvenciones representan el 6 por ciento de los gastos públicos y un 1 por ciento del PIB nacional⁶, aunque estos datos varían de acuerdo a los diferentes países y diferentes sectores. Es importante mencionar que las ineficiencias económicas causadas por las subvenciones son potencialmente significativas.

Los gobiernos utilizan las subvenciones para conseguir diversos objetivos de política agrícola, pues consideran que las fallas de mercado y su mal funcionamiento no aseguran resultados eficientes en este sector. En el contexto de política medioambiental y apoyo a la investigación se justifican las subvenciones en base a externalidades positivas.

Se ha demostrado que las subvenciones tienen repercusiones en el comercio en forma de distorsiones. Los efectos pueden ser deliberados o involuntarios. La OMC en el Acuerdo de Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) ha buscado disciplinar las subvenciones. Por ello en nuestro análisis se planteó la cuestión de la forma en que las normativas de la OMC han contribuido a la disminución de los soportes en forma de subvenciones y las distorsiones en el mercado ocasionadas por ellas. Los gobiernos frecuentemente utilizan las subvenciones para redistribuir los ingresos, pero este instrumento no siempre es eficaz y los programas pueden terminar favoreciendo a quien menos lo necesita.

⁶ OMC, 2006a, pág. 51.

Las subvenciones pueden ser medidas distorsionadoras que menoscaban el bienestar social, no necesariamente motivadas por situaciones puramente económicas, y también pueden deberse a disfunciones del mercado, como las economías de escala, externalidades, o la integración estratégica de productores monopolistas. Sin embargo, las normas en materia de subvenciones de la OMC no garantizan que, cuando se recurre a subvenciones, estas respondan a un objetivo económicamente idóneo.

Desafortunadamente los modelos e hipótesis guardan poca relación con la realidad. Las subvenciones siguen teniendo efectos negativos y son rechazadas en función de tres aspectos: por cuestiones relacionadas con su aplicación, ya que no siempre se otorgan a quien más las necesita; segundo, por consideraciones relativas al proceso político por el que se conceden las subvenciones; y tercero, por las consecuencias internacionales de las subvenciones. En el sector agrícola que es el que estamos trabajando, las consecuencias de la producción subvencionada sobre los mercados mundiales, son muy importantes.

Es muy difícil determinar en qué casos es socialmente conveniente la intervención del gobierno. No siempre se tiene la información por lo que se puede caer en errores al intervenir a destiempo o no fijar bien los objetivos de la intervención. Todo ello se denomina fallas de gobierno, que a veces son más fuertes que las mismas fallas del mercado, por lo que pueden agrandar el problema en lugar de atenuarlo. La subvención es problemática, debido a que suele otorgarse a los buscadores de rentas y no a quienes realmente lo necesitan. En las sociedades democráticas las presiones electorales pueden influir en pro del otorgamiento de subvenciones a ciertos sectores de la economía en detrimento del interés general. Incluso si en un programa de subvención se identificaran correctamente el sector de la producción y los beneficiarios, no existen garantías de que la subvención genere el efecto económico previsto. Existe también el extremo de la “transferencia total” en cuyo caso se utiliza la subvención para obtener una ventaja competitiva. En este caso la medida en que cambiarán los precios depende de la capacidad de una empresa para influir en los precios mundiales. En el caso del sector agrícola de los EEUU y la UE, sus subvenciones podrían estar siendo utilizadas para otorgar ventajas competitivas a su sector agrícola y sí influyen fuertemente sobre los precios mundiales dado su peso en el comercio mundial.

Existe la cuestión de si las subvenciones se utilizan de forma óptima y se decide de forma óptima con que rapidez deben retirarse. Las conclusiones de diversos estudios nos dicen que existe relación entre la concesión de subvenciones y la influencia política de los beneficiarios. Los grupos de productores con gran capacidad para organizarse, pueden utilizar las contribuciones para una campaña que trate de influir en las decisiones de los titulares de los cargos políticos. Y como los costos de los programas de subvenciones están tan repartidos entre los contribuyentes y los consumidores para ellos no es tan urgente agruparse para oponerse al programa.

1.3 Definiciones de Subvenciones

Abordaremos en primer lugar las subvenciones. Son uno de los numerosos instrumentos de política que plantean cuestiones complejas y que están sujetos a las normas multilaterales de comercio del GATT y de la OMC. Las subvenciones se pueden definir de muy diferentes maneras. Tienen objetivos muy variados pudiendo influir fuertemente en los flujos de comercio ya que cuando son otorgadas otorgan ventaja a determinados productores en detrimento de otros. Para el análisis de las subvenciones es importante el estudio de las definiciones utilizadas y sus efectos económicos. Hace ya varias décadas Houthakker mencionaba la dificultad de definir el concepto de subvención, lo que sigue sucediendo hoy en día. Por ello, aparte de aportar algunas de las diferentes definiciones de subvención que encontramos, se discutirán las características de tales definiciones⁷. Por razones de coherencia con los datos estadísticos nos limitaremos a examinar las que proporcionan las instituciones multilaterales con mayor peso en la disciplina de subvenciones y no entraremos en las riquísimas aportaciones de las escuelas económicas.

La palabra “subvención” es muy utilizada en economía. Sin embargo es raro que se la defina. Suele ser utilizada como antónimo de impuesto⁸. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación de la OMC suelen basarse en la definición de subvención del Oxford English Dictionary, que la define como “una suma de dinero con cargo a los

⁷ Steenblik R., 2003, Subsidy measurement and classification: developing a common framework, capítulo 3 en *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*, París: OCDE. pág. 4.

⁸ Es decir una transferencia de dinero público a una entidad del sector privado. OMC, 2006^a, *Informe sobre el Comercio Mundial 2006, Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC*, Ginebra Suiza 2006, pág. 54.

fondos públicos concedida a una rama de producción o a una empresa para ayudarla a mantener bajo el precio de un producto o de un servicio”. Sin embargo, si se define subvención en función de las transferencias del gobierno o de gastos fiscales puede que no se obtenga una idea completa.

La definición de subvención más extendida se encuentra en la OMC en la introducción del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) incluido en el acta de Marrakech (1994). En su artículo 1, titulado “Definición de Subvención” se establecen las condiciones por las que se presume existe una subvención. En primer lugar, debe haber una “contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público” que se puede realizar a través de diferentes formas:

- i) Las transferencias directas de fondos incluidas las potenciales así como las garantías de préstamos.
- ii) Los ingresos públicos sacrificados que de otro modo se habrían percibido y
- iii) Los bienes y servicios proporcionados por los poderes públicos o las compras del sector público que no sean de infraestructura en general.

Conforme a la terminología del citado Acuerdo SMC parecen estar excluidas de la definición las transferencias de la tercera categoría (las políticas en materia de reglamentación) y algunos aspectos de la lista de contribuciones financieras del artículo 1 del Acuerdo SMC que han sido objeto de controversia en muchas ocasiones.

Las subvenciones, en resumen, son desembolsos realizados por los gobiernos. Pueden ser intervenciones reglamentarias que no tienen efectos financieros directos en el presupuesto oficial. Pueden consistir en una aportación pública de bienes o servicios a precios inferiores a los del mercado. Son la consecuencia de toda intervención del gobierno que afecta a los precios relativos. La mayor parte de las definiciones utilizadas por las autoridades nacionales e internacionales señalan que las subvenciones son una transferencia no correspondida de un gobierno a una entidad privada o un sector sin que el gobierno reciba una contribución equivalente.

Las subvenciones tienen diferentes categorías de beneficiarios: los productores, los consumidores, sean nacionales o extranjeros. Mientras más definido sea el grupo de beneficiarios, más específico se considerará el programa de subvenciones. Los programas que implican una amplia gama de beneficiarios se denominan subvenciones generales⁹.

Existen numerosos programas públicos que pueden ser considerados subvenciones. Estos pueden ser divididos en tres categorías:

- a) los gobiernos pueden transferir fondos a los productores o los consumidores, lo que generará que se produzca un gasto presupuestario directo o potencial o se puede encomendar una transferencia a una entidad privada. En esta categoría entran las transferencias directas, como, por ejemplo, los apoyos a la formación o las instrucciones que puede dar un gobierno a los bancos privados para conceder préstamos a tipos preferenciales a productores o entidades privadas.
- b) El gobierno puede proporcionar productos o servicios a un costo nulo o inferior al precio de mercado. Esas transferencias también suponen un gasto para el erario público, pero los beneficiarios reciben una contribución en especie y
- c) Las políticas que dan lugar a transferencias de un grupo a otros se consideran subvención¹⁰.

Dentro de las tres categorías antes mencionadas, los gobiernos tienen una impresionante variedad de instrumentos para conceder subvenciones. Desafortunadamente las definiciones de subvención no abarcan toda la gama de instrumentos de política de los gobiernos. Dentro de la primera categoría definida antes existen muchas formas de subvención, como las subvenciones en efectivo, las transferencias de dinero del gobierno al receptor, o también el gobierno puede otorgar exenciones fiscales, créditos, aplazamientos u otras formas de trato fiscal a una particular o un grupo, por lo que el presupuesto se ve afectado prácticamente de la misma manera que si el gobierno hubiese gastado parte de su dinero.

Las Cuentas Nacionales (NACC) recogidas en los sistemas de Naciones Unidas disponen de datos de cada país en todo el mundo. En su manual explicativo se definen

⁹ Ver ejemplos explicados en OMC, 2006, págs. 60 y 61.

¹⁰ Ibidem, 2006, pág.55

las subvenciones como los pagos directos a empresas residentes, “Las subvenciones son pagos corrientes sin contrapartida que efectúan dependencias estatales a empresas sobre la base de su nivel de actividades productivas o de las cantidades o los valores de los servicios que producen, venden o importan. Pueden recibirlas productores residentes o exportadores...”¹¹.

En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) existe un criterio que establece una medida con la que se definen las subvenciones llamada “equivalente en subvenciones al productor” a través de la cual se cuantifica la ayuda interna a los productores del sector agrícola. Empero es en la OMC donde figura la definición básica de la mayor parte de las definiciones de subvención, como “transferencia no correspondida de un gobierno”. Específicamente, en el Acuerdo sobre SMC de la OMC se define subvención como una contribución financiera de un gobierno, que otorga un beneficio al receptor. En el enfoque amplio que adopta diversas formas del concepto de subvención definido por la OMC antes recogido, se incluyen los pagos directos, las bonificaciones fiscales, los pasivos eventuales y la compra y provisión de bienes y servicios (con excepción de la aportación de infraestructura general). Se excluye la protección en frontera porque no son transferencias de recursos oficiales. Una de las características de la definición de subvención de la OMC es la “especificidad” lo que significa que sólo están sometidas a las normas de la OMC las subvenciones que son otorgadas a un conjunto limitado de beneficiarios¹².

¿Podríamos considerar subvención cada vez que un programa público beneficia a operadores del sector privado? La dificultad de este planteamiento es que los receptores de una transferencia en efectivo o de una concesión fiscal no son necesariamente los beneficiarios definitivos de esa política. Claro está que cuanto más específico sea el programa en su diseño, más probabilidades habrá de que el beneficiario al que va dirigido (el objetivo) y el beneficiario real coincidan. Sin embargo no es fácil diseñar programas específicos y los programas suelen tener efectos secundarios imprevistos. Una definición de las subvenciones únicamente en términos de beneficios debería tener en cuenta la contrapartida, porque incluso existen programas de subvención que son

¹¹ Naciones Unidas; Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, capítulo VII, D.3: párrafo 7.72. Véase <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=4>, visitado el 20 de enero de 2006 en OMC, 2006, pág. 58.

concebidos para compensar las distorsiones generadas por otro tipo de intervenciones públicas.

Dentro de las definiciones de subvención de las instituciones multilaterales se diferencian dos categorías de receptores: los productores y los consumidores, distinguiendo además entre nacionales y extranjeros. Todo programa se puede limitar a determinados subgrupos. Cuando más estricta sea la definición, más específica será la subvención. Las subvenciones otorgadas a una amplia gama de receptores se denominan “subvenciones generales”. Es común considerar que cuanto más amplio sea el grupo de beneficiarios de una medida de política más bajo será el nivel de subvención. Se supone que las subvenciones cuanto más específicas sean más distorsionan, pero eso depende del objetivo del programa. Así, las subvenciones como las otorgadas a los agricultores pueden ofrecer motivos sociales pero distorsionan fuertemente el comercio¹³.

También existen definiciones de subvención que excluyen explícita o implícitamente las transferencias con las que se persiguen ciertos objetivos de política, como por ejemplo los bienes públicos. Boss y Rosenschoon, en cambio, no los consideran subvenciones¹⁴.

Es importante que, al comparar las estadísticas referentes a las subvenciones que proceden de diversas fuentes, se tengan en cuenta las diferencias de las definiciones utilizadas, ya que éstas pueden ser más o menos amplias en cuanto a los receptores, la forma, los objetivos y los efectos de ayudas públicas. Por ello es difícil determinar el volumen relativo de las transferencias en función de una determinada definición en comparación con otra. Las definiciones pueden depender del contexto y un país puede adoptar diferentes tipos de definiciones para diversos propósitos.

¹² OMC, 2006a, Informe sobre el Comercio Mundial 2006, pág. xxvi.

¹³ OMC, 2006a, pág. 57.

¹⁴ Los bienes públicos están caracterizados por la no exclusividad o por un consumo no competitivo, por ejemplo el conocimiento financiado por el gobierno, es un bien que al ser adquirido por una persona, no

1.4 Motivaciones de los gobiernos para la utilización de las subvenciones

Los gobiernos a menudo consideran que las subvenciones son de utilidad para el desarrollo de algunos sectores económicos como la agricultura, la industria o los servicios. De esta forma las subvenciones pueden ser utilizadas por los gobiernos para la creación de infraestructuras, para ayudar a los sectores que tienen dificultades, para promover nuevos sectores, para la distribución de ingresos o poder de compra, para fomentar la investigación y el desarrollo o para alcanzar diferentes objetivos de política social. También se emplean para el desarrollo industrial, las innovaciones y la promoción estratégica de industrias, el ajuste a circunstancias económicas cambiantes, la protección ambiental u otros objetivos no económicos.

Los gobiernos utilizan las subvenciones para apoyar la investigación y desarrollo (I+D) ya que es improbable que el sector privado invierta en ello. Las inversiones en I+D son requisito previo para conseguir economías de escala. Los beneficios aportados a los consumidores por las innovaciones han sido considerables en comparación con los costos de las investigaciones. De esta manera el apoyo a la I+D tiene la característica de bien público debido a los beneficios sociales del nuevo conocimiento, por lo que se considera que la I+D crea externalidades positivas. Las políticas generales de I+D tienen la finalidad de elevar la competencia en investigación en una economía¹⁵.

Los gobiernos se consideran responsables de la labor redistributiva de los ingresos y utilizan las subvenciones para promover la igualdad. Es aquí cuando se encuentran razonamientos de orden moral, filosófico, sociológico, histórico y psicológico. Este tipo de políticas redistributivas conllevan costos para la sociedad, resultantes de los efectos negativos de las transferencias de ingresos para los incentivos y los costos administrativos de los programas de transferencia. En esta línea los gobiernos justifican con frecuencia las subvenciones al sector agrícola diciendo que son necesarias para contribuir a los ingresos de este sector.

impide que otra persona adquiera el mismo conocimiento, como la lectura de un libro. Boss y Rosenschon en OMC, 2006a, pág. 58.

¹⁵ Ibidem, 2006a, pág. xxx.

Suelen también proporcionarse subvenciones en aras de la seguridad nacional, problemas de patrimonio y diversidad cultural o problemas no comerciales, con objetivos como la identidad de una nación y pueden tener un foco sectorial específico. Dichos objetivos van más allá de la maximización económica. Sin embargo pueden tener repercusiones importantes en la eficiencia económica. La producción alimentaria y energética son sectores que son fuertemente considerados como de seguridad nacional. El nivel real de seguridad deseado depende de una decisión de política que excede con mucho el análisis económico. No obstante éste es útil para calcular los costos económicos relativos de promover la producción nacional con fines de seguridad, no de acumulación de existencias, de la diversificación de fuentes exteriores de suministro y de la inversión en producción extranjera en los sectores interesados¹⁶.

La OMC ha examinado ampliamente los problemas no comerciales relacionados con la agricultura y las razones que supuestamente se han utilizado para la concesión de subvenciones en aras de aumentar la producción de productos básicos. Básicamente las encontramos en la utilización del término multifuncionalidad, argumentando que la agricultura no sólo tiene como finalidad la producción de alimentos y fibras, sino también “no productos como el paisaje, la biodiversidad, el empleo rural, la seguridad alimentaria, el bienestar de los animales y el patrimonio cultural”¹⁷.

1.5 Las subvenciones en la teoría económica

La teoría económica enseña que las subvenciones pueden distorsionar el comercio si otorgan una ventaja competitiva artificial a los productores y exportadores o a los sectores que compiten con las importaciones. El análisis económico debería poder ayudar a determinar la conveniencia de las intervenciones desde el punto de vista del bienestar social y evaluar las ventajas de otorgar otras formas de intervención. Esto debido a que los gobiernos otorgan subvenciones que guardan poca relación con el sentido de la eficiencia y ,en este caso, el análisis del bienestar que puede aportar la teoría resulta de poca utilidad. El análisis, empero, es más útil en el sentido de mostrar los costos que conlleva el perseguir determinados objetivos de política y puede mostrar otras formas menos costosas de alcanzarlos. En muchas ocasiones los gobiernos

¹⁶ OMC, 2006a, pág. xxxiii.

¹⁷ Ibidem, 2006a, pág. xxxiii.

desconocen los aspectos técnicos de lo que se ha de subvencionar, su cuantía y por cuanto tiempo. Por ello sus decisiones no suelen ser las más acertadas¹⁸. Los gobiernos utilizan las subvenciones para corregir las deficiencias de los mercados o con un objetivo social del tipo de los indicados.

El análisis económico ayuda a entender la conveniencia o inconveniencia del otorgamiento de las subvenciones, así como la pérdida de bienestar social debido a ellas. Cuando los gobiernos utilizan las subvenciones con escasa o nula relación con la eficiencia, entonces el análisis económico basado en el examen del bienestar social da un resultado diferente. El análisis puede utilizarse para evaluar los costos de la adopción de las políticas, los efectos comerciales, la ganancia o pérdida en cuestión del bienestar nacional.

“Desde la perspectiva del comercio internacional, la preocupación de los interlocutores comerciales respecto de las prácticas de subvención aumenta en proporción directa al grado en que se considera si dichas intervenciones tienen efectos comerciales específicos en un sector determinado, es decir, las subvenciones que otorgan a sus beneficiarios una ventaja que constituye una amenaza competitiva en un mercado sujeto a competencia internacional. Ya sea que dichas subvenciones se puedan o no justificar en lo que respecta al bienestar nacional, si sus efectos comerciales se consideran demasiado severos en el mercado, probablemente provocarán una reacción que anulará los aspectos positivos de la concesión de subvenciones...”¹⁹. Por todo ello el análisis económico muestra los efectos de las subvenciones para la economía en su conjunto, los interlocutores, los beneficiarios y los no beneficiarios.

Los modelos de simulación económica que mostramos en este capítulo indican que las subvenciones al sector agrícola dan lugar a una pérdida de bienestar, debido a fuerte efecto de distorsión del comercio. Los modelos de simulación económica pueden utilizarse para ver como afectan las subvenciones a los participantes del mercado tanto productores y consumidores. Así es como el soporte a la agricultura da lugar a una pérdida de bienestar y beneficia a unos interlocutores comerciales y a otros los

¹⁸ OMC, 2006a, Informe sobre el Comercio Mundial 2006, pág. xxv.

¹⁹ OMC, 2006a, Informe sobre el Comercio Mundial 2006, pág. xxvi.

perjudica. También se producen efectos secundarios en los mercados mundiales. La ayuda proporcionada por los PD tiende a deprimir los precios de los productos subvencionados en el mercado mundial.

Es importante señalar que los análisis económicos no se interesan lo suficiente por los diferentes tipos de instrumentos de subvención y su funcionamiento en la práctica. Más bien intentan determinar cuales son las fallas de mercado y si la intervención del gobierno se justifica desde el punto de vista del bienestar. En el caso de que la falla de mercado pueda corregirse cambiando las señales de precios que se dan a los diferentes actores, las subvenciones entonces se determinan como una solución válida de política. Suele asumirse que se da la cantidad correcta al receptor apropiado, sin prestar atención a las repercusiones de la subvención en la práctica. En la práctica es difícil elaborar programas que tengan un impacto tan preciso²⁰.

Ahora en el siglo XXI el comercio internacional esta cada vez más interconectado y ha triplicado su cuantía desde el año 1960 a la fecha, al igual que los flujos de dinero y las inversiones.

Para Krugman existen siete temas imprescindibles en el estudio del comercio internacional. Estos son:

- 1.- Quien gana en el comercio
- 2.- El patrón del comercio
- 3.- Proteccionismo
- 4.- El balanza de pagos
- 5.- La determinación del tipo de cambio
- 6.- La coordinación de la política internacional
- 7.- El mercado de capitales internacional

Cuando los países comercian lo hacen en teoría en su beneficio mutuo: Dos naciones pueden comerciar en su mutuo beneficio, aunque sus economías tengan diferentes desarrollos. El comercio internacional puede permitir que cada país explote mejor sus capacidades de producción y exportación y que importe aquello que le hace falta y que no puede producir por el mismo, bien sea por factores climáticos, tecnológicos, etc.

²⁰ OMC, 2006a, pág. 60.

El comercio internacional tiene efectos en la distribución del ingreso, ya que algunos países ganan con el comercio, pero también se pueden ver afectados determinados grupos de productores. Por estos problemas y muchos otros es importante que la teoría pueda ayudarnos a explicar los patrones de comercio actuales.

En el siglo XIX David Ricardo aportó una explicación del comercio internacional basada en las diferencias de la productividad de cada nación. En el siglo XX se han dado otras explicaciones alternativas. La de mayor influencia y controversia es la que vincula los patrones del comercio a la interacción entre la oferta relativa de los recursos nacionales, con el capital, el trabajo, la tierra y su uso relativo con la producción. Más recientemente otros economistas internacionales han propuesto teorías que sugieren un componente circunstancial en el patrón del comercio internacional.

Pero también es algo muy importante, conocer no sólo la cantidad en la que se ha visto aumentado el comercio internacional, sino quienes han sido los ganadores y los perdedores de este comercio y dar una explicación mediante los más importantes conceptos teóricos.

Con el nacimiento de las naciones más productivas en el siglo XVI algunas de ellas se preocuparon por los efectos que esto tendría al interior de sus economías, principalmente pensando en sus industrias nacientes y por ello que surgió el proteccionismo, pues en un intento de proteger sus industrias y hacerlas más competitivas aquellas pusieron límites a las importaciones o subvencionaron sus exportaciones.²¹ Por todo esto los economistas deben reconocer que una de las más importantes misiones del análisis del comercio internacional es el estudio de este proteccionismo y los efectos que ha tenido.

Existe también un debate en los años 1990 que sostiene que el comercio internacional tomó otra dirección con la Ronda de Uruguay que dio origen a la OMC en el año 1994 y con el comienzo de los tratados de libre comercio entre naciones y el

²¹ Ibidem, 2006, pág.5

fenómeno globalizador que caracteriza el comercio actual. En esta dirección presentaremos algunos de los modelos más usuales.

1.6 El Modelo Gravitacional

En este modelo existe una fuerte relación empírica entre el tamaño de una economía y el tamaño de sus importaciones y exportaciones. Las naciones con mayor PIB comercian más. Tomando el mundo como un todo, los economistas aportan una fórmula cuya ecuación predice el volumen de comercio entre dos países, definido como el modelo gravitacional de dicho comercio.

$$T_{ij} = A \times Y_i \times Y_j / D_{ij} \text{ (ecuación 1)}$$

En ella A es la constante, T es el valor del comercio entre el país i y el país j , Y_i es el valor del PIB del país i , Y_j es el valor del PIB del país j , y D_{ij} es la distancia entre los dos países. Esta fórmula nos indica que el valor del comercio los dos países es proporcional y a veces igual al producto de los dos países (PIB) y el valor de ese comercio disminuye con la distancia entre los dos países²². Este modelo presenta una clara analogía con la ley de Newton de la gravitación universal. En nuestro caso, aplicado al comercio entre dos países, este comercio puede ser igual o proporcional al PIB de los dos países y el volumen del comercio disminuye con la distancia. Es decir, la ecuación señala que existen tres cosas que determinan el volumen del comercio: 1) el tamaño del PIB del país i 2) el tamaño del PIB del país j 3) la distancia entre ellos.

$$T_{ij} = A \times Y_i^a \times Y_j^b / D_{ij}^c \text{ (ecuación 2)}$$

El comercio es proporcional al producto de los dos países PIB e inversamente proporcional a la distancia. Los valores a , b y c están hechos para medir los datos actuales que pueden ser incluidos y afectaran a cada país y cuando a , b y c son todas iguales a 1 serán entonces iguales a la ecuación número 1. Todas las estimaciones del modelo gravitacional muestran un efecto negativo fuerte entre la distancia de los dos

²² KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág.12. El Modelo gravitacional de comercio mundial, toma su nombre por la analogía existente con la ley de la gravitación de Newton, justamente porqué la atracción gravitacional entre dos objetos es proporcional al producto de sus masas y disminuye con la distancia. En

países que participan en el comercio internacional. Las estimaciones típicas dicen que el uno por ciento de incremento en la distancia entre dos naciones está asociada entre el 0,7 por ciento el 1 por ciento en el comercio entre esas naciones, variación que se debe a que pueden existir otros factores externos que influyen sobre el comercio como son los costos del transporte de los bienes y servicios (por ejemplo, las ventajas de algunos países con puertos mercantes que son puertas de entrada de comercio) y factores culturales y de idioma, etc.

Uno de los principales usos del modelo gravitacional es que precisamente ayuda a identificar las anomalías en el comercio. Cuando el comercio entre dos naciones es mayor o menor que lo que predice el modelo, entonces eso es resultado de que algo más está ocurriendo y debemos buscar una explicación muy diferente a las predicciones del modelo gravitacional y ver lo que está influyendo esta situación. Otra de las ventajas del modelo gravitacional es que tiene posibilidades de medir el impacto de los tratados de libre comercio entre dos países. Si un tratado de libre comercio internacional es efectivo, el comercio entre las partes aumentará significativamente en mucho más de lo que predice la distancia aplicada al modelo gravitacional²³.

La Unión Europea y los Estados Unidos de América cada uno contabiliza el 25 por ciento del PIB mundial, pero cada uno de estos países atrae solamente el 2 por ciento del gasto de otros países. Es decir, para que tengan sentido los flujos actuales del comercio debemos tomar en cuenta los factores que limitan el comercio internacional.

1.7 El Modelo Ricardiano, Productividad del Trabajo y Ventaja Comparativa.

Conviene señalar que he hecho la lectura en varias ocasiones de David Ricardo, pero es solo ahora cuando me he podido dar cuenta que aquellos modelos de su tiempo pueden tener una verdadera aplicación actual. Desde que fue publicado el libro de David Ricardo en el año 1817 la situación del comercio ha cambiado mucho. Aún así las aplicaciones de este modelo nos aportan muchas luces para observar de la realidad actual. La teoría moderna del comercio internacional comienza con David Ricardo.

nuestro modelo el comercio disminuye con la distancia entre dos países de forma proporcional al tamaño de su PIB.

²³ Ibidem. pág 16.

En efecto, para este pensador el comercio es mutuamente beneficioso para todos los países. Su modelo fue utilizado no sólo para defender el libre comercio sino también para argumentar que debían terminar las tarifas restrictivas a las importaciones de alimentos en Inglaterra en 1817. Para el modelo de Ricardo el concepto más importante es la ventaja comparativa. Se trata de un modelo simple que muestra las ventajas del comercio entre países y señala que las diferencias entre países pueden aprovecharse para sacarle partido al comercio. Y aunque algunas predicciones del modelo ricardiano a simple vista podrían parecer poco realistas, básicamente resulta cierto que muchos países tienden a exportar bienes en los que tienen alta productividad y que el comercio depende básicamente de la ventaja comparativa y no de la ventaja absoluta.

En el modelo ricardiano el factor trabajo es el único factor de producción y las diferencias entre países son en función de la productividad del trabajo que tiene cada nación con respecto a cierto sector productivo. En el modelo los países exportan aquellos productos en donde tienen mayor ventaja, debido a que en esa área el producto de su trabajo es más eficiente e importan los productos en los que el producto de su trabajo es más ineficiente. La distribución de las ganancias del comercio depende de los precios relativos de los bienes que produce el país y lo que determina estos precios relativos es la oferta y demanda relativa mundial para los bienes. En este modelo los precios relativos implican la tasa relativa de salarios.

El comercio puede beneficiar a un país en dos sentidos: el primero es que mediante el comercio se amplían las posibilidades de consumo de un país; el segundo, a través de la producción indirecta, es decir, un país cuya ventaja comparativa no le permite o no le remunera producir un bien por el mismo, sino que le remunera más que otro lo produzca y luego realizar el intercambio comercial de ese bien. Esto es debido a que un país no puede producirlo todo. Dicho de otra forma, un país produce un rango limitado de bienes, y le remunera más especializarse en los bienes en los que tiene mayor ventaja que en intentar producirlo todo.

Existen tres argumentos en los que el modelo ricardiano nos dice que el comercio es beneficioso: el primero es que un país puede sacar ganancia del comercio aún si sus tasas de productividad son más bajas que las del país con el que va a comerciar; la segunda razón es que el comercio es beneficioso para un país aún si su

única ventaja comparativa son sus bajos salarios, esto es, porque un bien siempre se va a producir en el país en donde cuesta menos producirlo, porque es mejor promover las exportaciones y el comercio en un país en el que sus empleados ganan bajos salarios y permitirles tomar parte en las exportaciones y el comercio, que condenarlos a mantenerse siempre pobres; y el tercero es que el comercio es beneficioso para un país, aún si el país exporta más trabajo del que importa.

Para Ricardo la distribución de las ganancias del comercio depende de los precios relativos de los bienes que un país produce. Los precios relativos están determinados por la oferta y la demanda relativas mundiales para los bienes. El precio relativo implica una tasa relativa. El modelo fue extendido de un solo factor para dos bienes a un modelo de muchos bienes pero las conclusiones fueron las mismas. La única diferencia es la necesidad de enfocarse en la demanda relativa del trabajo para determinar la demanda relativa de los salarios en vez de hacerlo por el trabajo vía la demanda relativa de los bienes²⁴. Los costos de transporte también fueron añadidos al modelo para demostrar que al elevarse los precios de los bienes a causa de aquellos, es mejor producir algunos bienes en el país, ya que deja de ser conveniente comerciarlos, por lo que se genera la existencia de bienes no comerciables. Lo cual es cierto: existen bienes no comerciables, ya sea porque su oferta es limitada o por razones de precios.

Para Ricardo los países siempre de alguna forma ganan y sacan ventaja del comercio, ya que los países exportan exclusivamente bienes en los que tienen ventaja comparativa e importan aquéllos en los que su ventaja comparativa es más baja o en los que el producto de su trabajo es más ineficiente. Según este autor gracias a esta especialización del comercio, se puede generar el incremento de la producción a nivel mundial. El país tiene ventaja comparativa en aquel bien para el que el coste de oportunidad de producirlo en términos de otros bienes es más bajo en ese país que en el extranjero. Y nos muestra que el progreso tecnológico en un sector de la economía hace que se expandan las posibilidades de producción de la economía, más en dirección a ese sector que en dirección a otro sector de la producción que no tiene tecnología.

²⁴ Ibidem pág. 41.

El modelo ricardiano predice un grado extremo de especialización que no observamos en la realidad. Además no toma en cuenta los efectos de distribución del ingreso entre países que en la actualidad son muy acentuados, por lo que predice que sólo hay ganadores en el comercio internacional. Tampoco toma en cuenta las diferencias en recursos de cada país, que representa un aspecto importante para el comercio internacional. Otras críticas residen en la inmovilidad de los factores de producción (por ejemplo, no se tienen en cuenta las importantes cuantías de los capitales que se mueven entre países).

1.8 Modelo Heckscher-Ohlin: Recursos, Ventaja Comparativa y Distribución del Ingreso

Este modelo muestra principalmente los efectos del comercio en la distribución del ingreso y que existen ganadores y perdedores. El modelo Heckscher-Ohlin fue desarrollado para dos bienes que son producidos por dos factores de producción (tierra y trabajo) que producen los bienes mediante diferencias en la utilización de la intensidad de los factores. Para una relación de salario- renta dada, la producción de uno de los bienes es más intensiva en tierra que en trabajo, lo que hace la diferencia y se alude a la posibilidad de la sustitución de un factor por otro para la producción; en la frontera de posibilidades de producción se elige producir en función de los precios de los factores y se hace en el punto en donde maximiza el valor de la producción. Existe una relación de uno a uno entre los precios relativos de los bienes a la par de los precios relativos de los factores utilizados para su producción.

En este modelo, como en un modelo de factores específico, los cambios de los precios relativos tienen fuertes efectos en la distribución del ingreso. Al incrementarse el precio relativo del trabajo-intensivo se genera una desviación en la distribución del ingreso a favor del trabajo por lo que la tasa de salario real del trabajo aumentará para ambos bienes; los que se ven afectados son los dueños de las tierras porque su ingreso real se verá disminuido en términos de los dos bienes²⁵. A la vez que las posibilidades de producción se expandirán al incrementarse la oferta de uno de los factores, la oferta del bien que utiliza intensivamente en su producción este factor aumentará, pero la

²⁵ Ibidem. pág. 55.

oferta del otro bien declinará. El país tiende a producir relativamente una mayor cantidad de bienes en los que usa intensivamente los recursos abundantes con los que cuenta. La competencia entre los productores en cada sector asegura que el precio de cada bien es igual a sus costos de producción. El incremento en la oferta de los factores de producción de un país va a producir una expansión sesgada en la frontera de posibilidades de producción. El sesgo va a ser en dirección al bien para el cual la producción es intensiva; para el cual se aumenta la oferta del factor. Este aumento podría deberse al aumento del *stock* de capital²⁶.

La Teoría del comercio Heckscher-Ohlin señala que los países tienden a exportar bienes intensivos en el factor para el que tienen abundancia. Esto es debido a que los cambios relativos en los precios tienen fuertes efectos en los recursos, en la medida que el comercio internacional influye fuertemente en la distribución de los ingresos. Por ello el comercio internacional genera perdedores y ganadores. Esto se explica porque los dueños de los recursos abundantes son los ganadores del comercio internacional en un país. En cambio, los dueños de los recursos que son escasos son los perdedores del comercio.

Una de las aportaciones del modelo es que nos muestra el efecto de los recursos en las posibilidades de producción como la llave para entender que las diferencias en los recursos pueden ocasionar un aumento del comercio internacional. En un modelo de comercio internacional idealizado en el que ambos países son muy parecidos se da una convergencia de los precios de los factores que no se observa en apariencia pero que existe.

Muchos economistas piensan que es mejor que se busquen soluciones directas al problema de la distribución del ingreso, principalmente mediante compensaciones para los que pierden en el comercio, pero que nunca se interfieran los flujos de comercio para lograr de esta manera optimizar la economía. En particular, los perdedores del comercio están agrupados y mejor informados que los ganadores y tienen peso político; sostenemos, empero que esto sucede en las economías desarrolladas, no en los PED, en

²⁶ Ibidem. pág 60.

donde los grupos de perdedores en general no están agrupados y ni hacen valer sus intereses y aunque los quisieran hacer valer, no tienen peso político.

1.9 El Modelo Estándar

Los modelos anteriores asumen diferentes formas de determinar las diferentes posibilidades de producción de un país. Pero desafortunadamente dejan de lado muchos aspectos de la realidad actual que son importantes para el análisis económico. Vimos que el modelo ricardiano explica perfectamente las ventajas comparativas en la economía de un país, pero no tienen en cuenta la distribución de los recursos. El modelo de Heckscher Ohlin toma en cuenta las diferencias de recursos con los que cuenta un país y aunque si toma en cuenta la distribución del ingreso, no es el modelo que vamos a utilizar para explicar las distorsiones en el comercio.

Con todo, los modelos anteriores siguen siendo importantes para nuestro estudio y de ellos tomaremos en cuenta lo siguiente:

- 1.- La capacidad de producción de una economía está representada en su frontera de posibilidades de producción y las diferencias en las fronteras nos dan un aumento del comercio.
- 2.- Las posibilidades de producción están determinadas por la curva de la oferta relativa de una economía.
- 3.- El equilibrio a nivel mundial está determinado por la intersección de la curva de demanda relativa mundial y la curva de oferta relativa mundial a su vez ubicadas entre las curvas nacionales de oferta²⁷.

EL Modelo Estándar es una mezcla de los modelos anteriores, es utilizado por Krugman y Obstfeld para el comercio internacional y es muy importante para nuestro estudio, pues gracias a él vamos a poder tomar en cuenta los efectos que se observan cuando existen ayudas por parte del gobierno en forma de subvenciones. Tenemos en el modelo la curva de oferta relativa en la que se mueven las posibilidades de producción, y tenemos la curva de demanda relativa en la que se agrupan las preferencias de los consumidores. El precio relativo de las exportaciones con respecto a las importaciones

²⁷ KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág 84.

en términos de comercio para un país está determinado en el punto de intersección de la curva de demanda relativa y la curva de oferta relativa. Manteniendo *caeteris paribus* todas las demás variables, el modelo nos muestra que un aumento en las exportaciones de un país aumenta el bienestar de los consumidores. Las relaciones más importantes en este modelo son las siguientes:

- 1.- La relación entre la frontera de posibilidades de producción y la curva de oferta relativa.
- 2.- La relación entre la oferta y demanda relativas.
- 3.- El punto de equilibrio mundial está determinado en la intersección de la oferta y demanda relativas.
- 4.- Los efectos en términos de comercio del bienestar de una nación están dados por la relación del precio de las exportaciones nacionales dividido entre el precio de las importaciones nacionales²⁸.

Supuestos del Modelo:

Ambos países producen sólo dos bienes F (alimentos) y C (ropa).

La producción se fija en el punto de la curva de frontera de posibilidades y éste depende de precio de la ropa P_C relativo a F (alimentos) P_C/P_F (FIGURA 1.1).

- La economía trabaja de manera eficiente y maximiza el valor de la producción en $P_C Q_C + P_F Q_F$ para precios dados.
- El valor de la producción es constante y está definido por $P_C Q_C + P_F Q_F = V$ para cada línea isocuanta en donde V es el valor de la producción. El valor mayor de V está ubicado en la línea isocuanta más alejada del origen.
- La economía produce al mayor valor de producción posible en el punto Q donde la frontera de posibilidades de producción es tangente a la línea isocuanta.
- El valor del consumo de la economía es igual al valor de la producción.

$P_C Q_C + P_F Q_F = P_C D_C + P_F D_F = V$ La producción y el consumo están situados en la misma línea isocuanta.

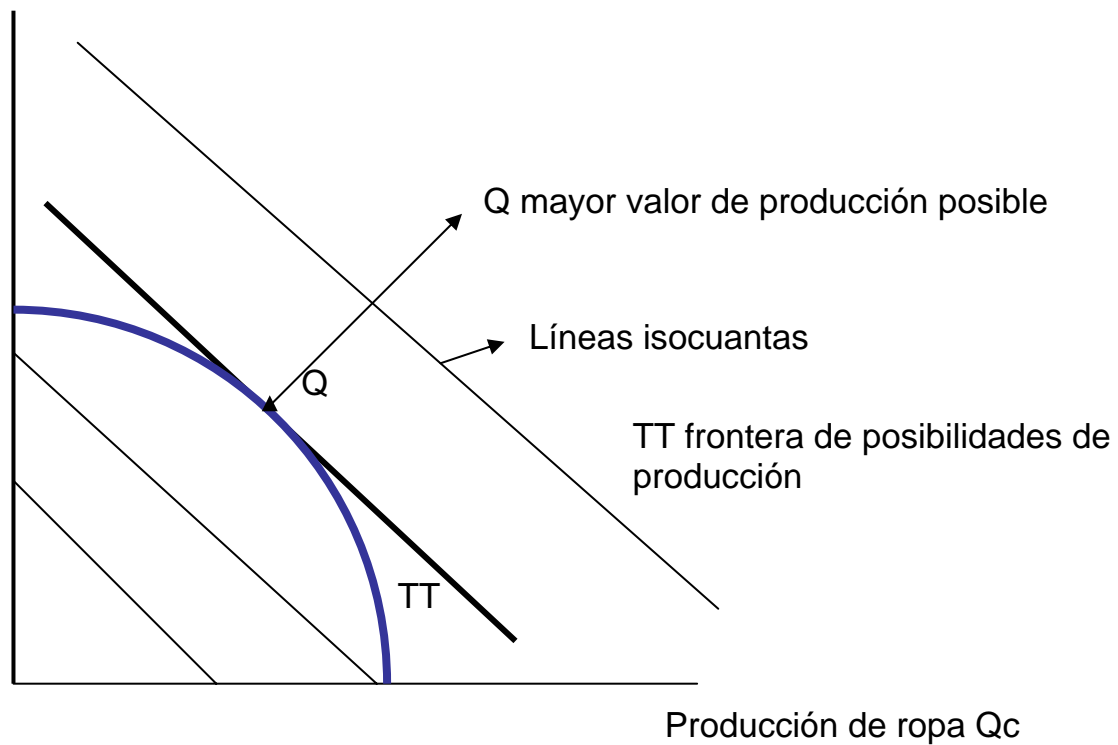
- Para una demanda dada las preferencias de un solo individuo representativo, están a su vez representadas en la curva de indiferencia que contienen las combinaciones de consumo de alimento F y ropa C .

²⁸ Ibidem, 2006, pág. 85. El Modelo Estándar fue desarrollado por los científicos Yang y Mills y completado por Higgs en 1970. Describe todos los fenómenos observados y la naturaleza de su

- La economía va a elegir el consumo en el punto de la isocuenta en el que obtiene más bienestar o satisfacción; este punto es tangente a la curva de indiferencia más asequible.

Figura 1.1 Los precios relativos determinan la producción en una economía

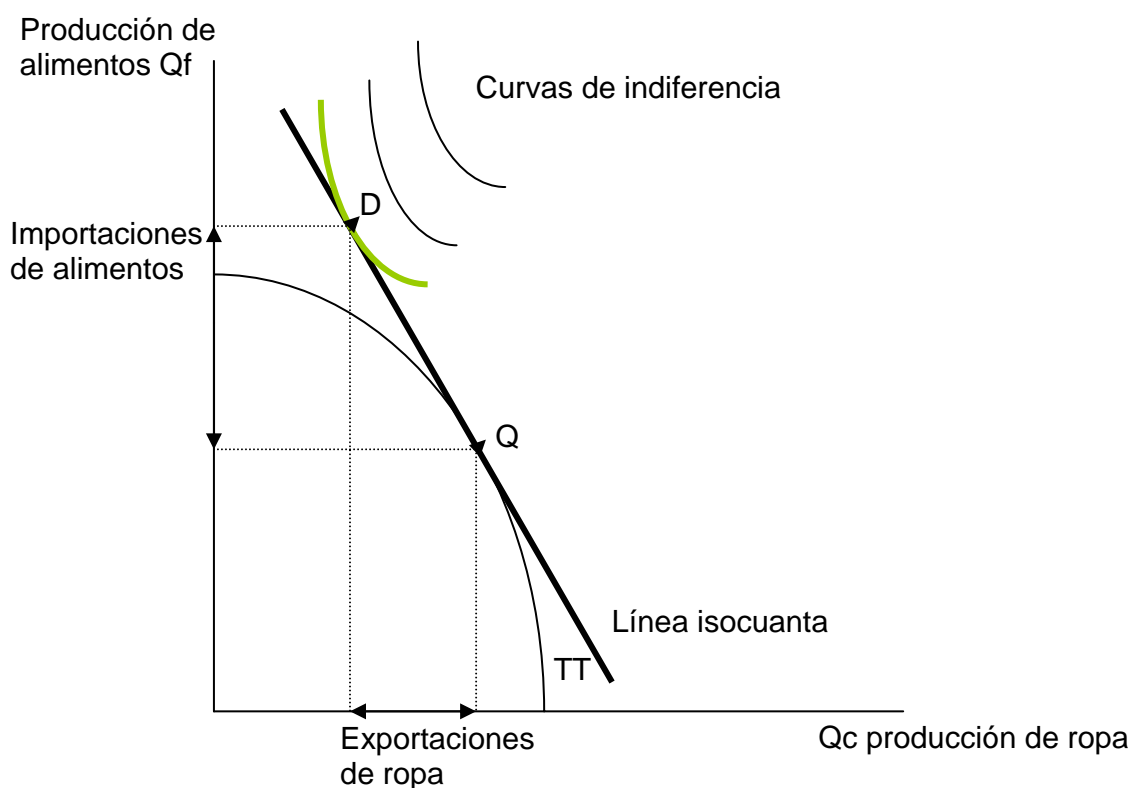
Producción de alimentos Q_f



Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2006.

interacción. El Modelo Estándar como otros modelos matemáticos y físicos, han sido posteriormente utilizados para problemas económicos.

Figura 1.2 Producción, Consumo y Comercio en el Modelo Estándar



Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2006.

1.10 Efectos de las Tarifas y subvenciones a la exportación

Las tarifas y subvenciones a la exportación afectan los términos de comercio de los intercambios entre países. Estas formas de intervención de los gobiernos se registran muchas veces con la intención de distribución del ingreso al interior de un país o por la promoción de los sectores de la economía que son cruciales o importantes para un país. “El rasgo distintivo de las tarifas y los subsidios a la exportación es que ellos crean una diferencia entre los precios a los cuales los bienes son comerciados en el mercado mundial y sus precios al interior de un país. El efecto directo de una tarifa es hacer que los bienes sean más caros al interior del país que al exterior. Un subsidio²⁹ a la exportación genera en los productores incentivos para exportar.”³⁰. Los productores subvencionados tienen un incentivo a seguir produciendo mayor cantidad del bien y les

²⁹ Subsidio es el término utilizado para designar las subvenciones en toda América. Subvenciones es el término utilizado para designar los subsidios en toda Europa.

³⁰ KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág. 99.

es más beneficioso exportar el bien y venderlo en el extranjero que dentro del país, a menos que el precio del país sea mayor. Esto puede suceder cuando las subvenciones aumentan el precio de los bienes exportados en el país, o cuando se da excesiva protección del exterior, generando un mercado cerrado que beneficia a los productores únicos al interior de una economía.

*El precio que cambia a causa de las tarifas y subvenciones a su vez genera cambios en la oferta y demanda relativas al mismo tiempo, lo que da como resultado un cambio en términos de comercio en todo el mundo. Las tarifas y subvenciones abren una brecha entre los precios a los que los bienes se comercializan a nivel internacional (precios externos) y los precios a los que se comercializan al interior del país (precios internos)*³¹. Cuando analizamos los efectos de las tarifas y subvenciones a la exportación, buscamos saber cómo se ve afectada la oferta y demanda en función de los precios externos. Pero sabemos que de manera indirecta también se ve afectada la distribución del ingreso del resto de los países del mundo que reciben las importaciones de la producción subvencionada. Las subvenciones a la exportación generan estímulos en la producción, y si se genera sobreoferta la producción puede ser puesta en los mercados mundiales como lo han hecho la UE y los EE.UU.; los precios externos del producto subvencionado caen y esto afecta fuertemente a los productores del resto de las economías.

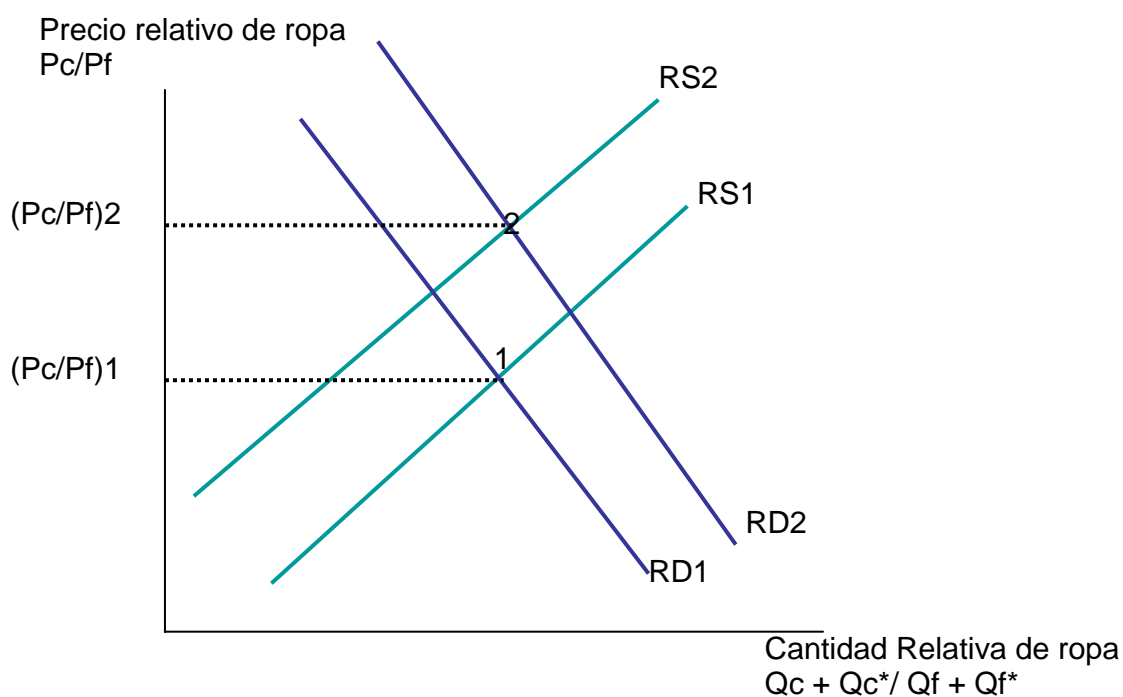
La imposición de tarifas y las subvenciones a la exportación son a menudo tratados como políticas similares, porque ambas son formas de ayuda a los productores nacionales, pero Krugman nos afirma que los efectos de ambos, tarifas y subvenciones son opuestos en términos de comercio. Para explicar esto volvemos al modelo estándar en el que el país *H* impone una tarifa del 50 por ciento al valor de las importaciones de alimentos, el precio interno de alimentos relativos a ropa implica que los productores y consumidores al interior del país pagarán 50 por ciento más que el precio relativo externo de alimentos en el mercado mundial. Con el aumento del precio relativo de ropa al interior, los productores de *H* atendiendo a las señales que les da el aumento del precio querrán producir más ropa y menos alimentos, es decir sustituirán una parte de la

³¹ Cuando se habla en términos de comercio, se intenta medir la relación a la cual los países intercambian bienes, y se dice “en términos de comercio” porque corresponden a precios externos no a precios internos. KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág. 99-100.

producción de alimentos por producción de ropa, por lo que habrá mayor producción de ropa y menos de alimentos.

La gráfica de Krugman nos muestra que las tarifas ejercen una reducción de la oferta relativa de ropa que va de $RS1$ a $RS2$ y la demanda relativa de ropa se incrementa de $RD1$ a $RD2$ cambiando el punto de equilibrio del punto 1 al punto 2, (Figura 1.3). Claramente el precio relativo de ropa aumenta de $(Pc/Pf)1$ a $(Pc/Pf)2$ y el país H (*Home*) mejora en términos de comercio a expensas de F (*Foreign*)³². El efecto de bienestar en términos de comercio de H no siempre está enteramente claro. En términos de comercio podemos afirmar que existe una mejora en beneficio del país H , pero en la realidad sabemos que una tarifa va a imponer costos y a distorsionar la producción y los incentivos de consumo dentro de la economía del país H . En términos de comercio Krugman afirma que los beneficios pesarán más que las pérdidas debidas a las distorsiones siempre y cuando la tarifa sea por corto tiempo, pero en la realidad las tarifas no se imponen por corto tiempo y eso es lo que hace la diferencia.

Figura 1.3 Efectos de una tarifa en términos de comercio



Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2006

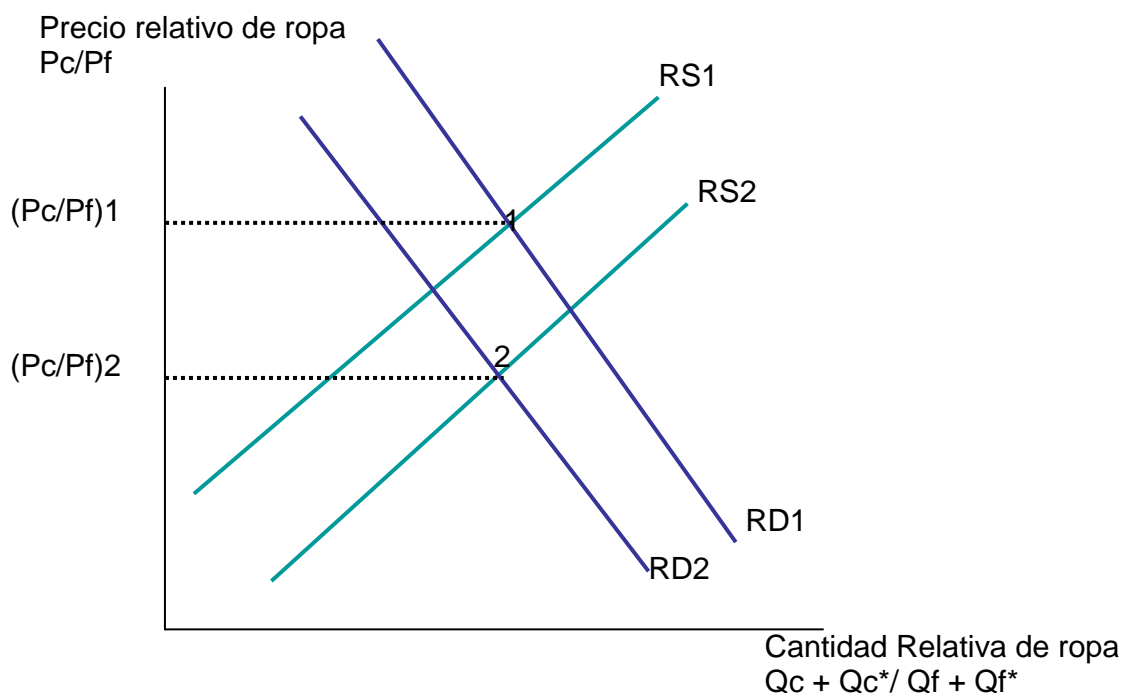
³² Ibidem pág. 100.

Tanto las tarifas como las subvenciones a la exportación se han tratado como políticas semejantes debido a que ambas representan ayudas domésticas a los productores de un país, pero las tarifas generan efectos opuestos a los que generan las subvenciones a la exportación.

Volviendo a nuestro modelo de *Home H* y *Foreign F*, supongamos que *H* otorga un 50 por ciento de subvención al valor de la producción de ropa. Para cualquier nivel de precios mundial, esta subvención va a aumentar el precio interior de la ropa en relación a los alimentos en 50 por ciento. Con el aumento del precio interior relativo de la ropa es normal que los productores querrán aumentar su producción de ropa y reducir la producción de alimentos para poder beneficiarse del aumento de los precios. Lo que generará que los productores del país *H* sustituyan la producción normal de alimentos por ropa.

Con esto observamos que las subvenciones ejercen como un primer efecto el aumento de la oferta de un bien, cualquiera que sea el bien subvencionado; que en el ejemplo es la ropa. Observemos que la curva de oferta aumentará de *RS1* a *RS2* y a su vez se generará un efecto de disminución en la demanda de ropa de *RD1* a *RD2*, cambiando el punto de equilibrio de *1* a *2*. Krugman y Obstfeld nos indican que de esta forma el país *H* sufre un deterioro en términos de comercio por haber otorgado la subvención y el país *F* sale beneficiado de la subvención que otorgó *H* (Ver figura 1.4). Con esto se observa que *Foreign* mejora en términos de comercio a costa de la subvención de *Home* para un modelo de dos países y dos bienes. El modelo está pensado de modo que el bien exportado de *H* es siempre importado por *Foreign*, y además suponemos que *Foreign* no subvenciona, ni impone tarifas a la ropa importada de *Home*.

Figura 1.4 Efectos de la Subvención en términos de Comercio



Fuente: Krugman y Obstfeld, International Economics: Theory and Policy, 2006

Siguiendo la lógica de Krugman que nos dice que las tarifas ejercen efectos opuestos a las subvenciones, podemos deducir entonces que en términos de comercio existe un deterioro del país H , por haber otorgado las subvenciones, y que las subvenciones van a imponer costos y a distorsionar la producción y los incentivos de consumo en $Home$, porque en la realidad sabemos y afirmamos que las pérdidas pesan más debido a que las subvenciones no se otorgan por corto tiempo, por lo que $Home$ pierde en términos de comercio, debido a su deterioro comercial y a los efectos distorsivos de su propia política. Y en términos del modelo podemos afirmar que las subvenciones que otorga H afectan la distribución del ingreso de F (siendo F el país extranjero). Pues sabemos que las subvenciones de $Home$ ejercen efectos indirectos y que estas subvenciones repercuten en la economía del resto del mundo.

Las subvenciones cambian los precios relativos de los bienes. Estos cambios tienen fuertes efectos en la distribución del ingreso tanto por el factor inmovilidad como por el factor intensidad que se ejercen al desviar la producción de un bien por otro en las industrias. Las tarifas tienen el efecto directo de incrementar el precio interno relativo del bien importado al país H y las subvenciones a la exportación tienen el efecto

directo de aumentar el precio relativo interno del bien exportado por *H*. Esto es sólo en cuanto a los efectos directos.

Las tarifas y las subvenciones a la exportación tienen efectos indirectos en términos de comercio para ambos países *H* y *F*. Y es por eso que a todo esto podemos decir que las subvenciones generan problemas en dos dimensiones:

- 1.- De forma directa a la distribución del ingreso al interior del país que otorga las subvenciones.
- 2.- De forma indirecta a la distribución del ingreso en cada uno de los países del resto del mundo.

“El análisis nos muestra que los subsidios a la exportación no tienen sentido. De hecho es difícil presentar alguna citación en la que los subsidios a la exportación sirvan a los intereses nacionales. El uso de los subsidios a la exportación como política tiene usualmente más peculiaridades de políticas de comercio que en la lógica económica”³³. Ahora que la extensión de los efectos en términos del comercio mundial depende también del porcentaje que representa el país que subvenciona o impone tarifas en el comercio mundial. Esto es por ejemplo que no representa el mismo peso la tarifa del comercio de los Estados Unidos de América (EE.UU.) o la Unión Europea (UE), a la tarifa que pueda imponer un país con una parte muy pequeña, como Burkina Faso, en el comercio mundial.

Además que en el mundo real cuando un país subvenciona la exportación de un bien, compite con las exportaciones de otro país. Como ha ocurrido con la Unión Europea y los Estados Unidos de América. La subvención de un país va obviamente a dañar las exportaciones de otro país, generando una guerra de precios y subvenciones, como en las que se han visto sumidos ambos (la UE y los EEUU) En efecto, cuando la UE otorga subvenciones a la exportación de sus productos agrícolas, inmediatamente los EEUU imponen tarifas a sus exportaciones. Obviamente esto ocurre porque con las subvenciones que otorga la UE a sus exportaciones agrícolas afectan a los EEUU Si la UE subvenciona sus exportaciones agrícolas, estos bienes, sin una tarifa impuesta a su vez por los EEUU ello repercutiría en que los productos agrícolas podrían ser más

³³ Ibidem, pág. 101.

baratos para los consumidores de EEUU y los consumidores estadounidenses podrían ganar, pero no los productores agrícolas estadounidenses, ni los trabajadores agrícolas de EEUU

Pero en la realidad pocas veces salen beneficiados los consumidores; casi siempre los únicos beneficiados son los comercializadores de los productos agrícolas.

¿Quiénes pierden con las subvenciones?

- 1.- El país que otorga las subvenciones
- 2.- Los productores del país importador de los productos subvencionados (con los cuales compiten en producción).
- 3.- Los trabajadores agrícolas del país importador.
- 4.- Los consumidores del país que subvenciona porque pagan los precios relativos altos al interior de la economía subvencionada y además pagan con sus impuestos las subvenciones.

Así las tarifas y las subvenciones tienen efectos perversos para los precios internos tanto para el país que subvenciona como para los productores del resto del mundo. Esto fue demostrado en la paradoja de Metzler³⁴ que dice que las subvenciones hacen que los receptores del bien subvencionado queden muy afectados. Una tarifa afecta al exportador extranjero y beneficia a los productores del país por un tiempo. Una subvención beneficia por un tiempo a los productores del país y afecta a los productores externos cuando el producto es importado al interior de sus economías.

Cuando hablamos de instrumentos de política comercial, la tarifa es la más simple de las políticas comerciales. Al respecto, existe la tarifa específica que se define como un impuesto que es exigido cuando el bien es importado, y la tarifa *ad valorem* es un impuesto exigido como una fracción del valor de los bienes importados. Las tarifas son utilizadas para aumentar el costo de las compras de los bienes para un país, con el fin de proteger sectores domésticos particulares, y también representan una forma de ingreso para el gobierno. Esto ciertamente no es nada nuevo, pues desde el siglo XIX Inglaterra utilizó las famosas tarifas llamadas *Corn Laws*. En el mismo siglo Alemania y los EE.UU. utilizaron tarifas para proteger sus nacientes industrias de bienes

³⁴ METZLER, 1949, en *Ibidem*, pág. 102.

manufacturados. En la actualidad la utilización de las tarifas ha declinado para dar paso a otra variedad de barreras no tarifarias, entre las que se encuentran las cuotas a la importación, que son limitaciones a la cantidad de las importaciones; restricciones a la exportación que son limitaciones a la cantidad de las exportaciones, usualmente impuestas por el país exportador y a petición del país importador³⁵.

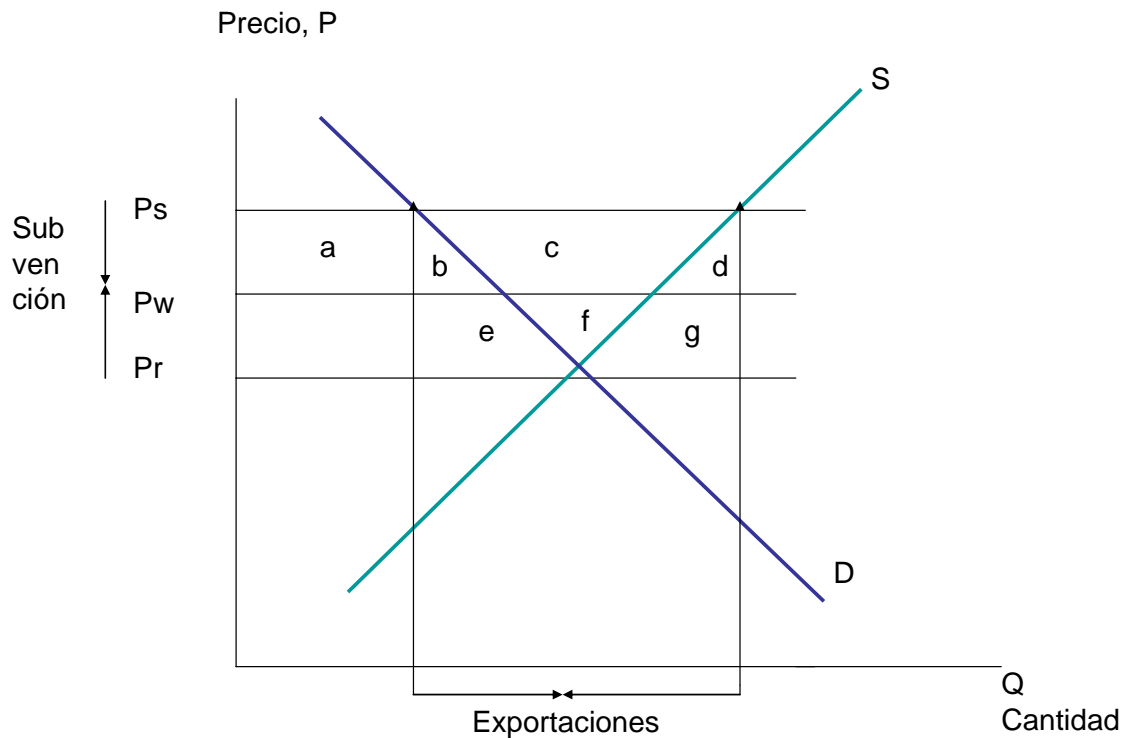
La definición de *subvención a la exportación*³⁶ nos dice que es el pago a una empresa individual que vende un bien en el extranjero. Cuando un gobierno ofrece una subvención a la exportación, los exportadores tienden a exportar el bien hasta el punto donde el precio doméstico excede al precio del país extranjero por el monto de la subvención³⁷. Una subvención puede ser específica, es decir, una suma fija por unidad; o puede ser *ad valorem*, que es una proporción del valor exportado. Los efectos de una subvención a la exportación se producen de la manera siguiente: (figura 1.5) cuando el precio de las exportaciones aumenta de P_w a P_s , esto es debido a que el precio del país importador cae de P_w a P_r . El precio aumenta en menor proporción que la subvención. En el país exportador, los consumidores son afectados, los productores ganan, y el gobierno pierde debido al gasto monetario en la subvención. Dinero que podría utilizarse de una mejor forma en la economía. Las pérdidas del consumidor están representadas por el área $a + b$, el productor que es quien percibe la ganancia del área $a+b+c$, y la subvención del gobierno que es el monto de las exportaciones multiplicadas por el monto de la subvención que esta representada en el área $b+c+d+e+f+g$. Las áreas triangulares representadas por b y d , representan las pérdidas del consumo y la producción por la distorsión del comercio causada por la subvención.

³⁵ KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág 177.

³⁶ Ver Anexo uno, glosario .

³⁷ Ibidem pág 186.

Figura 1.5 Los efectos de la subvención a la exportación gráficamente



Ganancia del productor= $(a + b + c)$

Pérdida del consumidor= $(a + b)$

Costos de la subvención del gobierno= $(b + c + d + e + f + g)$

Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2006; con modificaciones propias.

Las subvenciones a la exportación generan un deterioro en los términos de comercio, debido a la disminución del precio de las exportaciones en el mercado extranjero que van de P_w a P_r . Esto provoca una pérdida adicional en términos de comercio que está representada por el área $e + f + g$, que es igual a $P_w - P_r$ veces la cantidad exportada con la subvención. Con lo que concluimos que los costos de una subvención a la exportación exceden los beneficios.

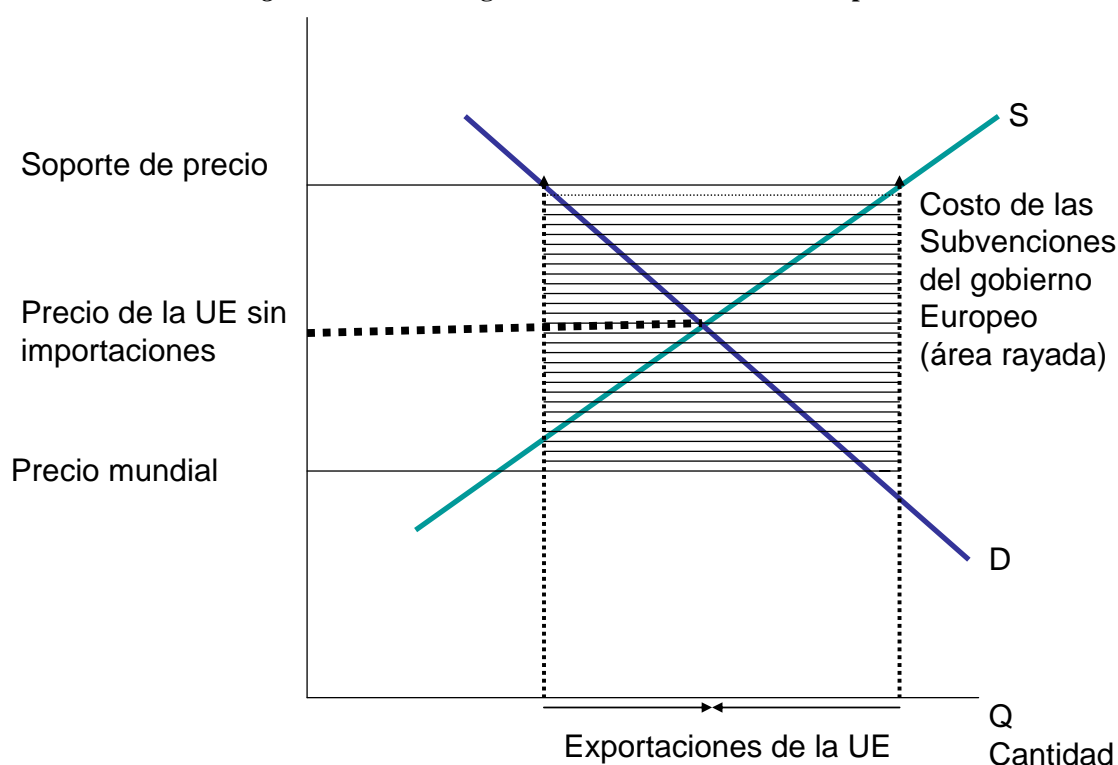
Para ligar la teoría con hechos concretos actuales podemos citar el caso de las subvenciones a la exportación de la Unión Europea.

Cuando la UE fue creada se dieron dos grandes efectos de política:

- 1.- Se eliminaron todas las tarifas internas.
- 2.- Se desarrolló la Política Agrícola Común (PAC) en base a un intensivo programa de subvenciones (entre ellas, las subvenciones a la exportación).

La PAC garantizó altos precios a los productores agropecuarios europeos para protegerlos de los cambios y caídas de precios de los productos agropecuarios. A su vez con los altos precios agrícolas europeos, para evitar la atracción de la entrada masiva de importaciones agrícolas, se protegieron las fronteras mediante tarifas que neutralizaban la diferencia entre los precios europeos y los precios mundiales. La PAC promovió la producción agropecuaria al grado de pasar de importador neto de productos agrícolas a exportador neto en sólo una década. La producción creció en tal grado que cada vez estaba más por encima de la demanda de consumo de los europeos, llegando esta sobreproducción a generar problemas graves de sobreoferta, por lo que la UE se vio obligada a comprar y almacenar grandes cantidades de producción alimenticia. La situación fue de tal magnitud que para el año 1985 la UE había almacenado 780.000 toneladas de carne, 1.2 millones de toneladas de mantequilla y 12 millones de toneladas de trigo³⁸. La sobreproducción continuaba de manera casi ilimitada, llegando el punto en que la UE se vio obligada a subvencionar la exportación de sus excedentes agropecuarios.

Figura 1.6 Política Agrícola Común de la Unión Europea



Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, 2006; con modificaciones propias.

³⁸ KRUGMAN Y OBSTFELD, 2006, pág 188.

La figura 1.6 nos muestra gráficamente cómo funciona la primera PAC, en cuanto a sus subvenciones a la exportación. Podemos observar que el soporte de los agricultores no sólo está muy por encima del precio del mercado mundial, sino que también por encima del precio de equilibrio de la oferta y demanda de la propia Unión Europea, esto es, su comercio interno sin importaciones. Las subvenciones a la exportación son pagadas para compensar la diferencia entre el precio mundial y el precio europeo. Pero debido al soporte de precio por encima aún de su propio precio de equilibrio, al ser enviada la producción al exterior, la UE tiende a deprimir el precio mundial, incrementando a su vez la necesidad de subvencionar más, causando dependencia en sus productores y cayendo en un juego de distorsiones que nunca acaba, y que no sólo es perjudicial a nivel mundial, sino para la misma Unión europea, generando un alto grado de dependencia del soporte al interior de sus mercados. Las subvenciones a los granjeros europeos por parte del gobierno son de alrededor del 36 por ciento del valor de la producción de las granjas. Es obvio que los costos netos de estas subvenciones son excesivos para los consumidores y contribuyentes; costos que están muy por encima de los beneficios a los productores.

Desafortunadamente estas subvenciones y otros tipos de apoyos que rompen el propio equilibrio productivo y genera fuertes distorsiones al interior de la UE, han sido difíciles de frenar, debido a la fuerza política que ejercen los granjeros europeos. La fuente de presión ha venido de parte de la OMC que, como organismo internacional vigilante del equilibrio del comercio a nivel mundial, ha confrontado en el marco de sus negociaciones a todos los países miembros para enfrentar este problema y poder reducir las distorsiones comerciales mediante un objetivo de largo plazo. En 2002 la PAC costó a los contribuyentes casi *50 millardos de euros*³⁹, y esto sin incluir los costos indirectos a los consumidores de alimentos.

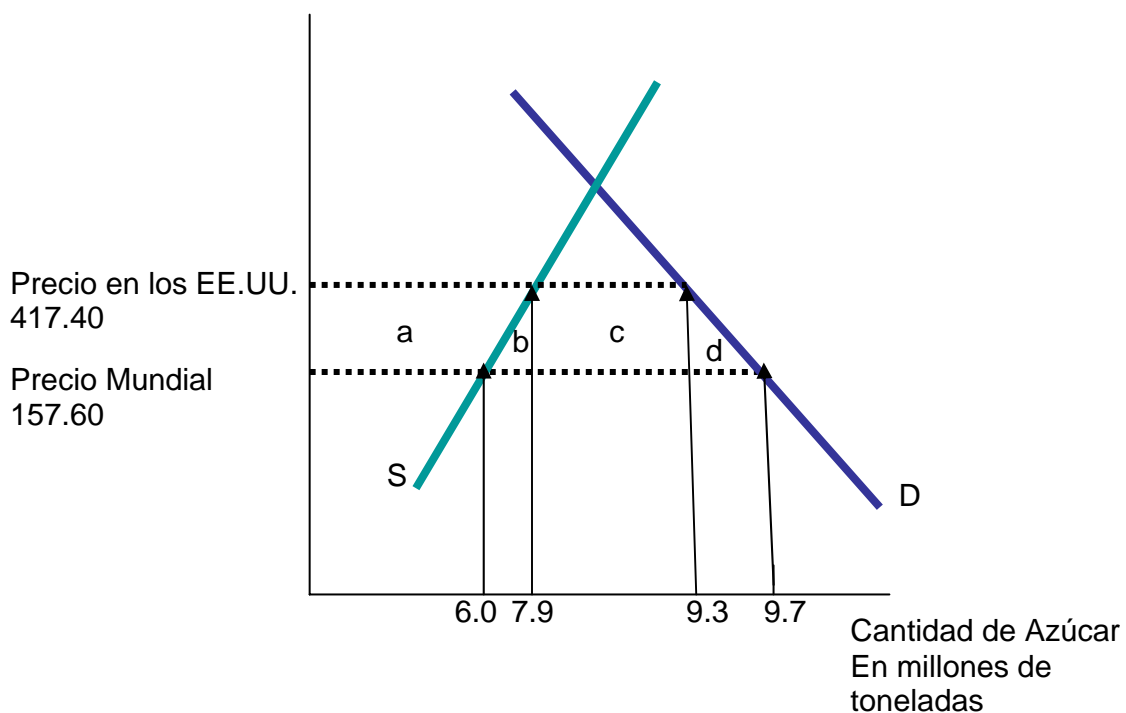
Los Estados Unidos de América no están tan lejos del mismo camino de soportes que ha seguido la Unión Europea, distorsionan enormemente los precios y los mercados, y los costos para el gobierno, los contribuyentes y los consumidores son muy altos. Pero a diferencia de la UE que mediante cambios en su política agrícola intenta reducir las distorsiones al comercio mediante un esfuerzo por nivelar los soportes y

³⁹ Son 50 billones de euros en la medida anglosajona.

desarticularlos de la producción, los EE.UU. no hacen cambios, sino todo lo contrario, han aumentado más sus niveles de soporte a los granjeros, como veremos más adelante en los siguientes capítulos.

Los EE.UU. distorsionan no sólo los mercados mundiales, sino también su propio mercado, de formas parecidas y a veces diferentes de las de la UE. Para explicar la teoría mostraremos otro caso práctico, el caso de la cuota de importación del azúcar de los EE.UU. Podemos empezar por mencionar que en el caso práctico de la cuota a la importación del azúcar en los EE.UU. en donde la oferta doméstica no excede la demanda doméstica. Por lo que el gobierno estadounidense espera que los precios domésticos se mantengan en la medida de lo posible, aún con la cuota a la importación. Las licencias son otorgadas a los gobiernos extranjeros que a su vez las otorgan a individuos o empresas residentes de su país, por lo que las rentas de la cuota pertenecen a los extranjeros.

Figura 1.7 Efectos de la Cuota a la importación de azúcar de EE.UU.
 Precio \$/tonelada



Fuente: Krugman y Obstfeld, *International Economics Theory and Policy*, 2006; con modificaciones propias.

Los costos en términos de bienestar de la cuota a la importación de los EE.UU. son primeramente las áreas $a + b + c + d$ que son las pérdidas de oferta que los consumidores estadounidenses y que tienen un valor de \$2,468 millardos de dólares americanos. Parte de las pérdidas del consumo es transferida a los productores de azúcar estadounidenses quienes tienen una ganancia que corresponde al área denominada con la letra a que significa en términos numéricos \$1,806 millardos de dólares americanos. Las pérdidas por la distorsión en consumo son de \$0.052 millardos de dólares que corresponde al área d ; y las pérdidas por la distorsión de la producción son de \$0.247 millardos de dólares representada por el área b . El área denominada con la letra c que son \$0.364 millardos de dólares son las ganancias es decir las rentas de la cuota de quienes tienen las licencias, que en este caso son gobiernos extranjeros⁴⁰.

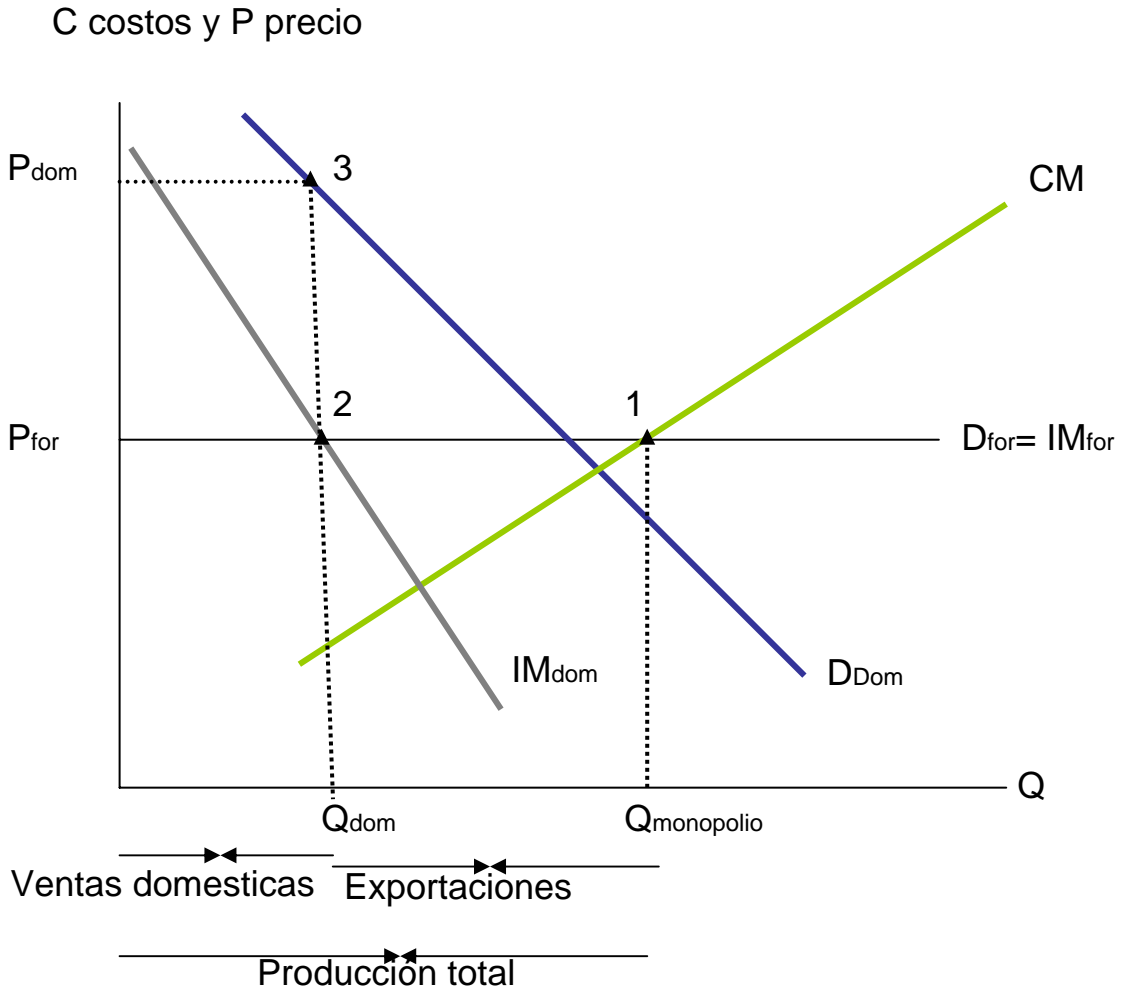
Este ejemplo nos muestra muy bien cómo el proteccionismo puede ser muy inconveniente para un país. Se beneficia un grupo de 38 mil trabajadores de azúcar que realiza fuerte presión y movilizaciones al interior de los EE.UU., toda vez que para cada productor la cuota representa una subvención implícita de \$20.000 por empleado. Algunos economistas que han estudiado el caso dicen que sin la cuota y con libre comercio sólo 12.000 trabajadores serían desplazados. Y el coste de consumo por empleo salvado sería de más de \$200,000 dólares. Este ejemplo práctico nos muestra cómo un grupo pequeño puede pesar más que toda una nación, porque está organizado, informado, ejerce fuerte presión política, y sabe hacer valer más sus intereses que los de millones de consumidores.

Otra de las formas de política comercial es el *dumping*. Para que esto se dé es necesario que el mercado cumpla con dos condiciones: 1.- La industria debe ser competitivamente imperfecta, es decir, es la industria la que otorga los precios. 2.- Los mercados deben estar segmentados. Dicho de otra forma, los residentes domésticos no tienen otra forma de adquirir el bien. La competencia imperfecta tiene importantes consecuencias para el comercio internacional, ya que las empresas que constituyen la industria otorgan diferentes precios para un mismo bien. A la práctica de dar diferentes precios a un mismo bien se le llama *discriminación de precios* y una de las formas más comunes en la actualidad de esta discriminación de precios es el *dumping*. Se hace

⁴⁰ Ibidem pág. 190.

dumping cuando la industria da un precio mayor al mercado doméstico y un precio menor en el mercado extranjero de un mismo bien. El *dumping* es una práctica maximizadora de beneficios, deshonesta y por ello penalizada.

Figura 1.8 Dumping



Fuente: Krugman y Obstfeld, *Internacional Economics: Theory and Policy*, 2006; con modificaciones propias.

La empresa puede aumentar sus exportaciones sin reducir el precio, así que el ingreso marginal y el precio coinciden en el mercado de exportación, donde la demanda extranjera (*FOREIGN*) es horizontal (figura 1.8); la empresa puede vender tanto como quiera a ese precio. La empresa maximiza donde su costo marginal es igual al precio extranjero. Las ganancias que maximizan se muestran en la producción a la cantidad de monopolio $Q_{monopolio}$. En cuanto al mercado doméstico, $P_{domestico} > P_{foreign}$ y se vende exactamente arriba del punto donde el ingreso marginal es igual al precio extranjero, que es donde se maximiza el nivel de ganancias de las ventas domésticas,

con una cantidad de ventas domésticas mostrada en Q_{dom} . El resto de la producción se exporta $Q_{monopolio} - Q_{dom} =$ cantidad exportada.

En el cuadro siguiente (cuadro 1.1) los efectos de los instrumentos de política de comercio más importantes son mostrados y comparados a continuación, junto con sus efectos para los consumidores, el gobierno, los productores así como los costos del bienestar a nivel nacional. Como podemos observar, las cuatro políticas comerciales benefician a los productores domésticos y deterioran en términos de comercio a los consumidores. Dos de las políticas definitivamente deterioran el bienestar de una nación. Y las tarifas y cuotas a la importación son ambiguas, pero aún en el caso de que pudieran mantener bajos los precios, podrían ser ambiguos los beneficios para un país grande.

Cuadro 1.1
Efectos de las políticas comerciales más importantes

	Tarifa	Subvenciones a la exportación	Cuota a la importación	Restricción voluntaria a la exportación
Ganancia del productor	Incrementa	Incrementa	Incrementa	Incrementa
Ganancia del consumidor	Cae	Cae	Cae	Cae
Ingreso para el gobierno	Incrementa	Cae aumentando fuertemente el gasto del gobierno	No cambia ya que las rentas netas son para los tenedores de la licencia	No hay cambios ya que las rentas pertenecen a los extranjeros
Bienestar nacional total	Ambiguo para un país grande Cae para una economía o país pequeño	Cae	Ambiguo para un país grande. Cae para una economía o país pequeño	Cae

Fuente: *Krugman y Obstfeld, International Economic:s Theory and Policy, 2006*; con modificaciones propias.

1.11 El soporte en los mercados perfectos

En estos mercados no existen deficiencias ni imperfecciones. Por lo tanto las intervenciones suponen costos sociales netos y no son convenientes desde la perspectiva del país otorgante de la subvención. El punto de partida para el análisis de la economía de referencia es el mercado con una competencia perfecta⁴¹. Este enfoque sirve de base

⁴¹ Recordemos que existe competencia perfecta cuando las empresas pueden entrar y salir del mercado libremente y sin costos, los productos son homogéneos, los rendimientos a escala son constantes, los

para entender las generalidades sobre el impacto de las intervenciones públicas, entre ellas las subvenciones. Cuando el mercado es perfectamente competitivo, no existen motivos para otorgar una subvención. Introducir una subvención en un mercado de competencia perfecta sería ineficaz y causaría pérdida de bienestar. En cambio si se atenúa la hipótesis de mercado perfecto, entonces se pueden generar situaciones en las que se puede justificar una intervención pública, con una subvención, esperando que ello mejore el bienestar. Si la subvención es eficaz, se puede esperar que corrija un mal funcionamiento del mercado y equilibre los costos y beneficios sociales y privados.

En el siguiente ejemplo se supone que un gobierno decide proteger una determinada rama de producción nacional porque existen efectos positivos del aprendizaje práctico en relación a esa actividad y que pueden beneficiar a toda la economía y que el mercado no refleja convenientemente. Es entonces cuando el gobierno tiene dos formas de actuar: una es subvencionar directamente y otra es imponer un arancel a las importaciones que compiten con esa rama. Un arancel causará el aumento del precio de las importaciones y hará que aumenten los precios de la rama de producción protegida hasta alcanzar el mismo nivel. Los consumidores tendrán que pagar un precio más alto por el bien. En cambio, si se recurre a una subvención el precio interno seguirá siendo el mismo precio de importación libre de derechos y la subvención recibida por la rama de producción nacional permitirá a esta competir con las importaciones a precios de mercado mundial. Entonces el peso de la medida no recaerá en los consumidores y en ese sentido se puede considerar que la medida de subvención es más eficaz, según se desprende de la teoría de la intervención óptima⁴². Existen factores que no son tomados en cuenta en el anterior ejemplo, como los costos de llevar a cabo la medida en términos de financiación para distribuir la subvención. Los costes se suponen nulos, pero eso nunca sucede, siempre habrá costes económicos aunque se recauden impuestos suficientes y se intente no generar distorsiones. También algo que resulta difícil es la identificación correcta de los beneficiarios de las subvenciones. Está probado en la práctica que esta es muy difícil de conseguir, pues generalmente suelen salir beneficiados quienes más recursos tienen y principalmente, como mostraremos en los capítulos siguientes, los relativos al sector agrícola.

productores o consumidores no influyen individualmente en los precios y están perfectamente informados. Situación que existe a nivel teórico y no práctico.

⁴² Jhonson, 1965; Bhagwati 1971 en OMC, 2006, pág. 63.

Conviene señalar una distinción esencial entre dos tipos de subvención: las subvenciones a la exportación y las subvenciones a la producción. Las subvenciones a la exportación sólo dependen de las exportaciones y en cuanto a asignación de recursos y eficacia son diferentes de las subvenciones a la producción, que también pueden influir en las exportaciones. La OMC examinó en el estudio⁴³ que hemos manejado, las repercusiones en los mercados perfectos en el que se observan los efectos desde el punto de vista del bienestar económico. Después se fueron introduciendo una serie de imperfecciones del mercado, como las economías de escala, que corresponden más con la realidad y se observó si ello modifica el análisis de las subvenciones en términos de bienestar. Después se consideraron factores adicionales que pueden influir en el resultado de las subvenciones, principalmente complicaciones con las que suelen enfrentarse los responsables políticos al aplicar las subvenciones.

El planteamiento supone un mercado perfecto cerrado al comercio internacional en el que se conceden subvenciones a las empresas para aumentar la producción, reducir el precio que pagan los consumidores y generar una pérdida general de bienestar, debido a que los recursos se asignarán de manera ineficaz. Empero la presencia del comercio internacional complica las cosas. Es importante mencionar que existe una fuerte diferencia entre la subvención concedida a una rama de producción que compite con las exportaciones a la concedida y la que compite con las importaciones. Suponiendo que los precios mundiales no se vean afectados, porque se supone que el país analizado es pequeño y el precio nacional queda determinado por el precio mundial y no puede cambiar, si se dieran subvenciones a la importación el resultado final será un aumento en la producción interna a expensas de las importaciones (Figura 1.9). La aplicación de dicha subvención provoca una pérdida de bienestar, debido a que el precio óptimo (precio mundial) se aparta del precio pagado verdaderamente a los productores nacionales.

Así en la figura 1.9, S_0 es la curva de oferta interna, D_0 es la curva de demanda interna, mientras P^* es el precio mundial del producto. Dado que el precio mundial del producto es inferior al precio que aseguraría el equilibrio de mercado, la demanda total del producto OQ_d quedaría satisfecha por OQ_0 unidades de producción nacional y Q_0Q_d

⁴³ OMC, 2006^a, págs. 64-74.

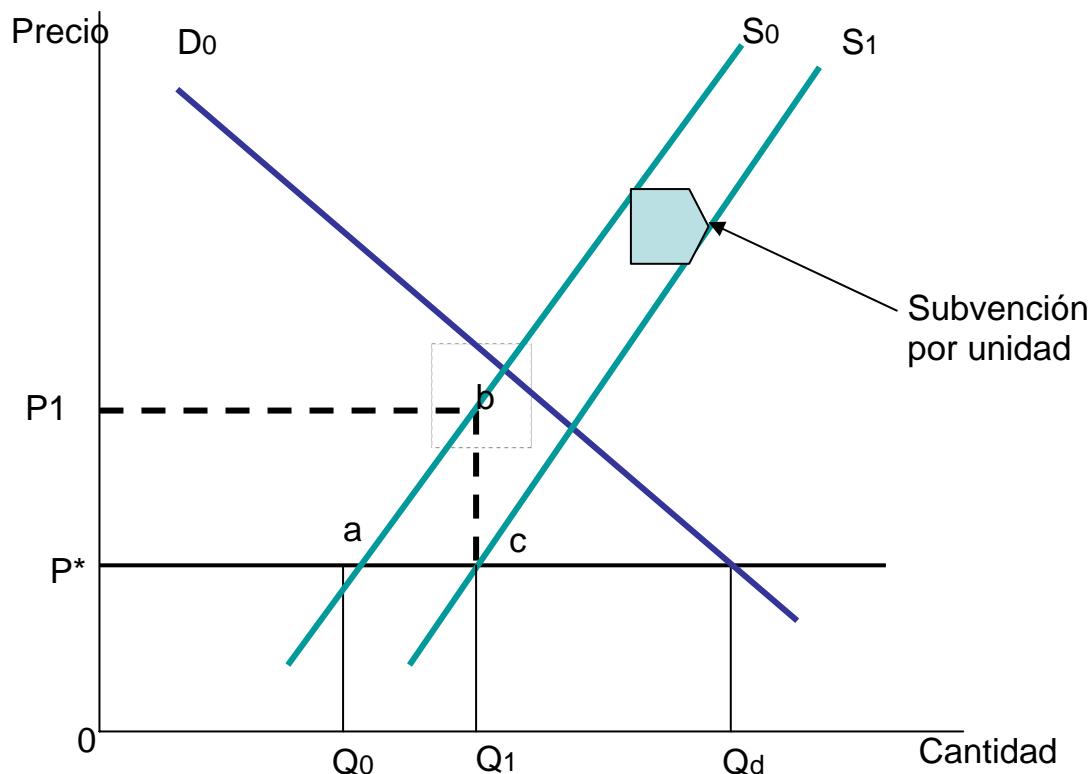
de importaciones. El gobierno entonces puede decidir por motivos políticos o de redistribución que el nivel de producción nacional debe ser OQ_1 . Para aumentar la producción puede recurrir a un arancel o a una subvención para aumentar la producción. Suponiendo que recurre a una subvención, como no puede influir en el precio, la oferta interna pasará de S_0 a S_1 , lo que hará que la producción nacional aumente hasta el nivel deseado y que las importaciones se reduzcan en Q_0Q_1 . Antes de la subvención la producción nacional estaba en el punto Q_0 . Como la producción nacional adicional que sobrepase ese nivel sería más barata si se obtuviera del mercado mundial, el gobierno entonces habrá alcanzado el nivel de producción deseado, pero las consecuencias para la economía en cuestión de recursos serán negativas. El costo adicional para la economía está representado en el área abc .

Tanto las subvenciones a la producción como a la exportación pueden tener un efecto de aumentar la producción y las exportaciones nacionales, aunque sus efectos en la producción interna son diferentes. Por ello se hizo también un estudio del caso de una subvención a la exportación de una industria. Cuando se otorgan subvenciones a los productores los precios internos no se ven afectados. Sin embargo en el caso de las subvenciones a la exportación, sí aumentan los precios principalmente si se impide la reimportación. En el caso de dichas subvenciones a la exportación el costo para los contribuyentes es menor que en el caso de las subvenciones a la producción, porque el volumen de consumo interior subvencionado será menor. Esto es así porque los precios nacionales aumentan con las subvenciones a la exportación, lo que hace que disminuya la cantidad en la demanda.

En el supuesto de que se trata de un país pequeño, las cantidades varían en respuesta a la intervención del gobierno en forma de subvención. Si es el caso de la subvención a la producción interna, las importaciones se contraen o las exportaciones aumentan. En ambos casos hay ineficiencias, ya que una parte de la producción nacional queda determinada por el precio que incluye la subvención, y no por el precio mundial⁴⁴. Como el ejemplo es de un país pequeño, lo que sucede en términos de comercio es que las cantidades varían en respuesta a la intervención en forma de subvención.

⁴⁴ Como es el caso de varios productos agrícolas de la Unión Europea y Los EEUU, casos que se muestran en los capítulos referentes a estos países en esta tesis, sin embargo estas economías son grandes y sí influyen los precios mundiales.

Figura 1.9 Efectos comerciales de las subvenciones a la producción



Fuente: Elaborado en base a OMC, *Informe sobre Comercio Mundial 2006*, pág. 64.

En ambos casos las subvenciones otorgadas no influyen los precios mundiales por ser un país pequeño. En términos de comercio, las cantidades varían en respuesta a la intervención, por lo tanto la producción seguirá aumentando. Sin embargo en la realidad, sabemos que el desequilibrio causado por las subvenciones también influirá en los precios internacionales, aún más cuando se exporta la producción subvencionada. Al exportarse mayor producción como consecuencia de la subvención a la exportación los precios mundiales bajarán. En cambio los precios internos subirán, ya que se tiene que vender parte de la producción en el mercado interior, y las cantidades disponibles en este mercado pueden ser inferiores, como mostramos en las figuras 1.10 y 1.11.

Una subvención a la exportación provoca que los productores den prioridad a la satisfacción del mercado externo en lugar del mercado interno. Al retirar la oferta del

mercado interno, los precios en dicho mercado suben, al mismo tiempo la oferta en el mercado mundial aumenta y los precios mundiales disminuyen. Cuando no se permite reimportar al mercado nacional producción procedente del mercado mundial, se crea una diferencia que abre una brecha entre el precio nacional y el precio mundial. Al precio mundial P^* , el nivel de exportaciones del país es la distancia ab . El mercado mundial se equilibra, ya que el país extranjero, que en este caso se supone que es el resto del mundo, importa la misma cantidad. Si se concede a los productores nacionales una subvención a la exportación, parte de esa producción es destinada al mercado de exportación, lo que ocasiona que aumente el precio del producto en el país, alcanzando el nivel P_d en el diagrama. El nuevo nivel de las exportaciones procedentes del país considerado es la distancia cd , que corresponde al nivel de las importaciones del país extranjero. (Pero en la realidad los productos agrícolas con subvenciones a la exportación inundan los mercados y causan una fuerte caída de los precios a nivel mundial, aún más cuando son varios países los que ponen su producción subvencionada en los mercados como ha sucedido con las guerras de precios en los EEUU y la UE, que veremos en los capítulos II y III, De hecho existe producción agrícola que tiene subvenciones a la producción y a la exportación al mismo tiempo y causa mayores distorsiones.)

Fig. 1.10 Mercado Nacional interno

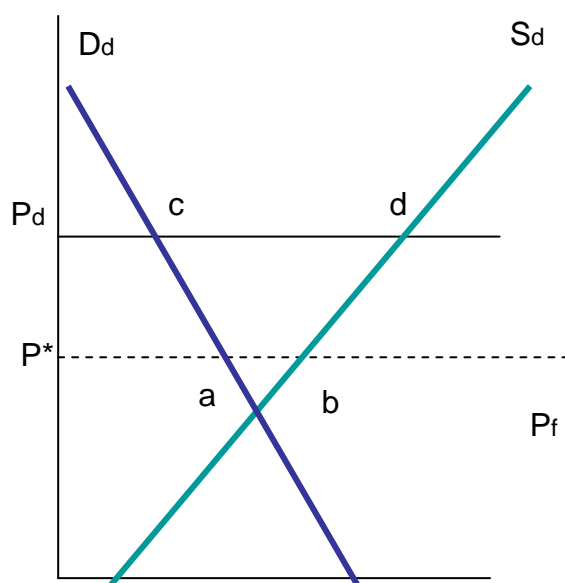
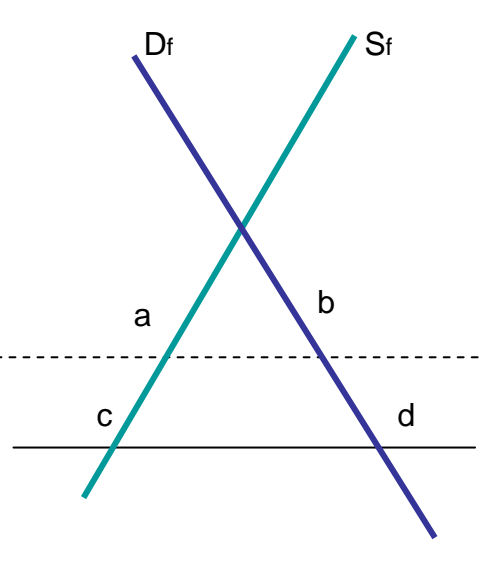


Fig. 1.11 Mercado interno de otro país



Fuente: Elaborado en base a OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial 2006*, pág. 66.

El efecto general de la subvención a la exportación es negativo. Porque los consumidores nacionales pagan un precio mucho más elevado del producto que se produce en su propio país por lo que claramente se observa sufren pérdida de bienestar. Así son los productores nacionales los únicos beneficiarios de esa política de subvención.

Los consumidores del país extranjero se benefician de la baja de precios mundiales. Pero los productores extranjeros sufren de una pérdida neta, ya que tienen que competir con una producción subvencionada cuyo precio es más bajo. Los productores que no puedan competir con ese precio quedarán eliminados del mercado. En los PED y PMA esto ha sucedido causando quiebras generalizadas de productores agrícolas quienes no pueden competir con la producción subvencionada de los PD y caen en la pobreza ya que no son reinsertados fácilmente en otra actividad de la economía. Muchos suelen migrar, otros se dedican a sembrar cultivos prohibidos.

Lo que ocurre comúnmente cuando son otorgadas subvenciones a la producción y a la exportación y estas provienen de un país grande y que tiene mucha influencia en el mercado internacional, es que el precio mundial cae, lo que generará efectos tanto positivos como negativos para los socios comerciales de ese país. Los países importadores netos y consumidores del producto saldrán beneficiados de los precios bajos, siempre y cuando no tengan productores que produzcan ese bien a nivel nacional. Ya que los productores de los productos competidores tendrán que competir con la producción subvencionada a un precio más bajo y muchos productores desaparecerán del mercado. Eso puede ocasionar una pérdida a nivel socioeconómico ya que pueden caer en el umbral de pobreza.

En las figuras 1.10 y 1.11 se muestra el análisis de la producción en términos de bienestar en una rama de producción caracterizada por una curva de aprendizaje pronunciada. Se señala que puede haber situaciones en las que un gobierno quiera subvencionar la producción durante las primeras etapas deficitarias, para que los consumidores puedan beneficiarse más adelante. El que esa intervención sea conveniente o no depende de la importancia relativa de los beneficios que obtendrá el consumidor y las pérdidas que pueden sufrir las empresas. En la realidad en el caso del

sector agrícola el gobierno ha tenido la intención de subvencionar en esas primeras etapas de producción, proponiendo las subvenciones sólo para un periodo de tiempo como veremos más adelante en el caso de los EEUU. Sin embargo esto no ha ocurrido así, sino que las subvenciones que fueron planeadas para ser otorgadas por un periodo de tiempo corto se han prolongado durante muchos años. A la fecha las subvenciones al sector agrícola llevan otorgándose alrededor de 75 años en los EEUU.

1.12 Fallas de mercado en la competencia imperfecta

Existen imperfecciones del mercado, llamadas también fallas de mercado, cuando hay diferencia entre el precio real y el socialmente óptimo. Esto puede deberse a diferentes motivos. En la competencia imperfecta puede suceder que al menos una empresa puede ejercer un control sobre los precios y la producción. Otro ejemplo común es la existencia de externalidades, es decir, cuando las decisiones de los productores o consumidores repercuten en otros, y no se reflejan plenamente en los precios de mercado. Si la externalidad es positiva, la cantidad real producida será menor que la cantidad óptima. Pero si la externalidad es negativa, entonces la cantidad producida es superior al nivel óptimo, por lo que habrá que reducir la producción. Existen otros tipos de fallas de mercado. Una es la economía de escala, las externalidades, las asimetrías de la información en los mercados de trabajo, los mercados de productos, y los mercados financieros entre otros. En esta tesis analizaremos las economías de escala.

1) Las economías de escala

En la actualidad en el sector agrícola muchas explotaciones modernas funcionan como economías de escala. Una de las características que tienen las ramas de producción moderna es el gran costo fijo de entrada, costos que pueden deberse a las inversiones importantes de I+D o a la necesidad de adquirir bienes de capital caros y especializados. De esta manera los costos de producción de una empresa bajan en forma proporcional al número de unidades que produce. Por ello se habla de ramas de producción de costos decrecientes, es decir que se caracterizan por el aumento del rendimiento en función de la escala de producción. El ejemplo gráfico nos muestra una empresa con economías de escala que al entrar pagó un costo fijo pero que luego

produce a un costo marginal constante. La decisión de cuando producir depende de la demanda.

En la figura 1.12 se indica que la demanda puede ser tal que los consumidores no estén dispuestos a pagar un precio lo suficientemente alto para que el productor pueda recuperar su inversión inicial. Desde el punto de vista social puede convenir que haya producción. Pero a los productores sólo les interesarán los beneficios que obtengan. Por ello no habrá inversión ni producción sin la intervención del gobierno. El gobierno puede proporcionar la inversión inicial para alentar a los productores a suministrar el producto. Hasta aquí se trata de una situación estática que se da en una economía cerrada. Pero si se modifican las primeras premisas, la situación se hace más interesante respecto a la política comercial estratégica.

La figura 1.12 representa una situación monopolística. La empresa necesita una subvención, para producir de forma rentable ya que el precio al que tendría que vender P^* es inferior a su costo medio (punto b). Por lo tanto el bienestar sería nulo, ya que no se produciría ni consumiría ninguna producción. Por lo que el gobierno otorga una subvención de P^*abc . Esta subvención induce a que la empresa produzca OQ^* . El bienestar del consumidor es el área dcP^* , que es mayor al costo de la subvención en este diagrama.

Las economías de escala suponen que los costos medios disminuyen al aumentar la producción. Se supone que la empresa aprende cada vez que produce, lo que hace que el costo medio vaya disminuyendo con el tiempo, por lo que el aprendizaje práctico supone que los costos de producción por unidad disminuyen con el tiempo a medida que se acumula la producción. También se le denomina “economía de escala dinámica”.

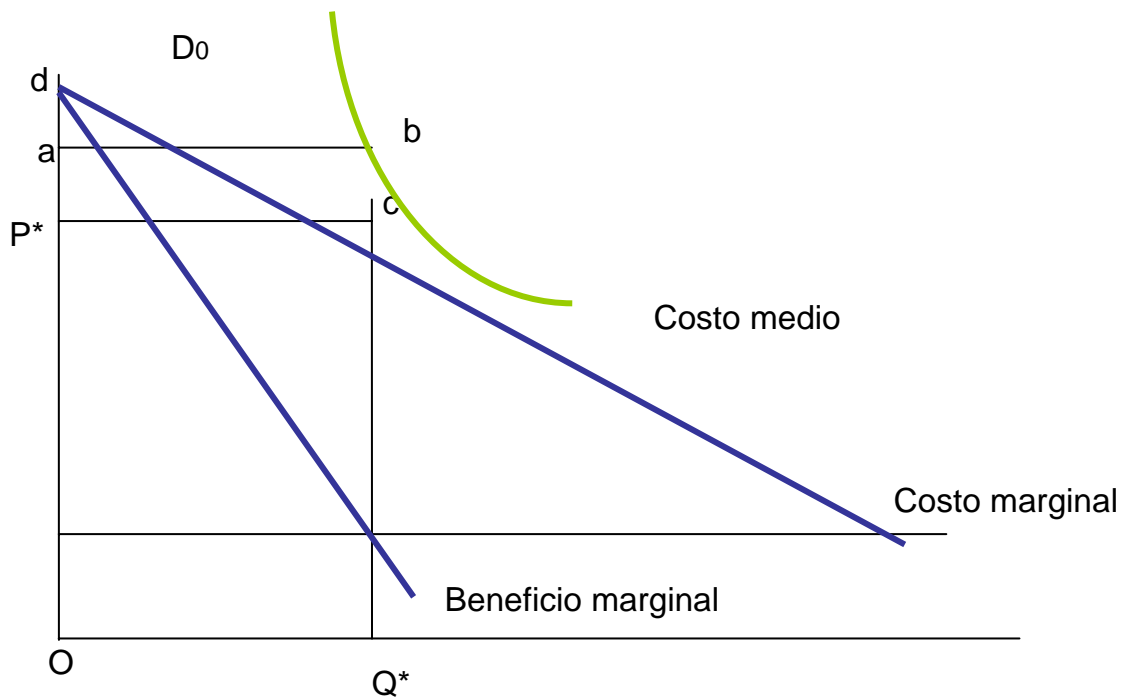
Para que se justifique la intervención pública las pérdidas de las fases iniciales deben ser elevadas, y la curva de aprendizaje debe ser pronunciada. Cuando las pérdidas en el periodo de aprendizaje no son muy elevadas, lo normal es que la empresa pueda recuperar la inversión inicial con el transcurso del tiempo. La necesidad de aprender con la experiencia supone que la empresa necesita financiación durante las primeras fases de producción. La financiación puede servir para adquirir elementos como conocimientos y experiencia, que se perderán por completo si no consigue nunca obtener beneficios. En

el sector agrícola las economías de escala necesitan inversión en equipo y conocimientos para mejorar la producción, semillas mejoradas, lucha contra las plagas etc. En las economías desarrolladas y en desarrollo los sectores financieros no siempre están dispuestos a proporcionar préstamos a ese tipo de inversiones que se consideran arriesgadas. Por ello se considera que este tipo de actividades requieren apoyo público, principalmente en las fases iniciales de producción.

En el análisis anterior de un proveedor nacional en un sector productivo caracterizado por rendimientos crecientes en función de la escala, se ignoraba por completo la existencia de un proveedor extranjero. El grado de competitividad del proveedor extranjero es importante para saber si se debe o no subvencionar al productor nacional. Teóricamente existe la hipótesis de que es posible subvencionar a un productor nacional, si este es capaz de reducir sus costos marginales por debajo de los de los productores extranjeros. Cuando dos o más productores con costos fijos elevados abastecen el mercado mundial⁴⁵, la competencia nunca será perfecta. Cada productor tendrá cierto poder de mercado, por lo que aunque ese productor no sea deficitario puede ser que el gobierno si lo subvencione. Ya dado que las subvenciones del gobierno pueden dar una ventaja al sector con respecto a otro en los mercados en competencia imperfecta, las decisiones de cada empresa o sector en lo relativo a producción y fijación de precios dependen de las de su rival.

⁴⁵ La competencia imperfecta en forma de oligopolios o competencia monopolística.

Fig. 1.12 Los rendimientos en función de la producción a escala y las subvenciones



Fuente: Elaborado en base a OMC, *Informe sobre el Comercio Mundial*, 2006, pág. 68

Brander (1995) explica esta idea en un modelo de dos empresas de diferentes países que compiten en un mercado de un tercer país, por lo que esas empresas sólo producen para exportar. El gobierno del país en el que están las empresas no podría aplicar una política que afecte directamente a los rivales extranjeros de las empresas de su propio país, por ello entonces decide subvencionar las exportaciones. Las subvenciones actúan como un instrumento para desplazar los beneficios. Así los beneficios obtenidos por la empresa extranjera con la que compite la empresa nacional se transfieren a ésta, que gracias a la subvención puede aumentar su producción. La empresa extranjera no puede responder a un nivel más elevado de producción subvencionada, ya que si aumentara su producción haría que disminuyera el precio del producto y sus ingresos marginales. La idea de intervención se fundamenta en la capacidad del gobierno de transferir parte de los beneficios de la empresa extranjera a la empresa nacional. Como los beneficios de la empresa nacional son más elevados que la subvención, al gobierno le interesa aplicar la política de subvención. Este modelo podría explicar lo que ha sucedido en el sector agrícola mundial, las altas subvenciones de los países desarrollados han desplazado la producción agrícola de muchos PED y PMA, ya

que sus productores no han podido competir con la producción subvencionada. El caso de México es muy ilustrativo en el capítulo IV de esta tesis.

Desafortunadamente todos los modelos e hipótesis guardan poca relación con la realidad. Las subvenciones siguen teniendo efectos negativos y son rechazadas en función de tres aspectos: primero, por cuestiones relacionadas a su aplicación, ya que no siempre se otorgan a quien más las necesita; segundo, al proceso político por el que se conceden las subvenciones; y tercero, por las consecuencias internacionales de las subvenciones. En el sector agrícola que es el que estamos trabajando las consecuencias de la producción subvencionada en los mercados mundiales son muy importantes.

Es muy difícil determinar en que casos es socialmente conveniente la intervención del gobierno. No siempre se tiene la información por lo que se puede tener un error al intervenir a destiempo o no fijar bien los objetivos de la intervención. Todo ello se denomina fallas de gobierno que a veces son más fuertes que las mismas fallas del mercado, por lo que pueden agrandar el problema en lugar de atenuarlo. La subvención es problemática, debido a que suele otorgarse a los buscadores de rentas y no a quienes realmente la necesitan. En las sociedades democráticas las presiones electorales generan presiones y pueden influir en pro del otorgamiento de subvenciones a ciertos sectores de la economía en detrimento del interés general. Incluso si en un programa de subvención se identificaran correctamente el sector de la producción y los beneficiarios, no existen garantías de que la subvención genere el efecto económico previsto. Existe también el extremo de la “transferencia total” en cuyo caso se utiliza la subvención para obtener una ventaja competitiva. En este caso la medida en que cambiarán los precios depende de la capacidad de una empresa para influir en los precios mundiales. En el caso del sector agrícola de los EEUU y la UE sus subvenciones podrían estar siendo utilizadas para otorgar ventajas competitivas a algunos productores de su sector agrícola. Estas economías sí influyen fuertemente en los precios mundiales dado su peso en el comercio mundial del sector agrícola.

Existe la cuestión de si las subvenciones se utilizan de forma óptima y se decide de forma óptima con que rapidez deben retirarse. Las conclusiones de diversos estudios nos dicen que existe relación entre la concesión de subvenciones y la influencia política de los beneficiarios. Los grupos de productores con gran capacidad para organizarse

pueden utilizar las contribuciones para una campaña que trate de influir en las decisiones de los titulares de los cargos políticos. Y como los costos de los programas de subvenciones están tan repartidos entre los contribuyentes y los consumidores, para estos no es tan urgente agruparse para oponerse al programa.

En el mundo real las subvenciones son justificadas por diversas razones. Se examinan tipos de deficiencia del mercado que ocurre en los sectores agrícolas: las economías de escala, mostrando de qué forma los gobiernos pueden utilizar las subvenciones para mejorar el bienestar nacional. Sin embargo, también debemos mencionar que puede ser sacrificado el bienestar nacional en respuesta a demandas de grupos de interés cuyo respaldo resulta decisivo para el éxito político.

La magnitud de los efectos de distorsión debidas a las subvenciones depende de sí la parte del comercio del país es lo suficientemente grande para afectar el comercio y los precios mundiales. Si la parte del comercio no es lo suficientemente grande puede influir en las cantidades, pero no en los precios. “Las subvenciones a la producción otorgadas a industrias que compiten con las importaciones dan lugar a una contracción de los volúmenes del comercio mundial porque las importaciones resultan desplazadas por la producción nacional. Por el contrario las subvenciones a la exportación incrementan el comercio mundial porque una cantidad mayor de productos nacionales se vende en el mercado mundial. Si el país es lo suficientemente grande ambas políticas darán lugar a una reducción de los precios”⁴⁶. Pero también sabemos que las subvenciones a la exportación que son puestas en el mercado mundial entran en forma de productos exportados a terceros países desplazando a los productores nacionales aún más cuando son afectados los precios.

Los mercados son protegidos con aranceles que son utilizados para alcanzar determinados objetivos de producción. Ello aumenta los precios internos e inducen a los productores del mercado a aumentar la producción. Entonces los consumidores nacionales sufrirán una pérdida de bienestar debido al incremento de los precios en el mercado local. Si en lugar de un arancel se otorga una subvención a la producción a los productores nacionales, la producción nacional también aumenta, pero los consumidores no tendrían que pagar precios más elevados. Sin embargo, en el sector agrícola para

muchos productos se otorgan subvenciones a la producción acompañadas de subvenciones a la exportación y se aíslan los mercados nacionales con aranceles. Por ello los efectos en el comercio pueden triplicarse. Y si los países son grandes comerciantes e influyen en los precios, la producción fuertemente subvencionada que entra en terceros mercados suele desplazar a los productores de esos terceros países y puede haber quiebras generalizadas de agricultores.

“Es posible reducir los costos conexos de las subvenciones mediante una mejor selección de los beneficiarios (mayor especificidad) o bien con la incorporación de la disciplina de mercado en su utilización”⁴⁷.

1.13 Las subvenciones y los criterios para medición en instituciones internacionales.

La información sobre subvenciones es difícil de obtener toda vez que frecuentemente los gobiernos no facilitan la información referente. Las instituciones que nos proporcionan información utilizan diferentes definiciones y sistemas de clasificación y éstas son difíciles de conciliar y comparar. “Toda cifra sobre subvenciones está sujeta a normas de notificación específicas, de manera que la utilización de datos procedentes de fuentes disímiles pueden dar lugar a cuadros bastante divergentes. Estas diferencias de las normas dificultan las comparaciones y hacen casi imposible sumar las cifras de distintas fuentes. Aún cuando las definiciones sean compatibles, la fusión de algunos agregados lleva consigo el riesgo de un doble recuento, debido a las inclusiones o exclusiones de componentes específicos”⁴⁸. Los datos que hacen comparaciones entre países se dan para un nivel limitado de subsectores y en un nivel muy agregado. Y los informes nacionales sobre subvenciones proporcionan buena información que puede ser precisa y completa pero es difícil de ser comparada con otros países. La información proporcionada por la OMC no se ajusta a definiciones estadísticas claras y consistentes y los informes de la política comercial de los diferentes países es meramente descriptiva.

Las dos principales fuentes de información sobre subvenciones al sector agrícola son las notificaciones hechas por los miembros de la OMC al Comité de Agricultura y

⁴⁶ OMC, 2006a, pág. xxvii.

⁴⁷ OMC, 2006a, pág. xxxii.

la base de datos sobre agricultura de la OCDE, particularmente su Estimación de Ayuda a los Productores (EAP). La mayor parte de las subvenciones son otorgadas por los miembros de la OCDE y los datos que otorga esta institución son importantes porque son más actualizados y disponibles, mientras que en la OMC algunos países que otorgan subvenciones han incumplido sus obligaciones de notificación.

El surgimiento de las medidas de ayuda tanto de la OMC como de la OCDE obedece a diferentes intereses. En el caso de la OCDE las estimaciones son utilizadas como base para la supervisión anual de la Organización y la evaluación de las reformas agrícolas de los miembros acordadas por los ministros de la OCDE. “La metodología de la OCDE estima el valor monetario anual de las transferencias brutas derivado de las medidas de política que apoyan a la agricultura. La metodología distingue entre las transferencias monetarias (brutas) otorgadas a los productores individuales (EAP), las transferencias pagadas por los consumidores o que los benefician (estimación de la ayuda a los consumidores o (EAC) y las transferencias otorgadas al sector en su conjunto Estimación de la Ayuda a los Servicios Generales (EASG)”⁴⁹.

En la metodología de la OCDE, la EAP es una medida de los ingresos adicionales de los agricultores, con independencia de que sean medidas en frontera o políticas internas. La EAP incluye las transferencias que aumentan los precios en los mercados nacionales, como los contingentes de producción, las empresas comerciales de estado, la constitución de existencias públicas, las transferencias por medidas en frontera que generan una brecha entre los precios externos y los precios domésticos. Esta diferencia entre los precios es multiplicada por toda la producción interna y de esta manera se obtienen las transferencias asociadas con el sostenimiento de precios de mercado. Este valor fue del 60 por ciento de la EAP en el año 2004. Esto es alarmante cuando se considera que el sostén de precios es una de las medidas que causan mayor distorsión de comercio.

En la metodología de la OMC, el proceso de reforma de los tres pilares (acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación) no siempre puede deslindar en su totalidad la ayuda interna de los efectos debidos a las medidas en frontera.

⁴⁸ OMC, 2006a, pág. 145.

⁴⁹ OMC, 2006a, pág. 140.

Baffes⁵⁰ hace la crítica de la Medida Global de Ayuda (MGA) en la que menciona la doble contabilidad con la protección en frontera y el uso de precios de referencia internos y mundiales arbitrarios. Aunque la OMC dice al respecto que existe una explicación porque la intención del Acuerdo de Agricultura no es necesariamente mostrar el valor real del sostenimiento de los precios del mercado en un año determinado de aplicación, sino ver la comparación de la ayuda con el período base (1986-1988) y los compromisos hechos en función de dicho periodo. La justificación que da es que la utilización de precios externos que se refieren al periodo base refleja el hecho de que no hay ninguna otra manera de predecir los precios externos ni controlarlos y no se pretende exigir a los miembros de la OMC que asumieran compromisos que no podrían cumplir.

Las estimaciones del sostén de precios de mercado medidas en la MGA son frecuentemente inferiores a las de la EAP. Esto debido a que la MGA es una medida más restrictiva que la EAP, porque se limita a la ayuda que causa mayor distorsión del comercio, mientras que en el componente del sostén de precios de mercado la MGA utiliza una serie distinta de precios y se aplica a un subconjunto de productos, únicamente a los que son objeto de precios administrados y a un volumen de producción interna menor, porque es la producción con derecho a recibir el precio administrado aplicado. La OMC resalta que ha habido casos en que ocurre lo contrario, dependiendo de que la diferencia entre los precios corrientes del mercado y los precios administrados sea o no superior a la diferencia entre los precios en frontera utilizados en los cálculos de la MGA y los precios de referencia fijados en el periodo base 1986-1988 que son utilizados en el sostenimiento de los precios del mercado de la MGA⁵¹.

En el caso de la OMC, las medidas surgieron por el deseo de los miembros de reformar sus políticas agrícolas y supervisar los compromisos jurídicamente vinculantes adquiridos por los miembros. El Acuerdo de Agricultura propone un objetivo a largo plazo de reducir progresivamente la ayuda y la protección a la agricultura y ello con la finalidad de corregir las distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. El proceso de

⁵⁰ Baffes et al (2005) Reforming the Measurement of Agricultural Support in the WTO, documento presentado en el simposio de verano del Internacional Agricultural Trade Research Consortium titulado "Pressures for Agricultural Policy Reform: WTO Panels and the Doha Round Negotiations" Sevilla, España, 21 de junio del 2005.

⁵¹ OMC, 2006a, pág. 142.

reforma se dio para tres pilares: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. En la OMC se distingue entre la ayuda causante de distorsión del comercio que se encuentra incluida en la MGA y está sujeta a compromisos de reducción y que causa un menor grado de distorsión.

Las subvenciones con mayor grado de distorsión del comercio y los precios están expresadas en la MGA y se encuentran incluidas en el compartimento ámbar⁵² que incluye:

- i) Sostenimiento de los precios de mercado, medido por la diferencia entre el precio de referencia mundial fijo, establecido en el periodo de base histórico (1986-1988) y el precio administrado para el mercado interno (que puede no coincidir con el precio corriente del mercado interno).
- ii) Nivel de gasto presupuestario en políticas de ayuda interna causantes de distorsión del comercio. La MGA se calcula para los productos específicos y la no referida a productos específicos a nivel nacional. Aquí se deben incluir tanto los desembolsos presupuestarios como los ingresos fiscales sacrificados. Existe un nivel de mínimos de ayuda interna para productos específicos que obliga a no sobrepasar el 5 por ciento del valor de la producción de un producto agrícola base (valor de la producción agrícola total) para los PD y 10 por ciento para los PED y los no referidos a productos específicos.

Existen otras medidas que no están sujetas a compromisos de reducción. Estas son: *Medidas del compartimento verde*⁵³: Son las medidas de ayuda interna que no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o los tienen en grado mínimo. Incluyen pagos directos a los productores, la ayuda a los ingresos desconectada, ayuda alimentaria interna, entre otros. Las subvenciones del compartimento verde son las más disociadas de las decisiones ligadas a la producción. La idea de la desvinculación de la producción apunta hacia la idea de la no especificidad, concepto importante para la definición de subvenciones contenido en el Acuerdo SMC como ya habíamos mencionado. Estas subvenciones deben financiarse

⁵² Aquí están incluidas todas las medidas de apoyo a la agricultura que distorsionan la producción y el comercio. Para mayor información del compartimento ámbar ver el glosario anexo al final de esta tesis.

⁵³ Para mayor información ver en el anexo glosario de esta tesis.

con ingresos públicos y no deben representar una carga para los consumidores, ni deben contener ningún elemento de sostenimiento de precios.

*Medidas del compartimento azul*⁵⁴: Son los pagos por programas para limitación de la producción que no están sujetos a compromisos de reducción si están basados en superficies y rendimientos fijos o se realizan con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de producción base, o en el caso de los pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número fijo de cabezas.

Los pagos a estos dos compartimentos han causado polémica en las negociaciones de la OMC. Algunos miembros argumentan que dichos apoyos sí distorsionan el comercio. Y eso representa un problema dado que las ayudas de esos compartimentos, no están sujetas a compromisos de reducción.

Existen también las medidas del párrafo 2 del artículo 6 (programas de desarrollo) que son las medidas directas o indirectas de asistencia destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, como subvenciones a la inversión de disponibilidad general para la agricultura de los PED; subvenciones a los insumos agrícolas de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o de bajos recursos de los estos países, y la ayuda interna dada a los productores para abandonar los cultivos ilícitos y poder diversificarse⁵⁵.

La forma en que notifica un miembro sus subvenciones es a menudo objeto de polémica y en algunas ocasiones ha provocado impugnaciones de parte de otros miembros que son tratadas en el procedimiento de solución de diferencias. Tenemos el ejemplo de Brasil que impugnó varias medidas del apoyo otorgado al Algodón Americano *upland*. Los Estados Unidos habían notificado pagos dentro de su programa de pagos directos y anteriormente pagos en virtud del contrato de producción flexible como pagos desconectados pertenecientes al compartimento verde. El programa de pagos directos se había establecido bajo la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural 2002 de los Estados Unidos. Esta ayuda se otorga a los productores de nueve productos básicos, entre ellos el mencionado algodón americano. En realidad la cuantía de los pagos no se basaba en la superficie realmente plantada, sino en una superficie base

⁵⁴ Para mayor información ver en el anexo glosario de esta tesis.

⁵⁵ OMC, 2006^a, pág. 142.

calculada en función del promedio de las plantaciones anteriores principalmente de las campañas agrícolas 1998 a 2001, aunque no de manera exclusiva. A esto se le agregaba que los pagos directos no dependen de los precios corrientes de los productos, sino que dicha ley establece pagos con tasas fijas por unidad para las campañas agrícolas 2002 a 2007.

De lo anterior podemos decir que en realidad el programa sí tenía características compatibles con los pagos desconectados contemplados en el Anexo 2 del Acuerdo de Agricultura. La ayuda a los ingresos se determinaba tomando como base factores dados en el período base. Los productores podían plantar cualquier tipo de producto básico, pero los pagos se eliminaban o se reducían si producían hortalizas y frutas. El Grupo Especial de la OMC resolvió que la ayuda en el marco de los pagos directos y el contrato de producción flexible estaba relacionado con el tipo y el volumen de la producción basándose en un año posterior al periodo base. Por ello se concluyó que los pagos directos y los del contrato de producción flexible no eran en verdad pagos desconectados, por lo que no eran en realidad medidas del compartimento verde. Sin embargo, el grupo especial no encontró que estas medidas produjeran un perjuicio grave a los intereses de Brasil. Efectivamente lo difícil es siempre probar el perjuicio grave en terceros países. Esto ya representa una contradicción y una potencial facilidad para que otros países otorguen apoyos disfrazados.

Es importante mostrar estos casos porque dichas impugnaciones ilustran la magnitud de la ayuda disfrazada otorgada por algunos miembros de la OMC. Otra medida de los Estados Unidos que fue impugnada fue la de los pagos al usuario para la comercialización (fase 2) del algodón. En este programa se otorgan préstamos especiales para la comercialización del algodón americano *upland*. Se otorgan certificados de comercialización o pagos en efectivo a los usuarios internos y los exportadores de este tipo de algodón cuando reunían condiciones, como la superación de los niveles de referencia del precio del algodón estadounidense. Los Estados Unidos habían comunicado los apoyos al programa como de medida interna a productos específicos del compartimento ámbar. Pero no se informaba en las listas ningún compromiso sobre las subvenciones a la exportación del algodón americano *upland*, y Brasil argumentaba que los pagos eran en verdad subvenciones a la exportación que estaban prohibidas. El Grupo Especial que resolvió la diferencia coincidió con Brasil y

se pudo comprobar que los pagos correspondientes a la fase 2 a los exportadores eran efectivamente subvenciones a la exportación, ya que se encontraba supeditada a las condiciones de exportación. Se pudo probar que los pagos de la fase 2 realizados a los usuarios internos constituían en realidad pagos por sustitución de las importaciones prohibidas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. A todo esto el Congreso de los Estados Unidos ha promulgado una legislación para eliminar los pagos de la fase 2, pero aún no se ha promulgado como Ley⁵⁶. Los ejemplos anteriores nos ayudan a afirmar: *El otorgamiento de subvenciones repercute en formas de distorsión y falseamiento del comercio a nivel interno y externo de las economías de los Países Desarrollados. Lo anterior conlleva a un comercio agrícola desleal con los países en desarrollo, ocasionando que muchos de los productores de los PED no puedan competir con la producción agrícola subvencionada de los países desarrollados, lo que ocasiona que los sectores agrícolas de estos países se vean afectados, como se mostrará más adelante en el caso de México y Brasil.*

Los ejemplos anteriores también nos dicen que la jurisprudencia de la OMC en la práctica demuestra que no es fácil demostrar la existencia de efectos desfavorables en el comercio. Para obtener un recurso multilateral contra una subvención recurrible debe mostrarse la existencia de un efecto desfavorable en el sentido del artículo 5 del Acuerdo SMC, que es un daño a la rama de producción de otro miembro (norma que se aplica también en el caso de las medidas compensatorias), un perjuicio grave a los intereses de otro miembro, o anulación o menoscabo de las ventajas directas o indirectas resultantes para los miembros del GATT. Mediante el párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo SMC, puede establecerse la existencia de perjuicio grave sobre la base de alguna de las cuatro circunstancias siguientes: Desplazamiento u obstaculización de las exportaciones de otro Miembro al mercado de un tercer país; contención de la subida de los precios o reducción de los precios significativas; subvaloración de precios o pérdidas de ventas significativas en cualquier mercado; y el aumento de la participación en el mercado mundial del Miembro que otorga la subvención con respecto a un determinado producto primario básico.

⁵⁶ OMC. 2006^a, págs. 143-145

Las notificaciones que hacen los países a la OMC son obligatorias conforme al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias y abarcan las subvenciones industriales y agrícolas. Pero existen numerosas deficiencias. En primer lugar porque no todos los miembros cumplen con sus obligaciones de notificar en los intervalos previstos y generalmente la información proporcionada no siempre es completa y muchas veces contiene poca información cuantitativa con respecto a subvenciones. Desde 1995 no todos los miembros han hecho notificaciones. Para el periodo que va de 1998 a 2002 con respecto a los Estados Unidos (EEUU), el valor medio anual notificado en el periodo cuatrienal es de 16.300 millones de dólares, cifra que es la mitad del valor comunicado en las cuentas nacionales (NACC) que es de 41.500 millones de dólares de subvenciones federales solamente. Las notificaciones de Japón indican 4.200 millones de dólares de subvenciones, mientras que en las cuentas nacionales aparece la cifra de 34.300 millones de dólares. La Unión Europea UE (15) notificó 96.300 millones de dólares y los datos del NACC son de 109.000 millones de dólares.

La OMC indica que en el año 2003, 21 países desarrollados gastaron cerca de 250.000 millones de dólares estadounidenses en subvenciones y el total mundial superó los 300.000 millones de dólares. Sobre la base de datos de las cuentas nacionales para los años 1998 a 2002 se observa que las subvenciones en el gasto público de los países en desarrollo son muy inferiores a las otorgadas en los países desarrollados. La diferencia entre los países en desarrollo y los países desarrollados es acentuada en la relación de las subvenciones con el gasto público (4,4 y 8,2 por ciento del total respectivamente). Estas cifras se refieren a una muestra de 22 países desarrollados y 31 países en desarrollo⁵⁷.

La OCDE muestra que en los últimos veinte años el valor nominal de la EAP del sector agrícola de los países de la OCDE no ha cambiado mucho, es una franja de entre 230.000 millones y 280.000 millones de dólares estadounidenses. Si los valores nominales se ajustasen a los valores reales los datos reflejarían un descenso en las dos últimas décadas. Considerando el volumen de la ayuda como porcentaje de la

⁵⁷ OMC, 2006a, pág. xxxiv. Se ha indicado que la situación de los datos hace imposible una estimación del desglose sectorial de las subvenciones mundiales. La distribución sectorial de las subvenciones puede obtenerse en indicaciones aproximadas a nivel de países, y estas indican que existe una fuerte variación entre los países.

producción agrícola en ese periodo se ve una fluctuación del 39 por ciento en 1986 al 30 por ciento en 2004.

Los diferentes componentes de la EAP son el sostenimiento de los precios del mercado, los pagos basados en el producto o los insumos y los pagos basados en la superficie cultivada/número de cabezas de ganado, derechos históricos, limitaciones de los insumos, ingresos agrícolas generales y factores varios. Las primeras dos categorías son las que distorsionan mayormente el comercio. El sostenimiento de los precios del mercado disminuyó del 77 al 60 por ciento de la EAP entre 1986 y 2004. Los pagos basados en el producto y los insumos permanecieron en un nivel estable de 14 por ciento de la EAP para el mismo periodo. Los otros pagos que distorsionan menos que las dos primeras aumentaron de 10 por ciento en 1986 al 26 por ciento en 2004.

En el año 2004, la EAP se estima en 280.000 millones de dólares estadounidenses. La EAP incluye las transferencias financieras de los gobiernos para ayudar a los agricultores, ingresos fiscales sacrificados, las transferencias de las políticas internas y las medidas en frontera (como aranceles y subvenciones a la exportación) que ocasionan una brecha entre los precios internos y los precios en frontera. Este cálculo de la OCDE por ello no se corresponde con el cálculo hecho en la OMC de las subvenciones con mayor distorsión al comercio, medidas por la MGA aunque fuere para el mismo conjunto de países⁵⁸.

Tanto los datos de la OMC como de la OCDE apuntan a un descenso de la ayuda causante de mayor distorsión de la producción y el comercio. En la conferencia ministerial de Hong Kong de la OMC los miembros acordaron que para el año 2013 se habrían eliminado todas las formas de subvenciones a la exportación y se habrían completado las disciplinas referentes a todas las medidas de exportación con un efecto equivalente.

⁵⁸ OMC, 2006a, pág. 140.

1.14 Las normas sobre subvenciones en el GATT y la OMC

La primera disciplina multilateral que surgió sobre subvenciones la encontramos en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT, tomado de la Carta de la Habana. Este párrafo exigía que los miembros signatarios hubieran de notificar cualquier subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que tenga por efecto indirecta o directamente aumentar las exportaciones de un producto cualquiera o reducir las importaciones de un producto en su territorio. Dicha notificación debía especificar la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que ocasionara en las exportaciones o importaciones y las circunstancias por las que se hacía necesaria la misma. No se prohibía ninguna forma de subvención, sino que solamente se trataba de mostrar sus efectos sobre el comercio. Si se consideraba que la subvención causaba un perjuicio grave a los intereses de terceros países, la parte que la concedía solo tenía que discutir la posibilidad de limitar la subvención.

La primera vez que se reconoce el perjuicio de las subvenciones a la exportación y la primera modificación de las normas se hizo en el periodo de sesiones de revisión del GATT en 1955. Se introdujo la sección B del artículo XVI titulada “Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación”. En el párrafo 2 del artículo XVI se dice:

“Las partes contratantes reconocen que la concesión, por una parte contratante, de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes, lo mismo si se trata de países importadores que de países exportadores; reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo [El GATT]”.

Las subvenciones a la exportación de los productos no primarios, el párrafo 4 de la sección B del artículo XVI decretó una prohibición, con efecto a partir del 1° de enero de 1958 de las subvenciones a la exportación que generaran las consecuencias de “rebajar [el] precio de venta de exportación [de un producto que no fuese un producto primario] a un nivel inferior al del precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar”. No todos los miembros aplicaron esta norma por lo que se estableció un Grupo de Trabajo, que elaboró una lista exhaustiva de

medidas consideradas subvenciones a la exportación prohibidas con arreglo al párrafo 4 del artículo XVI. Sin embargo la prohibición de las subvenciones a la exportación de los productos no primarios quedó institucionalizada en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda de Uruguay en 1995⁵⁹.

Todo lo anterior muestra que desde un principio se hizo la diferenciación en la aplicación de las normas a los productos primarios (incluidos los productos agrícolas) y los no primarios. Los productos primarios⁶⁰ nunca han sido objeto de prohibición de subvenciones a la exportación, sino más bien se les han aplicado disciplinas con efectos comerciales. El Acuerdo de Agricultura sólo prohíbe, en virtud del párrafo 3 del artículo 3 y del artículo 8, las subvenciones a la exportación que están por encima de los niveles de compromiso de cantidades y desembolsos presupuestarios marcados en cada lista de los miembros. A partir de las negociaciones de Doha, los gobiernos han intentado declarar ilegales las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas, con la propuesta de que deben desaparecer para el año 2013, pero las negociaciones aún continúan.

Las asimetrías en las normativas sobre subvenciones de productos primarios y no primarios reflejan los intereses de los principales contratantes del GATT en esa época y han sido motivo de controversia desde entonces. Desde mediados de los años cincuenta se introdujeron normas de prohibición escalonada sobre subvenciones sólo para los productos no primarios. Sin embargo la asimetría entre el tratamiento a las subvenciones de productos agrícolas y no agrícolas se ha mantenido hasta el día de hoy. Si bien el ordenamiento pudo ser aceptado por los PED y PMA y ya se sabían las consecuencias que ocasionaban dichas subvenciones a la exportación, podemos pensar que se suponía que las consecuencias se darían para cualquier producto que fuera subvencionado y se exportara, fuese primario o no primario. Pero en definitiva, puede decirse que las distorsiones al comercio de productos agrícolas tienen una larga historia y han cambiado el comercio a través de los años.

⁵⁹ GATT IBDDS9/199 en OMC, 2006^a, pág. 216.

⁶⁰ Los productos primarios estaban definidos como todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral. Sea en su forma natural o transformada. Sección B del artículo XVI del GATT.

Después de las modificaciones dadas en 1955 del artículo XVI del GATT y de la Declaración de 1960 que dio como resultado las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI, se dio otro gran paso en el sentido de disciplinar las subvenciones en la Ronda Tokio en donde se introdujeron normas más específicas y correctivas para los derechos compensatorios en el plano nacional. Se adoptó el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII, conocido también como el código de Subvenciones, que entró en vigor el 1° de enero de 1980. Este código sólo se aplicaba a las partes contratantes que decidieran firmarlo, pero sólo un total de veinticuatro países sobre más de cien ratificaron dicho Código, Algunos de ellos lo hicieron con reservas y excepciones⁶¹. El Código de Subvenciones confirmó la prohibición de las subvenciones a la exportación de los productos no primarios, introdujo también normas más detalladas acerca de las medidas compensatorias (cuya base es el artículo VI del GATT), fundamentalmente en cuanto a los procedimientos relacionados con las investigaciones de derechos compensatorios y las normativas que determinan si las subvenciones son causa de daño importante.

Dentro de la Ronda de Uruguay se adoptó el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias que ha tenido repercusiones de gran alcance, tanto por las disciplinas relativas a las subvenciones, como por el hecho de que es aplicable a todos los miembros de la OMC, en virtud del “todo único”. En este se definieron y clasificaron por primera vez las subvenciones, en recurribles, no recurribles y prohibidas, (el denominado enfoque del semáforo, ámbar, verde y roja). Se presume de manera irrefutable que las subvenciones prohibidas causan distorsión al comercio y que algunos tipos de las recurribles pueden causar perjuicio grave. Sobre la presunción a reserva de impugnación, de perjuicio grave en las subvenciones recurribles y no recurribles, estas estaban sujetas a examen después de cinco años. Pero las disposiciones no fueron renovadas por lo que dejaron de tener efecto el 1 de enero del 2000. A partir de entonces el Acuerdo SMC se refería únicamente a subvenciones recurribles y prohibidas. También se elaboraron definiciones, conceptos y metodologías relacionadas con los efectos desfavorables, y se establecieron normas correctivas multilaterales y se ampliaron las normas de procedimiento vigentes sobre medidas compensatorias.

⁶¹ que fueron las mismas que habían aceptado la Declaración de 1960.

En lo referente a ambas categorías de subvenciones recurribles y prohibidas, estas pueden ser impugnadas mediante procedimientos multilaterales a través de la solución de diferencias o con la imposición de derechos compensatorios. En el mecanismo de impugnación multilateral se emplea el sistema de solución de diferencias, en el que la parte reclamante debe demostrar que la medida es una subvención prohibida, en cuyo caso deberá ser retirada, o que la medida es una subvención recurrible que ha tenido efectos desfavorables en el comercio. En este caso la medida debe ser retirada o sus efectos desfavorables deben ser eliminados. En el caso de las medidas compensatorias el miembro importador debe llevar a cabo una investigación que demuestre que las importaciones dañan su rama de producción nacional. Sin embargo esto resulta siempre difícil de probar y muchos PED y PMA no tienen los recursos técnicos y económicos suficientes para llevar a cabo una investigación de tal magnitud⁶².

La Ronda de Uruguay introdujo importantes cambios en materia de subvenciones. Aparte de que se introdujo, como antes se ha indicado, una definición de subvención⁶³, se estableció el concepto de especificidad⁶⁴. Este concepto es importante, ya que a ciertas formas de especificidad como supeditación al uso de productos nacionales se les aplica la disciplina de prohibición. Sin embargo las subvenciones no específicas quedan fuera de la normativa de subvenciones de la OMC⁶⁵. Esto debido a que se considera que las subvenciones distorsionan más el comercio cuando más específicas son. En términos económicos, cuando más concentrada esté una subvención, más concentrado será su efecto en los precios. Sin embargo, se considera que los gobiernos desean seleccionar con mayor precisión a los beneficiarios de las subvenciones para corregir las disfunciones del mercado. Esto puede parecer una contradicción, pues los criterios de selección y especificidad no son idénticos. Se pueden seleccionar los beneficiarios en base a criterios neutrales y estos programas no se considerarían específicos.

⁶² OMC, 2006a, págs. 217-220.

⁶³ Contribución financiera por parte del gobierno, que otorga un beneficio al receptor.

⁶⁴ El apartado c) del párrafo 1 del artículo 2 establece los parámetros para determinar los casos en que las subvenciones que no son explícitamente específicas son específicas de facto. En OMC, 2006a, pág. 218

⁶⁵ Los textos jurídicos reflejan que las subvenciones entre más específicas son, más distorsionan el comercio. Se considera especificidad cuando el acceso a una subvención esta limitada a un grupo específico de beneficiarios.

Se prevén dos clases de acciones contra las subvenciones específicas: una unilateral y la otra multilateral. La unilateral consiste en una acción que establece un derecho compensatorio, que se impone a un producto subvencionado hasta la cuantía estimada de la subvención, esto cuando una subvención cause o amenace causar un daño material a una rama de producción nacional. La acción multilateral consiste en un procedimiento de solución de diferencias. A los productores los derechos compensatorios les ofrecen un margen adicional para aumentar los precios nacionales. El argumento que suele justificar un derecho compensatorio se basa en la presencia de externalidades o una disfunción del mercado. También pueden intervenir situaciones estratégicas cuando un gobierno ayuda al competidor externo a vender a un precio inferior al costo a fin de eliminar la competencia de la producción en el país importador⁶⁶.

Existe el trato especial y diferenciado para los PED que figura en la parte VIII de Acuerdo, que consta en el artículo 27. En lo que respecta a las subvenciones a la exportación, los PED que cumplen con los criterios del Anexo VII están exentos de la prohibición de las subvenciones a la exportación establecida en el artículo 3. Se incluyen los PMA. Sin embargo estos países que están exentos, en la realidad no utilizan las subvenciones a la exportación.

1.15 El Acuerdo de Agricultura

El Acuerdo de Agricultura nacido de la Ronda de Uruguay dio un paso importante en materia de normativas sobre el comercio multilateral del sector agrícola. Se acordaron los tres pilares ya antes mencionados. Los compromisos de reducción de la ayuda interna se encuentran comprendidos en la ya antes mencionada Medida Global de Ayuda (MGA) con niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados de los Miembros, con excepción de los compartimentos azul y verde. “Las subvenciones a la exportación se definen como subvenciones a la actuación exportadora, con arreglo al párrafo e) del artículo 1. Sin embargo, el artículo 9 del Acuerdo no hace ninguna referencia específica a medidas particulares como la colocación de existencias a precios no comerciales, las subvenciones a la comercialización, las subvenciones a los costos de

⁶⁶ OMC, 2006a, pág. xlv.

transporte y las subvenciones a los productos agrícolas que son insumos utilizados en los productos exportados”⁶⁷.

Las normativas relativas a las subvenciones del sector agrícola se diferencian de las que se aplican al sector no agrícola en dos aspectos importantes:

- 1) El Acuerdo de Agricultura prevé compromisos de reducción de las medidas de ayuda interna y de las subvenciones a la exportación. Conceptualmente estos compromisos se comparan a los compromisos que se contraían en las rondas de negociación sobre aranceles a la importación y no tienen contrapartida en el sector no agrícola ni en el de servicios.
- 2) Los compromisos de reducción de las subvenciones a la exportación del sector agrícola a diferencia de las subvenciones a las manufacturas, inicialmente no contemplaban la posibilidad de ser eliminados por completo. Pese a ello en la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en la ciudad de Hong Kong en diciembre del 2005. Se acordó la eliminación de las subvenciones a la exportación para el año 2013⁶⁸.

En el artículo 13 del Acuerdo de Agricultura contenía una cláusula conocida como “cláusula de paz” que exoneraba a las medidas del compartimento verde de los derechos compensatorios y los procedimientos multilaterales de impugnación previstos en el Acuerdo SMC, que eximía las medidas de ayuda interna y subvenciones a la exportación de los procedimientos multilaterales de impugnación establecidos en el Acuerdo SMC durante el período de aplicación, que era de nueve años a partir de 1995. Las medidas correctivas para el sector agrícola se derivan del Acuerdo SMC en lo que respecta a las medidas compensatorias y no son diferentes a las medidas correctivas aplicadas a los productos no agrícolas.

El Acuerdo de Agricultura es un acuerdo complejo. Los compromisos en materia de ayuda interna se distinguen en función del grado que en que distorsionan el comercio. Mediante los llamados compartimentos verde, ámbar y azul que ya fueron anteriormente

⁶⁷ OMC. 2006a, pág. 220.

⁶⁸ Ibidem, pág. 220.

descritos⁶⁹. En las actuales negociaciones se habla de que estas categorías deberían definirse de forma diferente y deberían otorgarse rigurosos compromisos de reducción para ellas.

También se incluye el trato especial y diferenciado en el Acuerdo de Agricultura para los PED y PMA que implican menores compromisos de liberalización del comercio. La disparidad del trato de las subvenciones en el sector agrícola y el no agrícola se ha considerado que son contrarias a los intereses de los PMA y PED. Sin embargo este trato diferente se ha debido a las asimetrías en el poder de negociación en un principio. Sin embargo, eso está cambiando, en el transcurso del tiempo; ya que los PED han podido formar grupos de poder y lograr una mayor defensa de sus intereses.

1.16 Las subvenciones en el sector agrícola

Los gobiernos conceden subvenciones a la agricultura en función de diversos aspectos como la seguridad alimentaria, la redistribución de los ingresos, el desarrollo rural, la estabilización de los ingresos de exportación y el alivio de la pobreza, entre otros. En los Países Desarrollados la autosuficiencia alimentaria sigue teniendo importancia estratégica, pero se da mayor atención en la actualidad a la inocuidad de los alimentos y la agricultura ecológica y sostenible. En los Países en Desarrollo existen importantes aspectos más básicos como la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza.

Existe una serie de objetivos comunes para el sector agrícola de los Ministros de Agricultura de la OCDE en 1998. Estos son:

- i) que responda a las señales del mercado
- ii) que sea eficiente, sostenible, viable e innovador, de manera que proporcione oportunidades a los productores para mejorar su nivel de vida
- iii) que este mas integrado en el sistema multilateral de comercio
- iv) que proporcione a los consumidores acceso a suministros adecuados y fiables de alimentos, que respondan a sus preocupaciones, en particular con respecto a la inocuidad y la calidad

⁶⁹ Para mayor información ver Anexo de definiciones de esta tesis.

- v) que contribuya a la gestión sostenible de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente
- vi) que contribuya al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales
- vii) que contribuya a la seguridad alimentaria a nivel nacional y mundial⁷⁰

Como podemos observar los PD y PED tienen diversos objetivos para su sector agrícola. Varios de ellos coinciden en que las fuerzas de mercado por sí solas no pueden alcanzar esos objetivos de política. Para ello recurren al soporte en forma de subvenciones y apoyo. Y es criticable el objetivo de que el sector agropecuario responda a las señales del mercado para los países que proporcionan subvenciones y distorsionan su comercio. También es criticable que la distribución de la ayuda a la agricultura contribuya a las disparidades en función del tamaño de las explotaciones⁷¹.

Los datos de la OMC y la OCDE son difíciles de comparar pero sí dan una idea de los volúmenes de subvenciones otorgados y sus tendencias en el sector agrícola. Las fuentes principales de información de las subvenciones agrícolas son las notificaciones de la OMC y las bases de datos agrícolas que miden la Estimación de Ayuda al productor (EAP) de la OCDE. Dentro del Acuerdo de Agricultura, surgió la MGA, ya antes mencionada y que es una medida que incluye las subvenciones que más distorsionan el comercio y que están sujetas a compromisos de reducción. Existen otras medidas que se considera que distorsionan el comercio en grado mínimo que están incluidas en el compartimento verde y azul y en las medidas correspondientes al artículo 6,2 correspondiente al trato especial y diferenciado.

Los datos son contradictorios. Mientras que en la OMC los datos procedentes de las notificaciones nos muestran una reducción en el tiempo de los niveles de ayuda y de las distorsiones del comercio, los datos de la OCDE nos muestran que las subvenciones siguen aumentando en el tiempo. La OMC hizo un estudio con 21 miembros que comunicaron su MGA Total Corriente desde 1995 hasta 2001⁷² sin interrupción. Para esa muestra la MGA consolidada ha disminuido en 7,2 por ciento al año por término

⁷⁰ Reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial, abril de 1998, Comunicados ministeriales relativos a las políticas agrícolas.

⁷¹ OCDE 2003a Farm Household Incomes: Issues and Policy Responses, París: OCDE. Disponible en Línea en <http://www.1.oecd.org/publications/e-books/5103011E.PDF>. Consultado el 3 de abril del 2008.

medio durante el periodo 1995 a 2001. La MGA corriente se ha reducido aún más, en un 10,3 por ciento al año. Los niveles de ayuda que distorsionan el comercio se han reducido en casi 50 por ciento, pasando de 115.100 millones de dólares en 1995 a 60.100 en 2001. Durante el periodo mencionado el gasto en el compartimento azul tuvo una reducción media anual de 6,9 por ciento; el gasto en el artículo 6.2 una reducción del 5,7 por ciento; y el compartimento verde se redujo en 2,6 por ciento medio anual. El nivel de mínimos se triplicó, pasando de 3.800 millones de dólares en 1995 a 9.600 millones en 2001. Es importante mencionar estos datos dados en el estudio, pero la media obtenida para el periodo no aporta evidencias objetivas, debido a que existe una gran diferencia en gasto en ayuda interna entre los 21 miembros. La mayor parte del gasto en Ayuda interna lo otorgan tan sólo tres miembros: la UE, los Estados Unidos y Japón. En el periodo mencionado la UE gastó 96.100 millones de dólares término medio en ayuda interna; EEUU gastó 66.200 millones y Japón 41.800 millones. Para los siguientes países el gasto cae abruptamente. Así, el siguiente, la República de Corea gastó 7.500 millones en término medio. Para el año 2001 las notificaciones muestran que el apoyo de la MGA se concentró en la carne y ganado vacuno (23 por ciento), leche y productos lácteos (19 por ciento), frutas y verduras (13 por ciento), cereales (12 por ciento), azúcar (12 por ciento) y aceites vegetales y semillas de oleaginosas (10 por ciento)⁷³.

Respecto a Subvenciones a la exportación, el estudio hecho sobre las notificaciones a la OMC indican que la UE es la que más las utiliza efectuando el 90 por ciento como término medio de los desembolsos notificados. Las exportaciones que reciben más subvenciones son las del azúcar, productos lácteos y la carne de vacuno. Sin embargo el gasto medio en las subvenciones a la exportación es reducido (7000 dólares en 1995) en comparación del gasto en ayuda interna (200 mil dólares para el mismo año.)

Existen otras formas de subvenciones a la exportación que no están obligados a ser notificadas, como los créditos a la exportación, las garantías a los créditos a la exportación o programas de seguros, las empresas de comercio de Estado y la ayuda alimentaria. Es importante que todos ellos se incluyan en las negociaciones de Doha, ya

⁷² Se eligió el año 2001 porque fue el último año en que se tenían datos disponibles de los tres miembros con niveles más altos de ayuda (la Unión Europea, Estados Unidos y Japón).

⁷³ OMC, 2006a, pág. xxxvi.

que este tipo de soporte representa un gasto importante en algunos países. En datos publicados para los EEUU muestran que estos son un importante usuario de garantías de créditos a la exportación. Entre 1995 a 2002 el gasto medio anual fue de 3000 millones de dólares, lo que representa el 2 por ciento de la producción, y entre el 5 y 6 por ciento del total de las exportaciones agrícolas. Según la OCDE el equivalente en subvenciones a la exportación de los créditos a la exportación es más elevado en Estados Unidos, Australia, Canadá y algunos miembros de la UE.

Otra cuestión se refiere a las empresas comerciales de Estado, empresas a las que les ha sido concedido el derecho exclusivo de vender y comprar en el mercado interno y en los mercados de exportación. Y es gracias a esa condición de exportadoras e importadoras exclusivas con lo que ejercen el poder de mercado. Es difícil responder a la cuestión de saber si este tipo de empresas de comercio de Estado subvencionan la exportación. Todo depende de la estructura del mercado que sustituirá la empresa de comercio de Estado. También surgen complicaciones cuando el gobierno otorga financiación a este tipo de empresas, como descuentos en el transporte, tarifas de almacenamiento, tipos de interés y tipos de cambio preferenciales, ventajas de las que no disponen los comerciantes privados. Otro privilegio que suele darse es cuando el gobierno las asegura contra pérdidas, lo que hace que ellas actúen con estrategias de precios más agresivas y por lo tanto ocasionan un mayor aumento en las exportaciones⁷⁴.

Es posible conceder subvenciones encubiertas a la exportación mediante una combinación de discriminación de precios entre los mercados nacionales y los de exportación y el establecimiento de precios comunes después de que se hayan efectuado todas las ventas. Con un precio interno más bajo se espera que las ventas se reduzcan, con un precio común más alto es de esperarse que se produzca en mayor cantidad y por lo que se tenga que exportar más.

La ayuda alimentaria puede considerarse también una subvención a la exportación si da lugar al desplazamiento de los proveedores comerciales. Se ha generado mucha discusión sobre la ayuda alimentaria de buena fe y las transferencias de alimentos en

⁷⁴ OMC, 2006a, pág. xxxvii.

especie subvencionadas con el fin de colocar los excedentes. Al grado que en la OMC se ha hablado de disciplinar de forma más eficaz la ayuda alimentaria en especie, la reexportación, la monetización que significa la venta de alimentos en el país receptor para proporcionar ayuda presupuestaria al gobierno local. Todo ello con la finalidad de impedir lagunas jurídicas que permitan seguir subvencionando las exportaciones.

1.17 La Seguridad Alimentaria como Seguridad Nacional

Los gobiernos utilizan las subvenciones como un objetivo declarado de apoyo al sector agrícola en su forma de seguridad alimentaria. La mayor parte de los PD tienen el objetivo de la seguridad alimentaria como seguridad nacional y utilizan este objetivo para otorgar subvenciones. En estos casos el soporte para la producción de alimentos se da ante el riesgo de guerras, crisis de precios o desastres naturales y principalmente aduciendo que mantener la capacidad nacional de producir alimentos es un seguro contra las crisis sociales. Un país ha de tener la capacidad de producir para satisfacer su propia demanda de alimentos y garantizar alimentos suficientes a todos sus ciudadanos. Desafortunadamente esto suele ser un problema para los PED que no pueden producir, importar y distribuir alimentos para toda su población. La producción de alimentos requiere un conocimiento práctico mediante la participación en la actividad de producción de alimentos y la tierra tiene un ciclo productivo en el tiempo. Estos dos factores son necesarios para mantener un nivel de producción. Es factible que se produzca una falla de mercado cuando los productores no tienen la información necesaria para producir. Ello puede generar una oferta indeseada, acumulación de existencias o por el contrario los productores invertirán menos de lo necesario en la producción de alimentos y ello provocará una oferta insuficiente a nivel nacional. Para resolver el problema a veces los gobiernos otorgan subvenciones al consumo de la población pobre o incentivan la inversión de empresas en la producción de alimentos.

1.18 Multifuncionalidad

Este término fue utilizado por primera vez en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 y es aplicado a la agricultura. En el Tratado de Roma sobre seguridad alimentaria fue utilizado en dos ocasiones como “carácter multifuncional de la Agricultura”. Y los primeros en darle un significado concreto fueron los ministros de

la OCDE en el año 1998 mencionando que “más allá de su función primaria de suministrar alimentos y fibra, la actividad agrícola también puede modelar el paisaje. Reportar beneficios ambientales como conservación de la tierra, la ordenación sostenible de los recursos renovables y la preservación de la biodiversidad, y contribuir a la viabilidad socioeconómica de muchas zonas rurales”. En el acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay las subvenciones al sector agrícola obedecen a preocupaciones no comerciales que se justifican considerando a la producción agrícola como un proceso conjunto en el que se producen alimentos básicos, alimentos y fibra y productos no básicos con características de externalidades positivas y de bienes públicos. “Si la producción conjunta de productos no básicos tiene un aspecto de bien público, puede ser necesaria la intervención del Estado. Si se caracteriza por externalidades positivas, puede ser apropiado conceder subvenciones...Si hay una complementariedad entre la actividad agrícola y los beneficios que produce, hay una falla de mercado”.⁷⁵. El concepto de preocupaciones no comerciales y su análisis ha sido blanco de fuertes críticas. Algunos consideran que el concepto de preocupaciones no comerciales surgió como reacción a la reducción de los obstáculos al comercio de productos agrícolas⁷⁶. En Freeman y Roberts se afirma que son formas para proteger y subvencionar la agricultura⁷⁷.

Entre los países que utilizan el término multifuncionalidad de la agricultura están los Estados Unidos y la Unión Europea que utilizan el mismo para conceder subvenciones a sus sectores agrícolas⁷⁸. Sus objetivos van desde los socioeconómicos, los medioambientales, como preservar los ingresos agrícolas, el empleo rural, la protección del medio ambiente, la preservación del paisaje rural, ayuda a zonas ecológicamente sensibles, la lucha contra la erosión del suelo, la extensificación, la producción orgánica, la conservación de los recursos genéticos, la seguridad alimentaria, etc.

⁷⁵ Por ejemplo la complementariedad implica que un paisaje hermoso es un efecto secundario de la actividad agrícola y que no existiría sin ella. La falla de mercado puede deberse a que el paisaje es un bien público. OMC, 2006a, Pág. 121.

⁷⁶ Anderson K., 2000, Agriculture Multifunctionality and the WTO, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 44, September 2000, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics. Volumen 44 septiembre del 2000, págs. 475-494
<http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ajar/2000/00000044/00000003/art00121>

⁷⁷ Freeman and Roberts, 1999, “Multifunctionality”: A pretext for Protection?, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, 99,3, págs. 1-6

http://www.abareconomics.com/publications_html/trade/archive/99_multifunctionality.pdf

⁷⁸ OMC, 2006a, págs. 119-121.

Capítulo II Cómo un área económica pasó de ser importadora neta a exportadora neta de alimentos: el caso de la Unión Europea

2.1 La política Agrícola Común de la Unión Europea, sus orígenes

La Unión Europea (UE) tuvo sus inicios en los años cincuenta, cuando se formó la Comunidad Europea del Carbón y el Acero como un primer paso de la unión económica y política para lograr una paz duradera. Pero es en 1957 cuando se firmó el tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) con un mercado común que fue fundado por seis países, Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. El Tratado de Roma entró en vigor el 1 de enero de 1958 y los países que ingresaron tenían grandes diferencias agrarias, por lo que se promovió una regulación de la agricultura adaptada a esas diferencias, que provenían tanto del número de trabajadores como de la superficie dedicada a la agricultura. Para ese entonces el sector agrícola era un sector muy protegido en algunos países como Francia por la política pública y orientada preponderantemente al consumo interno. También había grandes diferencias en los regímenes de exportación e importación de productos agrícolas, en su contribución a la producción nacional de cada uno de los seis países, en los precios de los productos etc. Cuando la UE tuvo serios problemas de inestabilidad financiera y de tipo de cambio de las monedas europeas, se creó el sistema monetario europeo con el Tratado de Maastricht. Hoy en día la integración europea es una integración exitosa gracias a la intensidad de las relaciones de intercambio entre los estados miembros, su complementariedad. En el dominio agrícola se da preferencia a los productos agrarios comunitarios y se fomenta la solidaridad financiera basada en la financiación comunitaria.

A la par de otras políticas comunes comunitarias (comercial, de transportes, de competencia, etc.) se creó la PAC⁷⁹, con un mercado único en el que circulan libremente los productos agrarios y cuya puesta en práctica provocaría la producción a gran escala para poder satisfacer las necesidades de un mercado que ya no solo sería nacional y que traería mayores beneficios técnicos y científicos. Se decía que los consumidores tendrían acceso a un mayor número de productos agrícolas y a precios

⁷⁹ La política agrícola está enmarcada dentro de la política global comunitaria cuyos fines están previstos en el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea. En la segunda parte, dedicada a los fundamentos de la Comunidad, está ubicada en el título II y engloba los artículos 32 a 38 del Tratado de Roma.

más competitivos. Algunos países tenían regímenes muy proteccionistas y otros muy liberales, razón por la cual se creó también la política comercial común que integraba plenamente a la agricultura. La agricultura supone para la Comunidad un peso e importancia cruciales y está sujeta a las normas generales del mercado común.

Los excedentes agrícolas que ha generado han sido vendidos en el mercado mundial a precios subvencionados, por lo que a lo largo del tiempo la Unión Europea ha contribuido a la distorsión del mercado de productos agrícolas tanto a nivel doméstico con diversas medidas de soporte que favorecen específicamente a las grandes explotaciones agrícolas europeas, así como a nivel del mercado mundial a través de las subvenciones a la exportación. De esta forma en el presente capítulo analizaremos cómo dió inicio la Política Agrícola Común (PAC), las bases de su funcionamiento, su evolución y las circunstancias que motivaron sus sucesivas reformas. Abordaremos en tal sentido los cambios en la composición del soporte así como las repercusiones que se han generado en sus mercados domésticos así como su influencia en el comercio internacional.

Recordemos que los objetivos de la política agraria común (artículo 32 del Tratado de Roma⁸⁰) son:

- i) Incrementar la productividad agraria,
- ii) Garantizar el abastecimiento alimentario,
- iii) Estabilizar los mercados y
- iv) Garantizar y asegurar el abastecimiento a precios accesibles para el consumidor.

Objetivos primeros mediante los cuales los países de la Comunidad perseguían superar las deficiencias alimentarias en las que se vieron inmersos después de la posguerra y que aún se encontraban presentes y lograr la autosuficiencia alimentaria mediante el aumento racional de la producción, el empleo óptimo de los factores de producción y los avances tecnológicos.

Para alcanzar el logro de los objetivos se propuso inicialmente la creación de una organización de mercados agrícolas y se crearon fondos para su soporte financiero

⁸⁰ El Tratado de Roma no ha sido modificado a lo largo de las sucesivas reformas.

(FEOGA). Con directrices como la unidad de mercado, regulan un mercado único agrario, a través de la libre circulación de productos agrícolas en el interior de la Comunidad, con la supresión definitiva de las aduanas, con una protección sanitaria común y precios de garantía comunes. La preferencia comunitaria, es decir, el abastecimiento del mercado agrícola común daría preferencia al proporcionado por los agricultores y ganaderos miembros de la Comunidad. Los gastos de financiación de la PAC se cubrirían a través del presupuesto comunitario mediante un Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria⁸¹ (FEOGA), el cual es competente para gestionar todos los ingresos y gastos comunitarios a través de dos secciones:

1.- La *Sección Orientación* fomenta las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo mediante inversiones en las zonas rurales. Hoy forma parte de los fondos estructurales que promueven el desarrollo regional y procuran reducir las disparidades entre unas regiones y otras.

2.- La *Sección Garantía* financia según las normas comunitarias las restituciones por exportaciones a terceros países; las acciones de regulación de mercados como almacenamiento o compras de los excedentes, ayudas compensatorias de precios, ayudas directas por hectárea cultivada o por cabeza de ganado; las medidas de desarrollo rural no incluidas en la sección de orientación; las medidas informativas y de evaluación de la PAC.

Como instrumento de realización fueron creadas también las Organizaciones Comunes de Mercados (OCM) mediante las cuales la Política Agrícola Común establece normas de funcionamiento con el fin de dar garantía de abastecimiento, estabilidad de los mercados y precios razonables del 95% de la producción agraria comunitaria. Entre los sistemas que se encuentran en las distintas OCM se pueden citar los precios de orientación, las ayudas a la producción o las restituciones a la exportación, precios de garantía, un sistema de protección frente a las exportaciones de productos del exterior, entre otros. Las OCM dependen del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea. Para cada OCM existe un Comité de gestión integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la

⁸¹ El FEOGA es parte integrante del presupuesto comunitario y es la Comisión la responsable de la ejecución de dicho presupuesto y los Estados miembros los responsables del control de los gastos de la Sección Garantía. Los Estados envían periódicamente a la Comisión la información de las operaciones financiadas por la Sección Garantía, las declaraciones de gastos, necesidades financieras de previsión, cuentas anuales, etc.

Comisión. El funcionamiento de cada OCM difiere según el tipo de producto, pero fija un mismo precio para ese tipo de producto agrario en todos los mercados europeos, controla la producción, concede ayudas y organiza los intercambios con terceros países.

Al comienzo de cada campaña de comercialización se fijan tres precios artificiales y con denominaciones distintas para cada OCM⁸²:

1.- El *precio indicativo* se define como el precio base o precio de orientación, es decir, el precio que, a juicio de las instancias comunitarias, debería aplicarse a las transacciones.

2.- El *precio umbral* es el precio mínimo (de exclusiva) al que pueden venderse los productos importados. Este precio es más elevado que el de intervención y es el que incita el principio de preferencia comunitaria.

3.- El *precio de intervención* de los productos es el que garantiza que, de no alcanzarse, los organismos de intervención de los Estados Miembros comprarán el producto y lo almacenarán. Estos productos almacenados son puestos en venta en el exterior generalmente con una ayuda restitucional o destinados a fines humanitarios. El Consejo de Ministros alienta el almacenamiento privado mediante la concesión de primas a los productores que almacenen su propia producción.

Las ayudas que otorgan las OCM son pagos por superficie, ayudas a la producción, ayudas que favorecen la ganadería, financiaciones a la comercialización y competitividad, al funcionamiento de las agrupaciones de productores, ayudas que favorecen el abandono de determinados productos, a la reconversión de tierras y explotaciones, así como el control de enfermedades y plagas.

Los mercados son controlados mediante la OCM a través de:

La *fijación de cuotas*.- Cantidades máximas que se permite producir. Si los agricultores las sobrepasan son penalizados.

Las *Cantidades Nacionales Garantizadas*.- Representan cantidades máximas de producción. Si los productores las sobrepasan, se reduce el precio de intervención para la siguiente campaña.

⁸² Estos precios son fijados a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta del Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros o la Comisión Europea.

Retirada de tierras y la diversificación.- Consiste en dejar una superficie agrícola en barbecho y en diversificar la producción; hoy se ha puesto como gran posibilidad producir materias primas para biocombustibles.

Montantes compensatorios.- Se asignan en función del número de animales o de superficie cultivada y complementan la renta de los agricultores.

En la actualidad puede decirse que la PAC logró sus primeros objetivos. Es sobradamente autosuficiente, favoreció la producción de enormes excedentes de varios productos mediante la intensificación de la producción y las nuevas tecnologías, pero desafortunadamente se llegó a la degradación del paisaje y a grandes pérdidas de la biodiversidad, se tuvieron que asignar grandes cantidades de dinero para la venta de la producción excedente en los mercados mundiales a precios subvencionados, con los que la UE exportó su producción excedentaria⁸³. De igual manera se afirma que los costes de la PAC se incrementaron pero no se vieron incrementados en la misma proporción los ingresos de los agricultores, que se vieron distribuidos de forma desigual. La Comunidad había construido su política en base al sostenimiento de los precios agrarios al nivel de comercialización y dejado a las fuerzas del mercado la repercusión final de su inversión en agricultura sobre las rentas agrarias⁸⁴.

Además, el deterioro de la renta agraria repercutió en el abandono del campo y el desequilibrio regional. El periodo de 1962 a 2002 se caracterizó por:

- a) Los excedentes agrarios⁸⁵,
- b) El crecimiento limitado de la demanda,
- c) El aumento alarmante de las existencias públicas almacenadas,
- d) El desequilibrio entre los gastos agrarios crecientes y el descenso de la renta de los agricultores⁸⁶ y
- e) Mayores relaciones internacionales.

⁸³ Subvenciones a la exportación, ver definición en Anexo glosario.

⁸⁴ Celma Alonso, 2004, pág. 34.

⁸⁵ La sobreproducción y los mecanismos de protección en frontera, tanto en importaciones mediante la aplicación de pagos parciales o exacciones reguladoras, como en exportaciones mediante restituciones a la exportación, crearon unos precios internos superiores a los mercados mundiales, aunados a los avances tecnológicos y biológicos. (Celma Alonso, 2004, pág. 34)

⁸⁶ El almacenamiento de los excedentes y las medidas de protección en frontera devoraban el presupuesto y frente a esto la renta agraria disminuyó. El empleo de la agricultura iba en descenso frente a los demás sectores.

Ante la problemática originada por la primera PAC, como los desequilibrios regionales, el costo del almacenamiento de los excedentes, el creciente peso del presupuesto de la PAC, las inequidades de la asignación de rentas entre los agricultores y las explotaciones, se han hecho varios intentos de reforma de la PAC desde 1992 a la fecha. Reformas que resumiremos más adelante en el epígrafe 2.3.

2.2 Las Nuevas orientaciones de la PAC

Conviene, además, para tener una primera impresión de la PAC, hablar de las llamadas “nuevas orientaciones”. Así en el interior de la Unión Europea (UE) se promueve una agricultura multifuncional con funciones alimentarias y ecológicas. Existen varias definiciones de multifuncionalidad. La más coherente y neutral es la de la OCDE, definición normativa que rescata Delhorme⁸⁷, en la que el término “multifuncionalidad” designa un conjunto de roles, de funciones múltiples, enmarcados dentro de los objetivos que la sociedad le ha asignado a la agricultura. “Su primera función es como productora de alimentos y de fibras. La actividad agrícola es también creadora de paisajes, debe procurar beneficios para el medio ambiente, ser gestora de los recursos naturales renovables y contribuir a la viabilidad socioeconómica de las zonas rurales⁸⁸.”

Atendiendo a las diversas tareas de la agricultura, en su función económica, la agricultura es considerada el sector primario de la economía. Consiste en la producción de bienes de primera necesidad, alimentos y fibras, generadora de las materias primas necesarias para las industrias de textiles y agroalimentarias. También tiene una importante función en el medio ambiente, ya que es el medio físico donde la agricultura genera impactos negativos y positivos. Por ello se debe participar en la protección de la biodiversidad, luchar contra la erosión, mantener y mejorar la calidad de la tierra, vigilar la calidad del agua, etc. El cuidado y la inversión en el mejoramiento del medio ambiente son muy importantes. Si sólo consideramos la UE-15 (la Unión Europea de 15 países miembros) ésta cuenta con bosques que cubren 130 millones de hectáreas y esto representa el 36 por ciento de la superficie terrestre total y afortunadamente esta superficie de bosques europeos aumenta en 0,3 por ciento al año.

⁸⁷ Delhorme, 2005, pág. 49 y 50.

⁸⁸ OCDE, 2004.

Desde 1980 con 12 países la UE contaba ya con la cuarta parte de la tierra arable en comparación a los EEUU, pero tres veces más cantidad de granjeros. Aún así en corto tiempo llegó a ser exportadora neto de alimentos. En su función social se enmarcan los aspectos políticos, históricos, culturales y sociales. El sector agrícola contribuye a la seguridad alimentaria nacional y a la creación de empleo rural, al desarrollo de los territorios agrícolas, la preservación del patrimonio y las costumbres locales.

Desde su creación, la PAC promueve una doble negociación: la que se da en el interior entre los Estados miembros y la que se da hacia el exterior de la Unión, es decir, con los socios comerciales y con el resto del mundo. Negociación que se da a dos niveles, pero que nosotros enmarcaremos solamente el segundo nivel (las negociaciones hacia el exterior) y tomaremos como dadas y convenidas las negociaciones interiores de la UE. Es así como la PAC en sus inicios emerge con objetivos prioritarios: por un lado, hacer crecer la producción y la productividad agrícola para responder así a la deficiencia alimentaria de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y, por otro lado, ayudar al sostenimiento del crecimiento industrial liberando mano de obra.

El éxito de la PAC y su proteccionismo modernizador que estimuló fuertemente la producción provocaría en los años 1970 la saturación del mercado europeo. En esa época los países en desarrollo fueron afectados por problemas estructurales y a partir de 1979 se dio el choque petrolero y la transición de los países de la ex Unión Soviética. El estancamiento de la demanda mundial en 1982 hizo que la producción europea se sobresaturara, ya que no pudo ser absorbida en los mercados mundiales. Fue entonces cuando la guerra comercial de los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión Europea (UE) provocó la depresión de los mercados internacionales y el ramo agrícola de ambos fue afectado fuertemente, pero sobre todo también el de los países en desarrollo y los países menos adelantados. Con la exportación de los excedentes por parte de estos bloques, *se exportaron las distorsiones generadas en su interior*, se vendieron los productos a precios subvencionados, generando la quiebra generalizada de muchos productores de otros países, principalmente PED y PMA que no podían competir con las ayudas a la producción y con las subvenciones de la UE y los EEUU.

La recesión de comienzos de los años ochenta vino seguida de la *estanflación*⁸⁹ de los años noventa, y provocó una reconversión completa de los análisis y prácticas de la política económica. Siguiendo a los Estados Unidos, los gobiernos europeos se comprometieron con las políticas de desregulación para intentar restaurar la rentabilidad del capital y detener el alza salarial generadora de inflación. Estas medidas también restringieron los presupuestos públicos, comenzando por los presupuestos de transferencias sociales tomados desde los años 1970. La apertura comercial y la gestión de los mecanismos de los mercados comenzaron a ser admitidas en muchos países al favorecer y sancionar la mundialización de las economías. En Europa estos cambios no resultaron necesariamente en movimientos de poderes políticos sino que dieron lugar a políticas neoliberales, aplicadas por la mayor parte de los gobiernos, renunciando a las políticas keynesianas anteriores, convirtiéndose así a las tesis económicas que recomendaban las prácticas de las políticas de oferta⁹⁰.

Ahora bien, la contribución del sector agrícola⁹¹ al PIB y al empleo de la UE es muy reducida: se emplean 9,7 millones de personas en 9,9 millones de explotaciones agrícolas dentro de los 25 estados miembros. En los diez nuevos estados miembros incorporados en mayo del 2004 se ocupan aproximadamente 3,4 millones de personas en 3,6 millones de explotaciones agrícolas y debido a la entrada de estos nuevos miembros la superficie cultivada aumentó en 30 millones de hectáreas; para ese mismo año la superficie, agrícola cultivada por explotación era de 15,8 hectáreas en promedio (20,2 hectáreas para la UE-15 y 9,3 hectáreas para la UE-10). De hecho, Francia es el país con mayor superficie agrícola, después siguen España y Alemania. El 33 por ciento de esta superficie, que da un total de 48,3 millones de hectáreas, está dedicado a los grandes cultivos y ganado de pasto. El 25,2 por ciento de la superficie total está orientado a la producción mixta de cultivos y ganado.

⁸⁹ Estanflación es la situación económica que indica la simultaneidad del alza de precios, el aumento del desempleo y el estancamiento económico.

⁹⁰ Aún con la implantación de las políticas neoliberales el gobierno europeo continuó otorgando fuerte soporte y apoyo al sector agropecuario.

⁹¹ Incluidos la ganadería, la pesca y la silvicultura

Cuadro 2.1 Estados miembros y candidatos de la Unión Europea

Estado	Pob. (millones de habitantes)	Sup. (en Km cuadrados)	PIB En billones de euros al año con 1 euro=1.56\$	PIB per capita PIB per capita en euros por habitante y año
<i>Alemania</i>	82,5	357021	1800	21800
<i>Austria</i>	8,2	83858	189,3	23300
<i>Bélgica</i>	10,4	30510	249,8	24300
<i>Bulgaria</i>	7,8	110910	41	5400
<i>Chipre</i>	0,7	9250	7,8	12500
<i>Dinamarca</i>	5,4	43094	129,4	24100
<i>Eslovaquia</i>	5,4	48845	56,1	10300
<i>Eslovenia</i>	2,0	20253	30,9	16000
<i>España</i>	45,2	504782	1143	19900
<i>Estonia</i>	1,4	45226	12,9	9200
<i>Finlandia</i>	5,2	337030	111,5	21500
<i>Francia</i>	64,1	547030	1558	25292
<i>Grecia</i>	11,2	131940	169,4	15900
<i>Hungría</i>	10,1	93030	111,7	11100
<i>Irlanda</i>	4,3	70280	94,8	24400
<i>Italia</i>	59,4	301320	1212,5	20900
<i>Letonia</i>	2,3	64589	17,5	7400
<i>Lituania</i>	3,5	65200	25,0	7000
<i>Luxemburgo</i>	0,5	2586	18,3	40800
<i>Malta</i>	0,4	316	5,7	14300
<i>Países Bajos</i>	16,3	41526	364,8	22700
<i>Polonia</i>	38,6	312685	311,0	8100
<i>Portugal</i>	11,3	92931	162,7	16200
<i>Reino Unido</i>	60,2	244820	1273,3	21300
<i>República</i>	10,3	78866	130,9	12800

<i>Checa</i>				
Rumanía	22,3	238391	141,1	6300
Suecia	9,1	449964	192,3	22000
UE-27	498,1	4.632.318	8867,25	18294
Estados con estatus oficial de candidatos (sin fecha de adhesión establecida)				
Turquía	71,2	780580	408,0	6100
Croacia	4,8	56542	435,9	8200
Macedonia*	2,0	25333	8,8	4300
Subtotal	78,0	862455	452,8	6078
Total	182,0	1950016	1344,2	7513
UE-30	576,1	5188788	9320,3	16667



■ Estados miembros
■ Estados candidatos
■ Estados candidatos potenciales
■ Proceso congelado
■ Candidatura rechazada por el [CE](#)
■ Ingreso rechazado por referéndum

Fuente: Tabla con modificaciones propias información base y mapa obtenidos en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Ampliación_de_la_Unión_Europea

En la UE con la entrada de los diez nuevos miembros, se generaron características como las siguientes:

- 1) El crecimiento de la diversidad de las estructuras de las granjas de la UE se incrementaría drásticamente, así como las tierras y la mano de obra, por lo que la

producción aumentaría en poco menos del 10 por ciento, según estimaciones de la OCDE⁹²,

- 2) Los ingresos de los agricultores aumentarían de forma significativa en término medio para los nuevos Estados miembros y
- 3) Los niveles de soporte quedarían por debajo de los otros 15 estados miembros, así que con el aumento de los otros diez miembros, el soporte quedaría un punto porcentual por debajo del año 2004.

La UE tiene como estrategia en su política agraria, los precios de intervención (altos precios), el progreso tecnológico para el campo, el incremento en la producción, la disminución del consumo y la acumulación de excedentes⁹³. Desde el principio de la Unión, la mayor parte de su presupuesto fue dedicado a soportar la PAC y tuvo como objetivo aumentar la productividad agrícola, pero ello generó contaminación que causó daños a la salud y a los ecosistemas naturales, generó sobreoferta, altos costos de almacenaje, lo cual fue paliado con el otorgamiento de subvenciones a la exportación. Todo esto provocaría una espiral: aumento de las cantidades destinadas por los presupuestos al sector agrícola, incremento de las producciones, nuevos aumentos de los presupuestos, etc. También los altos precios de intervención provocaron efectos negativos generando una aguda diferencia entre los precios del mercado externo y los precios del mercado interno, ya que los precios domésticos estaban muy por encima de los precios mundiales, motivo por el cual la UE cerró o limitó el acceso a sus mercados. Todo lo anterior generó que el gobierno europeo reformara en varias ocasiones la PAC, lo que mostraremos en las siguientes páginas.

2.3 Las Reformas de la PAC

Las reformas sucesivas correspondientes a los años 1992, 1999 y 2003 que estudiaremos más adelante han hecho mucha más compleja la PAC. Los costos presupuestarios crecientes, su incapacidad de orientar la producción con productos que satisficieran las diferentes demandas de la industria de la transformación, la inequidad de las ayudas que favorecen sólo a una minoría de productores y la ampliación han sido cuestiones de suma importancia que han tratado de resolverse mediante sucesivas

⁹² Ver www.oecd.org/document/8/0,2340,en_2649_33775_35019848_1_1_1_1,00.html

⁹³ Newman, Fulton y Glaser, 1987 en Kimberly Elliot, 2006, pág. 38.

reformas a la misma. Con la estabilización de los años ochenta se impuso un techo al presupuesto de la PAC, y con la finalidad de limitar el flujo garantizado de la producción se pusieron límites a través del control de la oferta.

A partir de los noventa se comenzó a tomar conciencia de las consecuencias de los impactos negativos en la naturaleza (la contaminación, pérdida de la biodiversidad, desertificación, etc.) provocadas por una explotación agrícola intensiva. También hubo consecuencias que provocaron la multiplicación de las enfermedades sanitarias (vacas locas, fiebre aftosa, dioxina en los pollos, etc.) que obligaron a que se tomaran medidas sanitarias y de calidad de los alimentos. Por todo lo anterior en los siguientes años el sector agrícola de la Unión Europea será sometido a variados cambios provocados entre otros factores, la nueva situación de la ampliación y las nuevas normas internacionales. El consumidor europeo está ahora más preocupado por consumir productos sanos de alta calidad que por consumir productos a bajos precios, por lo que las reformas fundamentadas en medidas medioambientales y alta calidad fitosanitaria han sido de gran aceptación a nivel de la sociedad europea, lo que ha mejorando la percepción que se tiene de la PAC.

2.3.1 Las reformas de 1992

El Acta Única (1986) aprobó una reforma de la PAC que pretendía responder a los problemas surgidos ante los nuevos objetivos. Ello marcó el fin de una era y el comienzo de otra. Estos objetivos pretendían contrarrestar problemas tales como el incremento de la producción surgido a costa del deterioro en la conservación de los recursos, los gastos del presupuesto debidos a los excedentes estructurales, los desequilibrios regionales y de distribución de los recursos financieros entre agricultores y las tensiones generadas a nivel internacional causadas por las restituciones a la exportación.

Por todo ello se realizó una reforma con la reducción de precios y la concesión de ayudas por hectáreas a oleaginosas, cereales y proteaginosas, a condición de dejar en barbecho parte de las tierras. El control de la producción en sectores excedentarios se dio mediante los precios de garantía a la baja y limitando el gasto agrícola. La reforma también se dio a través de la concesión de primas por animal, el reforzamiento de la

financiación a los programas estructurales dedicados a la reforestación, jubilación anticipada, mantenimiento de la población rural y de la protección al medio ambiente. Con estos cambios se pretendió ver a la agricultura no sólo como productora de alimentos y materias primas, sino como un sector importante en la conservación del medio ambiente rural, y en aras también de generar una agricultura competitiva a nivel internacional. Con esta reforma se pretendían métodos de producción menos intensivos para obtener menos excedentes y mejorar el medio ambiente. El control de los excedentes de producción se controlaría con la modulación de precios de garantía a la baja y mediante la limitación del gasto agrícola.

Es entonces cuando se registra una disminución de los precios de garantía a la producción y se reduce la protección a la importación y las subvenciones a la exportación. Con la reforma de 1992 se promovió la transformación de la PAC, pero esta transformación no fue completa, ya que por razones sociales y económicas se reorientaron las intervenciones de la PAC hacia las ayudas directas con modelos técnicos más flexibles y ligados a las mejoras medioambientales, que compensarían la baja de precios de garantía. Ayudas que distorsionaran menos los mercados según las normas del Acuerdo de Marrakech de 1994, que condicionaba las ayudas a medidas de control de la oferta asentadas sobre bases históricas.

Otro tipo de intervención del gobierno europeo es el aumento de ayudas directas pagadas a los agricultores con el presupuesto europeo (o cofinanciado por los presupuestos nacionales) que en 1992 fueron creadas para compensar las bajas de precios de los cereales y de la carne bovina, pero estas compensaciones que se programaron para ser transitorias, se han prolongado a lo largo del tiempo, porque sin duda alguna, las ayudas, subsidios y subvenciones generan un tipo de dependencia del que es difícil desligarse. Es muy importante hacer resaltar que la baja de precios ha beneficiado a la industria y a los comerciantes que intervienen en la agricultura, pero no a los consumidores finales. Podemos citar como ejemplo este mismo año de 1992, en el que la baja del precio de los cereales fue de un 45%, pero esta no fue seguida por una baja proporcional en el precio al consumo de pan, sino que paradójicamente aumentó el precio del pan en Francia alrededor del 35%⁹⁴.

⁹⁴ DELORME, 2004, pág. 20.

Es obvio que con la evolución de la PAC sus objetivos con el tiempo iban cambiando. Mientras que al inicio de la PAC el objetivo primordial era la intensificación de los cultivos y el desarrollo de los medios de producción agraria, en cambio en la nueva PAC el objetivo era en cierta forma no cultivar para lograr la disminución de la producción y, por lo tanto, de los excedentes, pagando al agricultor por dejar de producir cereal y dejar las tierras en barbecho. En toda la Unión Europea coexiste una agricultura intensiva y competitiva poco o nada subvencionada frente a otra agricultura extensiva, casi totalmente subvencionada, pero no competitiva (cereales, girasoles, azúcar). Es decir, sectores competitivos y prometedores se ven enfrentados con sectores no competitivos y económicamente inviables.

Y efectivamente se consiguió una menor producción pero a costa del deterioro general de los ingresos de los agricultores. Quedaron sin resolverse otros problemas, entre ellos, los fuertes desequilibrios entre agricultores grandes y pequeños. Es importante resaltar que el informe Mac Sharry reconoce que el 80% del presupuesto agrícola va a parar a manos de menos del 20% de los agricultores, que son precisamente quienes menos ayudas requieren para mantenerse activos y quienes menos función social y ambiental desarrollan. Son los pequeños agricultores los que se ven desfavorecidos por las ayudas. De ahí que la reforma pretendió apoyar a los pequeños productores pasando del apoyo al producto al apoyo al productor mediante pagos compensatorios, manteniendo los ingresos de los agricultores por ayudas directas a la renta y no al mantenimiento de precios de los productos agrarios por encima del mercado mundial. Debido a la enorme diversidad de agriculturas dentro de una misma Unión se decidió aplicar el principio de subsidiariedad⁹⁵ a nivel de regiones y no quedarse al nivel de los Estados miembros. La normativa de ayudas era formulada por Bruselas pero desarrollada por cada región.

2.3.2 Las reformas de la agenda 2000

En 1997 se presentó un proyecto de reforma llamado agenda 2000. Desde la reforma de 1992, los objetivos de la PAC se referían más explícitamente al

⁹⁵ Principio básico para la Unión Europea en el que las funciones se asignan a nivel de gobierno lo más bajo posible a no ser que se obtengan ganancias de eficiencia al asignarlos a una institución más centralizada.

medioambiente y al empleo, a la orientación del territorio y la calidad de los productos. En 1999 se reafirmaron con mayor vigor los objetivos de la PAC reformada en 1992, y es finalmente en este año cuando por fin se reconoció la necesidad de reformar el programa de ayudas públicas a la agricultura. La OCM de cereales y de la carne bovina que se beneficiaban del 60% del presupuesto del FEOGA fue de las más afectadas con las reformas de 1999.

La agenda 2000 se justificaba por seis razones:

- a) Anticipar los excedentes y reforzar el lugar de la UE en el comercio mundial de los productos agrícolas (brutos y transformados);
- b) Corregir los efectos negativos de la PAC, mediante el mejoramiento del territorio, el mundo rural y el medio ambiente;
- c) Un mejor reparto de las ayudas entre regiones y productores a fin de rehabilitar la imagen de la PAC en la opinión pública;
- d) La descentralización de la PAC tomando en cuenta la diversidad de la agricultura europea;
- e) La prolongación en el tiempo del futuro de la Unión y
- f) La preparación de un nuevo ciclo de negociaciones comerciales internacionales en la OMC.

Con la reforma de la PAC (la agenda 2000) se establece en la UE el marco fundamental de la política agrícola para el periodo 2000-2006. *La agenda 2000* tiene varios objetivos:

- 1.- Mejorar la competitividad a nivel interno y en los mercados mundiales;
- 2.- Lograr una política rural integrada y
- 3.- Promover que los agricultores sean guardianes de los recursos naturales y el paisaje.

Otra de las modificaciones que se llevaron a cabo en el Tratado de Ámsterdam (1996) fue que se dio prioridad a la sostenibilidad del medio ambiente. Así en la llamada Agenda 2000 se analizan las consecuencias de la futura ampliación de la Unión y las perspectivas del cambio de siglo. Esta ampliación supondrá 100 millones más de consumidores, un aumento en la superficie agraria del 50% y un incremento del 100% de mano de obra agraria. Previendo que esto ejercerá presiones en la cuestión agrícola al interior de la Unión Europea y también grandes inversiones se efectuarían, cambios en

la llamada “*Reforma de la PAC de la Agenda 2000*” para preparar la agricultura a la nueva era y a la inminente ampliación. En palabras de la Comisión “para conseguir que la agricultura de la Unión pueda extraer algún provecho de la esperada evolución del mercado mundial, las próximas reformas de la PAC deben aumentar su competitividad tanto en los mercados interiores como en los exteriores⁹⁶.” (El 80% del territorio europeo lo constituyen zonas rurales por lo que el futuro del sector agrícola esta muy vinculado al desarrollo óptimo de ese sector).

No es casual que la Agenda 2000 consolidara el desarrollo rural como segundo pilar de la PAC y fijara metas económicas sociales y medioambientales. Como principales objetivos que refiere la Agenda están la mayor orientación hacia el mercado y la competitividad, que habrá de permitir a los productores de la UE responder a las señales del mercado sin quedar desprotegidos ante fluctuaciones de precios externas, mejorar la salubridad y calidad alimentarias, la estabilización de las rentas agrarias contando con que las ayudas directas serán importantes para el logro de un nivel de vida aceptable de la población agraria, la integración a la política agrícola de los problemas medioambientales así como el mejoramiento de las zonas rurales, la simplificación y la descentralización repartiendo responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros, permitiendo que la producción agraria se oriente más hacia la verdadera demanda de productos y servicios de la sociedad, sin basarse en incentivos de ayudas a productos artificiales.

Es así que mediante la nueva “*reforma Fishler*” se buscará dar libertad a los agricultores para producir con libertad lo que los consumidores demanden en el mercado. Se reducirán las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño y se dispondrá más dinero para los programas de mejora del medio ambiente, a la calidad y bienestar animal⁹⁷. Se dará una ayuda única por explotación para los agricultores independientemente de la producción, manteniendo la vinculación a la producción para evitar así el abandono de la tierra. Satisfacer la mayoría de las subvenciones con independencia al volumen de producción, pero con una vinculación limitada entre ayudas y producción, controlada por los Estados para evitar el abandono de tierras.

⁹⁶ COM (97) 200, vol. I, p.1 en Celma Alonso, 2004, p.54.

La Agenda 2000, reformó los Fondos estructurales con los siguientes objetivos⁹⁸:

1) "La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas". Este artículo es particularmente significativo al incluir expresamente las zonas rurales entre las regiones en las que se debe reforzar la cohesión económica y social. Como instrumentos importantes para alcanzar este fin se encuentran los fondos de finalidad estructural (FEDER, FSE, FEOGA) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁹⁹.

2) La finalidad de la PAC reformada es poner en marcha una política de desarrollo rural sostenible regida por un único instrumento legal para asegurar una mayor coherencia entre el desarrollo rural, los precios y la política de mercado¹⁰⁰. Asimismo, se propone fomentar todos los aspectos del desarrollo rural por medio de la promoción de la participación de todos aquellos que participan en el sector. La nueva política de desarrollo rural, en lo relacionado con la agricultura y otras actividades, tiene por objetivos:

- i) mejorar las explotaciones agrarias,
- ii) garantizar la seguridad y la calidad de los productos alimenticios,
- iii) asegurar unos ingresos justos y estables para los agricultores,
- iv) asegurar que se tengan en cuenta aspectos medioambientales,
- v) desarrollar actividades alternativas y complementarias que generen puestos de trabajo con vistas a frenar la despoblación de las zonas rurales y fortalecer su estructura social y económica,
- vi) mejorar las condiciones de vida y de trabajo y de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres¹⁰¹.

La Agenda 2000 introdujo cambios significativos en la política estructural agrícola y rural. En líneas generales, la reforma de 1999 se centró en los candidatos que cumplían ciertos criterios y al mismo tiempo se inclinó hacia la simplificación y descentralización

⁹⁷ Mediante el principio de condicionalidad se vincularon las ayudas al mejoramiento del medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, bienestar de los animales y el mantenimiento adecuado de las tierras.

⁹⁸ Dicha reforma se basó principalmente en los artículos 161 y 162 (130 D y 130 E).

⁹⁹ Citado en el artículo 158 (130 A) del Tratado CEE.

¹⁰⁰ *4.1.2 Reforma de la PAC

de la gestión de las ayudas. Por otro lado, ha establecido una visión más clara de las responsabilidades y una aplicación más estricta del principio de subsidiariedad. Se plantearon nuevos objetivos (puestos en marcha desde entonces y finalizaron en el año 2007) entre los cuales están:

Objetivo número 1. Promover el desarrollo y el ajuste estructural en las zonas menos desarrolladas. Esto incluye tanto a las regiones más remotas como a las zonas incluidas en el antiguo objetivo nº 6.

Objetivo número 2. Contribuir a la reconversión social de zonas con dificultades estructurales distintas de las incluidas para la obtención de ayudas conforme al nuevo objetivo nº 1. Engloba los antiguos objetivos nº 2 y 5 (b) y otras zonas con necesidades de diversificación económica.

Objetivo número 3. Abarcar todas las medidas para el desarrollo de los recursos humanos fuera de las zonas incluidas en el objetivo nº 1. Este objetivo sustituye a los antiguos objetivos nº 3 y 4¹⁰².

Otros elementos de la reforma 2000 serán los recortes asimétricos en el sector lácteo. Así el precio de intervención de la mantequilla se reducirá en un 25% a lo largo de cuatro años (esto significa un 10% más de lo establecido en la agenda 2000) y la reducción para la leche en polvo desnatada será del 15% a lo largo de tres años: Se reducirán en un 50% los incrementos mensuales de los cereales con un mantenimiento actual del precio de intervención, los sectores del arroz, trigo duro, frutos de cáscara, forrajes desecado y patatas de fécula también llevarán a cabo reformas. Lo más trascendente: la gran mayoría de las ayudas directas ya no estarán vinculadas a la producción.

Con estas reformas la UE esperaba generar cambios fundamentales en el sector agropecuario. Porque desafortunadamente las ayudas directas otorgadas durante la reforma de 1992 perdieron con el tiempo su carácter compensatorio y se convirtieron en ayudas a la renta, con lo que la distribución de la ayuda no tuvo consecuencias óptimas. Es importante responder a la cuestión si con la Agenda 2000 se optimizaría la

¹⁰¹ Parlamento Europeo: Fichas técnicas, 4.1.5 La política socio-estructural agrícola consultado en: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_5_es.htm el día 21 de febrero del 2008.

¹⁰² Parlamento Europeo: Fichas técnicas, 4.1.5 La política socio-estructural agrícola consultado en: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_5_es.htm el día 21 de febrero del 2008.

distribución de ayudas o se seguirían beneficiando solamente una minoría de los agricultores de la Unión. Al respecto, destacamos un estudio¹⁰³ realizado en 2004 para los 15 Estados miembros. Este análisis nos presenta el modo de reparto de las ayudas a las explotaciones agrícolas europeas en función de su localización y por su orientación a la producción hecho a partir de la RICA¹⁰⁴ (*Réseau d'information comptable agricole*) que da información detallada sobre la estructura, los resultados económicos y la situación financiera de las explotaciones.

El reparto de las ayudas a la agricultura depende de la localización de las explotaciones agrícolas y de su nivel de especialización (cereales, oleaginosas, proteaginosas, vacas lactantes, bovinos machos, cabras) identificadas dentro de 31 zonas geográficas. Cerca de dos tercios de las explotaciones tienen una dimensión económica modesta (menos de 20 UDE¹⁰⁵). Esta proporción es superior al 90% en Portugal y en Grecia, está comprendida entre el 80% y el 90% en España y en Italia y es próxima al 70% en Irlanda. Los cuatro países del sur (España, Italia, Grecia y Portugal) agrupan el 62% de las explotaciones agrícolas europeas, el 56% del empleo y el 23% de las ayudas directas. Alemania y Francia tienen el 20% de las explotaciones y se benefician del 45% del total de las ayudas directas. Austria, Finlandia y Suecia representan el 5% de las explotaciones agrícolas y se benefician con el 12% de las ayudas directas. El Reino Unido recibe el 11% de ayudas directas para el 3,6% de sus explotaciones.

El monto global de las ayudas directas a la agricultura comunitaria aumentó rápidamente pasando de 6.4 a 26.9 millardos de euros entre 1991 y 1995. Los 20.5 millardos de euros han sido repartidos de forma muy desigual entre los Estados miembros: +5,1 millardos de euros para Francia, +4,4 millardos para Alemania, +2,1 para Reino Unido, +1,6 para España, +1,5 para Italia, y +3,4 para los nuevos Estados miembros; los otros 2,4 millardos restantes son atribuidos a los restantes Estados miembros. En el mismo periodo los desembolsos del FEOGA pasaron de 31.1 a 34.5

¹⁰³ Estudio de Chatellier en Delorme, 2004, pág. 269.

¹⁰⁴ RICA es una encuesta de todos los Estados miembros que ha sido realizada anualmente durante el transcurso de treinta años.

¹⁰⁵ Unidad de Dimensión Económica.- La dimensión económica se expresa en unas unidades de medida comunitarias conocidas como **Unidades de Dimensión Europea** (UDE). Una UDE corresponde a 1.200 euros (200.000 pts.) de margen bruto total de la explotación.

millardos de euros¹⁰⁶. Las ayudas directas contribuyen enormemente a los ingresos de numerosas explotaciones, sobre todo a las de cereales y las de bovinos y ovinos. Otra medida establece que se dará ayuda a los agricultores para la promoción de los productos agrarios con certificación de calidad (agricultura ecológica, denominación de origen o designación geográfica). Se hará para promoción únicamente en terceros países. La nueva orientación de la UE pretende la reducción de las ayudas que falsean la producción y dar mayor importancia a la calidad, salubridad alimentaria, desarrollo rural y servicios medioambientales y así cumplir con los compromisos internacionales.

Las ayudas directas se encuentran actualmente en el centro del debate sobre la transferencia potencial de créditos de la regulación de mercados hacia el desarrollo rural. Estas ayudas directas tomadas en cuenta son agrupadas en tres categorías:

1) Subvenciones a los cultivos (16,1 millardos de euros) que reagrupan principalmente a los pagos compensatorios hacia las superficies de cereales, oleaginosas, proteaginosas y retirada de tierras;

2) Subvenciones a la producción de animales por un total de 6,1 millardos de euros por cabeza de ganado en el sector bovino, (primas a los bovinos machos y vacas lactantes) ovino y caprino (prima compensatoria ovina) y

3) Otras subvenciones (4,7 millardos de euros) principalmente de ayudas agroambientales e indemnizaciones agrícolas por desastres naturales, calamidades agrícolas y ayudas a actividades forestales (estos programas son cofinanciados también por cada colectividad territorial).

Este tipo de ayudas tiene en cuenta el tamaño, la intensificación, la productividad del trabajo y el desarrollo económico de cada explotación, así como el valor de su producción agrícola y de la EBE¹⁰⁷. Juegan un rol esencial en los ingresos de las granjas y de los agricultores europeos desde el año 1995. Como media, las orientaciones de la producción tienen 1,5 unidades de trabajo agrícola útil, y perciben 7.500 euros de ayudas directas (4.800 euros por empleo y 265 euros por hectárea).

El monto de estas ayudas esta ligado a tres criterios, principalmente:

¹⁰⁶ Comisión Europea, 2000 en Delhorme, 2004, pág. 20.

¹⁰⁷ EBE es un indicador económico intermedio entre el valor agregado bruto y el resultado antes de impuestos, sería el valor correspondiente a la producción agrícola, menos los costos intermedios de consumo, de la granja y del salario (salarios y cotizaciones) más las ayudas directas.

1.- Las producciones agrícolas desarrolladas, de las cuales sólo algunas (las de grandes cultivos y carnes bovina, ovina y caprina) se benefician de los pagos compensatorios agrícolas que no existen actualmente para las otras producciones agrícolas tales como la lechera, la porcina, la avícola, la vitícola, la hortícola, la arborícola y el cultivo de legumbres.

2.- Es importante la dimensión económica de las explotaciones agrícolas, ya que los pagos compensatorios reposan en los factores de superficie y rebaños, así como los niveles anteriores de producción. Estos pagos fueron hechos para atenuar la baja de los precios de garantía. El monto de ayudas directas por explotación está ligado al volumen de la producción. Para atenuar la linealidad se establecieron regiones productoras de cereales, así como estatus de productores profesionales (que deben retirar una parte de sus tierras de la producción).

3.- En cuanto a las explotaciones agrícolas en el sector de cereales, las ayudas directas por hectárea corresponden a un producto diferenciado por rendimiento que está determinado por zona geográfica y por una tasa de indemnización por tonelada, la cual es homogénea dentro de los Estados miembros. El rendimiento varía de simple a triple dentro de los Estados del sur de la Unión y ciertos países del norte, toda vez que los Estados no tienen la misma intensidad agrícola.

La media de los grandes cultivos tiene una superficie agrícola de 40 hectáreas y perciben 12.100 euros de ayudas directas, alrededor de 8.700 euros para empleo y 300 euros por hectárea, lo que representa el 27% del valor de su producción en ayudas directas y el 46% de su EBE. En los diferentes tipos de explotaciones y en las diferentes zonas las disparidades de las ayudas son bastante importantes. Tanto la dimensión económica como su referencia histórica de derechos a primas han conducido a fuertes disparidades de los montos medios de ayudas directas por explotación entre regiones. Existe una enorme diferencia de asignación: desde 1.500 euros en el norte de España a 200.500 euros para los nuevos *Länder* de Alemania del Este donde las explotaciones son muy grandes. Esto es una muestra de lo inequitativa que puede resultar la ayuda a las explotaciones no sólo entre una explotación y otra sino entre un Estado miembro y otro. Desafortunadamente esta forma de ayudas genera que las explotaciones más grandes tengan mayores beneficios y se hagan cada vez más grandes, mientras que las pequeñas tienen menos posibilidades de sostenerse y sobrevivir. Pero aún más

desafortunado es que las explotaciones no por ser más grandes suelen ser más competitivas.

Por todo lo anterior y como una forma de contrarrestar las desigualdades se propuso una modulación dinámica, obligatoria para todos los Estados miembros, mediante la cual se irán reduciendo las ayudas directas progresivamente en un 3% anual con una progresión aritmética, hasta alcanzar un máximo de un 20% para las ayudas asociadas y disociadas a la producción conforme lo previsto en la Agenda 2000. Se plantea que la modulación ayude a la mejor distribución de los fondos debido a que existen pequeñas explotaciones intensivas en mano de obra que son menos prósperas, pero que también reciben menos ayudas y las grandes explotaciones tienen más capacidad tecnológica y de economías de escala pero el costo de los ajustes recae generalmente en los empleados. Por ello se propuso introducir una franquicia que variará en torno al número de empleados en cada explotación, con un máximo de dos unidades de trabajo anuales (UTA) a tiempo completo, para otorgar una franquicia de 5.000 euros. Y por cada UTA adicional los Estados miembros podrán aumentar 3.000 euros, medida que será opcional. De esta forma se espera que la mayoría de las explotaciones (alrededor de tres cuartas partes) queden fuera de la modulación. La cuantía pagada a una explotación sigue siendo muy alta, pues ésta podrá tener un importe máximo de 300.000 euros y sólo cuando el importe exceda esta cantidad, se transferirá al segundo pilar, para ser usado en el desarrollo rural de los Estados miembros con mayor superficie y empleo agrarios y con mayores necesidades rurales.

La agenda 2000 tiende a reforzar y mejorar el aumento de las explotaciones agrícolas pero el estudio de Chatelier encontró que el 20% de las explotaciones agrícolas de la Unión Europea recibe el 80% de las ayudas directas. Se reagruparon el 68% de las ayudas directas que se otorgarán en el año 2008 a las mismas explotaciones, y su situación global ligeramente disminuirá con la reforma de la PAC. Pero las grandes explotaciones estarán en mejor situación económica que las otras, porque se beneficiarán de una potencial reestructuración. Por ello se estima probable que se acrecienten las desigualdades para el año 2008. Las explotaciones agrícolas europeas con el 20% de ayudas tendrán un EBE medio tres veces superior al que tienen las unidades clasificadas con el 80% de ayudas. Estas últimas serán más dependientes de las ayudas directas. Estas explotaciones registran un alza media de su monto de ayudas

+4.800 euros superior al monto medio de ayudas directas de otras unidades con 3.800 euros después de la reforma¹⁰⁸. Sin la modulación de los pagos compensatorios (con una redistribución de los créditos hacia el desarrollo rural) la reforma debería tener una reducción importante de las disparidades entre las explotaciones, pero los resultados del estudio muestran que las explotaciones con más ayudas serán las más beneficiadas de la reestructuración.

En la campaña de comercialización 2000-2001, la *Medida Global de Ayuda* de la UE-15 fue de 43.654 millones de euros; el nivel de compromisos había sido de 67.159 millones de euros; la ayuda fue de 21.845 millones de euros para el compartimento verde y de 22.223 millones de euros del compartimento azul¹⁰⁹. La proporción combinada de los pagos para la producción y el sostén de precios de mercado cayó del 91 por ciento de la ayuda al productor en 1986-1988 al 61 por ciento en 2000-2002, pero las ayudas correspondientes a los pagos por superficie plantada o número de cabezas de animales tuvieron un fuerte aumento que fue de 2,8 por ciento a 27,3 por ciento para el mismo periodo. Los precios que recibieron los agricultores estuvieron un 33 por ciento por encima de los precios del mercado mundial en 2000-2002 frente al 76 por ciento en el periodo 1986-1988. Ahora bien lo que tiene mayores efectos de distorsión de la producción es el sostenimiento de los precios de mercado, los pagos a la producción y las subvenciones a los insumos que representaron el 68,7 por ciento de la ayuda a los productores en el año 2002, en comparación con el 69,9 por ciento en 2001¹¹⁰.

La UE ha incrementado sus soportes en términos de valor y los ha reducido en términos porcentuales desde 1986-1988. De 41 por ciento de apoyos a los agricultores los datos presupuestarios muestran que han disminuido tan sólo a 34 por ciento para 2002-2004, un descenso en mi opinión demasiado pequeño, aunque podemos decir que los soportes que distorsionan más el comercio han disminuido de 100 al 65 por ciento y los soportes de precio de mercado descendieron en más de un tercio.

¹⁰⁸ Chatellier en Delorme, 2004, pág. 290

¹⁰⁹ Documento G/AG/N/EEC/49 de la OMC, de 1 de abril de 2004. Medidas de la categoría azul son las que están incluidas como ciertas ayudas en forma de pagos directos para limitar la producción de los agricultores, programas de fomento al desarrollo agrícola y rural de los países en desarrollo.

¹¹⁰ OCDE, 2003a y 2003f, en OMC, *Examen de políticas comerciales*, CE, 2005, pág. 105.

La reforma de la PAC llamada agenda 2000 estableció pagos desconectados de la producción, cambiándolos por pagos fijos y únicos para los productores. Aunque para algunos estudiosos del sector agrícola estos pagos compensatorios no pueden ser considerados desconectados. Así subraya Trujillo que “Los pagos compensatorios, aún vigentes, no pueden ser considerados desconectados ya que, si bien sus montos globales son fijos regionalmente, no eliminan el incentivo de producir más, individualmente, en reacción a la existencia de subvenciones. Mediante esta innovación la Unión Europea podrá mantener altos niveles de apoyo a los productores, dentro del marco de la OMC”¹¹¹.

2.3.3 Las Reformas a partir del 2003

En junio del 2003 el Consejo de Ministros decidió volver a reformar la PAC a partir de 2004-2005. Recordemos que los principales mecanismos de la PAC son los *Precios Comunes Garantizados* y las Organizaciones Comunes de Mercado para 18 categorías de productos. La PAC reformada intenta poner en orden de forma progresiva las intervenciones, primero mediante el sostenimiento del precio de los mercados, cuyos precios se han visto fuertemente reducidos en los mercados mundiales. Los sectores europeos más desequilibrados son los cereales y la carne bovina. Mediante el Acuerdo de Marrakech sobre agricultura (1994) la UE habría reducido las restricciones a la importación reemplazando los pagos variables por derechos arancelarios; que deberían disminuir además de un 20% en los seis años del citado acuerdo (1995-2001).

En 2003, la reforma de la PAC introdujo un solo pago por granja a partir de 2005 basándose en niveles históricos de soporte. La UE plantea poner estos pagos en la caja verde¹¹² de la OMC. Pero el soporte a los precios de mercado continúa para la mayoría de los productos¹¹³. Las proyecciones de la OCDE sugieren pequeños cambios a nivel general en los niveles de soporte y una modesta reducción en los soportes que distorsionan el mercado, (64 por ciento para 2008)¹¹⁴.

¹¹¹ Trujillo Félix, 2004, pág. 14.

¹¹² Las medidas del compartimento o caja verde están definidas en el anexo glosario de esta tesis.

¹¹³ Únicamente Francia se ha rehusado a aceptar las reformas y la UE ha dado flexibilidad a ello.

¹¹⁴ OCDE 2004^a en Kimberly Elliot, 2006, pág. 40- 42.

Las subvenciones a la exportación disminuyeron en un 36% en volumen y en valor al mismo tiempo. Para el sector lechero las reformas de 1999 y 2003 anunciaron la supresión de las cuotas que se diseñaron por los bajos precios y un aumento en las cantidades garantizadas. Una evolución análoga se prevé para el sector del azúcar. El objetivo final será alinear los precios europeos a los precios mundiales y mantener sólo dos tipos de intervenciones reguladoras, una *sobregarantía de precio mínimo*, para proteger a los productores de las caídas de precios características de los mercados agrícolas; la otra está dada bajo la forma de *mecanismos de control de la oferta* (retirada de tierras, techos en las ayudas, praderas permanentes, cuotas a la producción garantizadas, reforestación de tierras agrícolas, etc.) para limitar el crecimiento de la producción y luchar contra la sobreoferta y la baja de precios.

Las reformas a la PAC introducidas a partir del año 2003 transformaron los pagos compensatorios en pagos a las explotaciones independientemente de la producción sobre la base de las sumas percibidas durante el 2000-2002. La primera característica de los pagos desagregados es la descentralización. Serán dados en forma de pagos por hectárea o por explotación, con la condición de que cumplan con la normativa ecológica, de seguridad alimentaria, de sanidad animal y vegetal, la seguridad en el lugar de trabajo, el mantenimiento de tierras agrícolas en buenas condiciones agrícolas, medioambientales y la retirada de tierras. La tasa y la fecha de aplicación desagregadas se harán mediante modalidades para su transferencia en base a las necesidades relevantes de cada reglamentación rural. La segunda característica de estos pagos es que se darán en forma de reducciones lineales y progresivas (modulación) mediante reducciones del 3 por ciento en 2005, 4 por ciento en 2006, 5 por ciento en el 2007 y hasta el 2012. Las explotaciones que estén situadas en regiones muy periféricas recibirán cantidades menores a 5.000 euros en forma de pagos por año. Los recursos de la modulación deberán tener el objetivo de ejercer una redistribución entre cada Estado miembro. Pero esta redistribución no se aplicará al 80% (90% para Alemania) de los recursos que le resten de la percepción a cada Estado miembro. Éstas se harán en base a la cantidad de empleo agrícola y al PIB por habitante.

La forma de los pagos directos es de forma híbrida, ya que se harán en algunos rangos del primer pilar de la PAC que cubra los gastos del mercado con un presupuesto garantizado hasta el año 2012 (hasta cubrir los techos de 45 millardos de euros para la

Unión Europea de los 25). Con un desacoplamiento casi total de la producción y una transferencia progresiva hacia el “desarrollo rural” (que después del 1999 forma el segundo pilar de la PAC y que reagrupa la segunda categoría de las ayudas directas, pero que no amerita el apelativo de desarrollo rural, ya que las ayudas van dirigidas más hacia los agricultores y no necesariamente al medio rural), son políticas que están lejos de ser coherentes en opinión de destacados autores¹¹⁵.

Con la reforma del 2003 se incluyeron ayudas de las llamadas permitidas en la normativa de la OMC y que son dadas a las explotaciones (inversiones, instalación), ayudas a la mejora de la calidad, a la adaptación de las explotaciones a la nueva normativa, ayudas para los agricultores jóvenes, para el mejoramiento de los animales, etc. Con techos en el presupuesto de ayudas que son cofinanciadas por el presupuesto europeo y por cada presupuesto nacional, con proporciones variables según el grado de desarrollo de cada región en un cuadro presupuestario dado hasta el 2012, la PAC reformada intenta compaginar una liberalización acorde al Acuerdo de Agricultura de la OMC con un acompañamiento social. Falta, empero, por demostrarse que esto no va a quedar solo en un intento, pues de acuerdo con el informe del grupo de expertos dirigido por el profesor Sapir, éste considera que la PAC ha dejado de ser una política que promueva la eficacia y la producción y se ha convertido en una política redistributiva a favor de un grupo particular de ciudadanos¹¹⁶.

Dentro de las perspectivas del plan presupuestario para 2000-2006 que fue aprobado por el Consejo europeo de Berlín en el año 1999 se hicieron modificaciones para las diferentes Organizaciones Comunes de Mercado, se ampliaron las ayudas públicas otorgadas a la agricultura europea y el modo de repartición de las ayudas directas a las explotaciones agrícolas. Recordemos que desde la reforma de 1992 se habían puesto en marcha compensaciones a la baja de precios y los pagos directos se dan en base a los factores de producción (superficies cultivadas, cabezas de ganado) y referencias históricas. La razón de la existencia de estos pagos compensatorios había sido permitir por un cierto periodo de tiempo la adaptación de las explotaciones a la baja de precios de garantía, pero el problema radica en que estos pagos se han continuado año tras año.

¹¹⁵ Delhorme, 2004, pág.22.

El desarrollo rural (segundo pilar de la PAC) incluye medidas agroambientales, programas de jubilación anticipada, repoblación forestal y pagos a los agricultores más necesitados. También se planea invertir, formar, promocionar y reconvertir a la agricultura. El 85 por ciento será financiado por el presupuesto comunitario y el resto será cofinanciado por los Estados miembros. El total para el segundo pilar es de 38.300 millones de euros para los años 2000-2006. Pero en el año 2004 se otorgó un extra de 4.800 millones que representa un 2 por ciento más que los gastos de 2003. También se financia un programa llamado *Leader +* para apoyar el sistema rural integrado en áreas seleccionadas a nivel local. La financiación se hace a través del FEOGA y es de 2.000 millones de euros para el periodo 2000-2006. Fue creado también un fondo de ayuda para contrarrestar desastres naturales, tecnológicos y medioambientales que cuenta con 500 y 1.000 millones de euros. Para apoyar en el caso de inundaciones y sequías se planearon derogaciones que permiten el pastoreo en zonas en barbecho, la venta de cereales de las existencias de intervención a precios rebajados para su uso en alimentación animal, derogaciones y procedimientos que permitan tomar decisiones más rápidamente en cuestiones de ayuda, así como adelantos de pagos directos.

En diciembre del 2003, por primera vez, la Comisión propuso ayudas de *mínimis*¹¹⁷ en la pesca y la agricultura mediante un reglamento aplicado en el año 2004. El reglamento exime hasta un máximo de 3.000 euros durante tres años para cada agricultor y pescador a través de un requisito de notificación previa. Además en los casos en que cada agricultor reciba anualmente menos de 2.000 euros de pagos directos, cada Estado debe respetar un tope global de aproximadamente 0,3 por ciento de su producción agrícola o pesquera¹¹⁸.

Las reformas promovidas para la PAC en el año 2003 se encuentran actualmente en aplicación y consisten principalmente en desligar los pagos de la producción, por lo que se espera que los agricultores estén más acordes con la evolución del mercado mundial. La reforma del 2003 prevé el establecimiento de un pago único desvinculado que no esté basado en los precios ni en la producción, sino sujeto al requisito de

¹¹⁶ Reporte Sapir, 2003, pág. 164 en Ibidem pág. 24.

¹¹⁷ Ver definición en Anexo Glosario.

¹¹⁸ La OMC ha calculado que si todos los Estados hicieran uso de esta medida de *mínimis* ascendería a 290.000 millones de euros, que representaría el 2,2 por ciento del valor anual de las ayudas públicas a la agricultura que es de 13.000 millones de euros.

mantener en buenas condiciones agrícolas y ambientales los terrenos cultivables, generando asignaciones de pagos basadas en las sumas recibidas durante el periodo 2000-2002. Se ha otorgado libertad para que los Estados miembros apliquen el régimen a nivel regional. Si lo aplican todos los agricultores de esa región pueden recibir pagos, independientemente que los haya o no recibido en forma directa los años precedentes. El valor de los derechos de la explotación agrícola se calcula dividiendo la cantidad de referencia del pago por el número de hectáreas admisibles en el año de referencia. El valor de los derechos a nivel regional se calcula en base al número de hectáreas admisibles dentro de la región y no sobre los pagos hechos a cada agricultor. Es importante resaltar que los Estados miembros pueden optar por mantener un vínculo limitado entre los pagos y la producción disociación parcial. Además de las medidas de reforma anteriores se previeron otras reformas como la reducción obligatoria de los pagos directos a las grandes explotaciones (modulación) con la finalidad de obtener financiamiento para el sector rural.

La PAC después de las reformas del 2003 presenta una mayor orientación a los mercados, debido a la desvinculación de la producción y los precios de los pagos de ayuda a los agricultores. Estas reformas promueven el incremento de la eficiencia en cuanto a la transferencia de ingresos y la reducción de la carga administrativa. Los nuevos Estados miembros tenían la libertad de reimplantar el régimen de pagos directos que aplicaban los quince miembros anteriores de la UE u optar por el pago único por superficie¹¹⁹ (RPUS) por un máximo de cinco años, es decir, hasta finales del 2008. Eslovenia y Malta aplicaron el régimen del pago único a nivel regional a partir de enero del 2007, y los ocho nuevos Estados miembros restantes aplicaron el Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS) pero al final del periodo estos ocho miembros deberán aplicar el pago único a nivel regional. El pago único es un pago hecho por superficie, específicamente por hectárea y se obtiene dividiendo la dotación nacional anual, que es la suma de todos los pagos directos, por la superficie cultivable del país, determinada para los fines de dicho régimen.

¹¹⁹ Los pagos RPUS se encuentran disociados de la producción, debido a que no existe la obligación de producir o utilizar los factores de producción, pero se debe mantener la tierra en buen estado ambiental y agronómico.

Para el año 2004 el pago medio en los ocho nuevos Estados miembros era de 46,04 euros por hectárea. La cantidad del pago único por superficie varía en cada uno de los ocho Estados y aumenta cada año cuando los pagos directos de los regímenes van siendo reemplazados por los del régimen del pago único. La mayoría de los Estados miembros aplicaron las reformas a partir del 1 de enero del 2005, España, Finlandia, Francia, Grecia y los Países Bajos empezaron en el año 2006. En los Estados como Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Reino Unido menos del uno por ciento del soporte está asociado a la producción y los precios. España, Francia, los Países Bajos y Portugal otorgan más del veinte por ciento del soporte de forma vinculada. Todos estos beneficios se habrían maximizado si todos los Estados miembros hubieran reemplazado por completo los pagos vinculados por el nuevo régimen del pago único¹²⁰.

Se calcula que para el año 2012 aproximadamente el 90 por ciento de las transferencias presupuestarias se hará mediante pagos directos para cultivos herbáceos (93 por ciento) leche (100 por ciento), carne de ovino (73 por ciento) y bovino (78 por ciento), de acuerdo al régimen del pago único en el conjunto de la UE ¹²¹. También se aceptaron reformas para los productos con desequilibrios estructurales como la mantequilla, el centeno y el arroz. Se ajustaron los mecanismos de ayuda para el trigo duro, las patatas de fécula, los forrajes secos, y las frutas de cáscara y se dio un mecanismo de disciplina financiera para que no se sobrepasen los presupuestos reformados hasta el año 2013.

El éxito de la PAC ha valido que la Unión Europea en la actualidad sea el principal exportador e importador de productos agrícolas en todo el mundo y que sea autosuficiente en una gran variedad de productos agrícolas, tales como la leche entera en polvo, leche desnatada en polvo, el azúcar, el trigo y la mantequilla, aunque en el año 2004, su balanza comercial tuvo un déficit de productos alimenticios y agrícolas de 2.500 millones de euros. Sus exportaciones representan una parte importante del comercio mundial agrícola: 40 por ciento para los vinos, un tercio para la carne de cerdo, quesos y leche en polvo y el veinte por ciento para la mantequilla, huevos y

¹²⁰ OCDE, 2005^a en OMC, 2007, pág. 103.

¹²¹ Comisión Europea, 2005e en OMC, 2007, pág. 103.

azúcar. La UE es altamente excedentaria en diversos productos agrícolas por lo que depende de las oportunidades de exportación.

Los sectores agrícolas reformados han sido la carne de ganado bovino, ovino y caprino, los cereales, las semillas oleaginosas, los forrajes desecados, las semillas y los productos lácteos. En el año 2004, se propusieron reformas para el aceite de oliva, el tabaco, el algodón y el lúpulo y en febrero del 2006, para el azúcar, reforma que entró en vigor a partir del 1 de julio del mismo año. En el 2006, también se hicieron reformas que disociarán de la producción el 65 por ciento de las subvenciones al algodón y se pagarán como sostenimiento al ingreso de los agricultores, pagos que pueden ser incluidos en el compartimento verde; el 35 por ciento se dará a los agricultores como ayuda por hectárea cultivada de algodón, pagos que se incluyen en el compartimento azul¹²². Se fijó un presupuesto de 800 millones de euros para el gasto de la reforma del algodón¹²³. La Comisión ha previsto reformas a los sectores del vino, frutos, legumbres y hortalizas.

Como señala el informe de la OMC en materia de agricultura del año 2007, la ayuda total que tiene los mayores efectos de distorsión en la producción, como son el sostén de precios del mercado, los pagos basados en la producción y en el uso de insumos, bajó de 71,7 por ciento en el año 2003 a 63,8 por ciento de ayuda a los productores en el año 2005. Aunque el presupuesto total gastado en la PAC sigue siendo alto, ha bajado hasta ser el 32 por ciento (con exclusión del desarrollo rural) del total presupuestado para la UE¹²⁴. Los Aranceles continúan siendo altos llegando a un máximo de 167,2 por ciento, la protección en frontera, la limitada liberalización junto con la ayuda interna continúan aislando algunos productos agrícolas del mercado internacional, de la competencia y esto ha contribuido a la generación de excedentes, generando una alta dependencia de las subvenciones para la exportación de estos excedentes de productos agrícolas. Por ello, las últimas reformas pretenden reorientar la política agrícola y también adecuarla a las condiciones de la entrada de los nuevos estados miembros.

¹²² Definido en el acuerdo de Agricultura de la OMC para mayor información ver en el Anexo glosario de esta tesis.

¹²³ OMC, 2007, pág. 102.

2.4 La Situación de la producción agrícola de la UE en los mercados mundiales

Como anteriormente se ha dicho, la UE es el principal exportador e importador de productos agrícolas a nivel mundial, además de ser autosuficiente en la mayoría de los productos incluidos en la PAC. Para el año 2002, la leche entera constituyó el nivel más alto de autosuficiencia¹²⁵, seguida de la leche desnatada en polvo, el azúcar, el trigo y la mantequilla. De hecho esos productos tuvieron producción excedentaria, por lo que la producción agrícola de la UE depende de las oportunidades de exportación. Los productos de la UE representan un porcentaje elevado del comercio mundial de productos agrícolas. Por ejemplo, en el año 2000, el vino representó el 39,8 por ciento, la carne de porcino el 36,1 por ciento, el queso el 35,8 por ciento, la leche en polvo el 32,5 por ciento, la mantequilla el 21,2 por ciento, los huevos el 19,1 por ciento y el azúcar el 16,8 por ciento¹²⁶.

En general para el año 2002, los ingresos de la UE-15 descendieron en varias de las explotaciones agrícolas, en las aves de corral y ganado porcino en -38,7 por ciento respecto de los niveles del 2001, la producción mixta de cultivos y ganadería en -15,9 por ciento, el vino en -7,5 por ciento, la leche en -7,3 por ciento. Hubo cultivos que tuvieron un aumento en el ingreso medio en el año 2002. Entre ellos, los cultivos permanentes con 18,6 por ciento y la horticultura con 11,7 por ciento. Para el 2002, la leche era el producto de más importancia acaparando el 14,5 por ciento de la producción agrícola de la UE-15, seguida del ganado porcino con 10,2 por ciento y el ganado bovino 9,1 por ciento. Para los diez nuevos países en adhesión en el año 2002, el ganado porcino representaba el 18,1 por ciento, la leche el 14,9 por ciento y el trigo el 8,8 por ciento. En cuanto a los productos los gastos más fuertes del FEOGA en 2002 fueron: 43 por ciento para los cultivos herbáceos, cuando había sido de 41 por ciento en 2001, 18 por ciento para la carne de bovino cuando había sido del 15 por ciento en 2001 y 6 por ciento para los productos lácteos frente a 4,5 por ciento en 2001.

¹²⁴ OMC, 2007, pág. 98.

¹²⁵ La relación entre producción interna y consumo.

¹²⁶ OMC, 2005, pág. 104.

La distribución de MGA de los productos agropecuarios europeos en el 2000-2001 fue la siguiente: bovino para carne 25,6 por ciento, azúcar blanca 13,3 por ciento, mantequilla 10,2 por ciento, tomates 6,1 por ciento, trigo común 5,2 por ciento, manzanas 5,1 por ciento, cebada 5 por ciento y aceite de oliva 4,7 por ciento. Estos datos indican que los niveles de EAP¹²⁷ se mantienen muy elevados, como se muestra en la tabla 3.1. En el periodo 2000-2002, se suprimió el precio básico de la carne de ovino, y los precios de intervención del arroz, cereales, queso, leche, mantequilla, remolacha azucarera y carne de porcino se mantuvieron en los niveles del periodo anterior. Los precios de intervención fueron 101 euros por tonelada de cereales, 298 euros por tonelada de arroz, 2.055 euros por tonelada de leche, 3.282 por tonelada de mantequilla, 48 euros por tonelada de remolacha azucarera, 1.509 euros por tonelada de carne de porcino¹²⁸. En el mes de julio del año 2002, se sustituyó el precio de intervención de la carne de bovino por un precio básico para almacenamiento de 2.224 euros la tonelada, lo que representa el 26,2 por ciento por debajo del periodo 2001-2002. Este precio básico puede activarse mediante el almacenamiento privado y existe también el precio de intervención por red de seguridad de 1.560 euros la tonelada.

Dentro de la reforma de la PAC de junio del 2003, se plantearon reformas para el sector del aceite de oliva, del algodón y del tabaco que entrarán en vigor a partir del 2006 y se planteó la reforma para el sector del azúcar que nunca antes había sido reformado. Mediante estas reformas se pretende una mejor orientación al mercado con medidas que distorsionen menos el comercio, mantener el control de los costes presupuestarios y ayudar a negociar el acuerdo de la OMC.

¹²⁷ Estimación de ayuda al productor (EAP).

¹²⁸ OCDE, 2003^a, en OMC, Examen de las políticas comerciales, CE, WT/TPR7S7136, pág. 109.

Cuadro 2.2 Principales indicadores de ayuda por productos, 1996-2002

		1986-1988	2000-2002	2000	2001	2002 (provisional)
Trigo	EAP millones de euros	7.879	9.757	9.950	9.243	10.078
Trigo	Porcentaje EAP	51	46	46	46	46
Maíz	EAP millones de euros	2.928	2.616	3.038	2.812	1.997
Maíz	Porcentaje EAP	53	35	41	37	28
Otros cereales	EAP millones de euros	5.238	6.110	6.014	6.199	6.116
Otros cereales	Porcentaje EAP	56	51	50	51	52
Arroz	EAP millones de euros	395	269	136	349	321
Arroz	Porcentaje EAP	57	31	17	40	37
Semillas de oleaginosas	EAP millones de euros	2.828	1.884	2.157	1.806	1.689
Semillas de oleaginosas	Porcentaje EAP	59	35	39	34	31
Azúcar	EAP millones de euros	2.883	2.357	2.614	2.008	2.449
Azúcar	Porcentaje EAP	60	48	50	44	49
Leche	EAP millones de euros	19.002	17.523	16.335	17.088	19.147
Leche	Porcentaje EAP	57	44	42	41	48
Carne de Bovino	EAP millones de euros	11.956	21.047	17.720	20.108	25.313
Carne de Bovino	Porcentaje EAP	55	73	66	73	79
Carne de Ovino	EAP millones de euros	3.616	3.050	3.507	3.333	2.312
Carne de Ovino	Porcentaje EAP	70	46	53	49	38
Carne de porcino	EAP millones de euros	2.839	6.201	5.933	5.884	6.786
Carne de porcino	Porcentaje EAP	16	24	25	20	26
Aves de Corral	EAP millones de euros	1.770	3.432	3.295	3.535	3.466
Aves de Corral	Porcentaje EAP	24	37	37	35	38
Huevos	EAP	644	230	244	124	323

	millones de euros					
Huevos	Porcentaje EAP	13	4	4	2	6
Otros Productos	EAP millones de euros	24.740	25.791	25.205	25.474	26.694
Otros Productos	Porcentaje EAP	29	22	22	21	22
Todos los productos	EAP millones de euros	86.718	100.266	96.146	97.963	106.689
Todos los productos	Porcentaje EAP	40	35	34	34	36

Nota: La estimación de la ayuda a todos los productores (EAP) para “otros productos” es el resultado de restar la EAP de los productos que figuran en la lista de EAP de todos los productos.

Fuente: OCDE (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003*, París. Adaptación y Modificaciones propias.

De forma sintética en el cuadro 2.2 se presentan los porcentajes de ayudas para los principales productos hasta el año 2002 y los cambios dados en los productos de acuerdo con la antigua y la nueva PAC. A continuación se realizan algunos comentarios sobre productos considerados individualmente, cuyo resumen oficial se encuentra en el cuadro 2.3.

Tabaco.-La UE-15 ocupa el quinto lugar como productor a nivel mundial. Este producto representa el 0,4 de su producción agrícola. Los mayores productores son Grecia e Italia, en los años 1990. La superficie cultivada de este producto se redujo a una tasa anual de 2,6 por ciento, pero el rendimiento medio aumento de 2 a 2,7 toneladas por hectárea. Este sector da empleo al 2,4 por ciento del total de las unidades de trabajo anuales¹²⁹ de todo el sector agrícola de la UE-15. En este sector, como en muchos otros, subsisten pequeñas explotaciones intensivas en mano de obra menos integradas en los mercados con grandes explotaciones con un gran capital, más integradas. Se han expresado dudas dentro de la UE sobre la sostenibilidad de este sector productivo y la justificación de las ayudas a la producción, debido a la contradicción entre las ayudas y las políticas de salud de la Unión. En la reforma se dispuso que a partir del 2006 se dissociara mediante una transformación total o parcial para la actual prima de tabaco de la producción y se integrara al régimen de pago único en un periodo de transición de cuatro años¹³⁰.

¹²⁹ La Unidad de trabajo anual es el trabajo de una persona ocupada en una explotación agrícola a jornada completa es decir ocho horas 225 días al año.

¹³⁰ Ibidem, pág. 117

Aceite de oliva.- Para este producto se utilizan las ayudas a la producción como principal medida de apoyo. Las ayudas se otorgan a todos los productores por un total de 1.322,5 euros la tonelada, para la cantidad de aceite producido en función de una cantidad nacional garantizada (CNG) de 1.78 millones de toneladas. Las compras de intervención se sustituyeron por ayudas al almacenamiento privado y existen ayudas para los que sobrepasan o no alcanzan las CNG que les corresponden. En cuanto a las restituciones por exportación, desde el año 1998 están en cero, sin repercusiones negativas. Pero se otorga una restitución para el aceite de oliva cuando se utiliza en el pescado, las legumbres y hortalizas en conserva. Este producto ha sido afectado por la reforma de la PAC que, a partir del 2006, significa que los antiguos pagos a la producción serán convertidos en ayudas directas a los ingresos. El 60 por ciento de los que actualmente reciben pagos ligados a la producción que en el período 2000-2002 fueron de 2.300 millones de euros, serán convertidos al régimen de pago único por explotación para las explotaciones de más de 0.3 hectáreas. Las explotaciones que sean menores de 0.3 hectáreas se disociarán totalmente de la producción a partir del 2006. El acceso de pago único se limitará a los olivares existentes antes del 1 de mayo de 1998, y las nuevas plantaciones que surgieran deben ser aprobadas por la Comisión. Los Estados podrán conservar el restante 40 por ciento para conceder pagos suplementarios por olivar, calculado en base al número de hectáreas o de árboles. Las restituciones para conservas serán suprimidas. Lo que podemos observar con esta medida es que efectivamente aún con la nueva reforma se otorgarán ayudas directas al ingreso a las explotaciones más grandes, discriminando y eliminando las ayudas a las explotaciones más pequeñas y que son las que más podrían necesitar de esas ayudas.

Algodón.- Su producción para la UE es de 0,5 por ciento de su producción agrícola. Existen 71.600 explotaciones de 4.9 hectáreas en promedio en Grecia y 7.600 de 12 hectáreas en promedio en España. Para Grecia este producto representa el 9 por ciento de su producción agrícola, produciendo 1,55 millones de toneladas de algodón en rama. Casi todos los productores pertenecen a las organizaciones de productores, pero para la etapa de elaboración existen empresas privadas y cooperativas. La UE es el principal importador neto de algodón a nivel mundial con 708.000 toneladas de importaciones y 227.000 toneladas de exportaciones en el año 2002. El régimen de ayudas del algodón fue modificado en el año 2001, y se da mediante la ayuda directa

por tonelada de algodón en rama en CNG para cada Estado miembro, 782.000 toneladas para Grecia y 249.000 para España y 1.500 toneladas para otros países de la UE-15. Los elaboradores reciben un nivel de ayuda que paga un precio mínimo a los productores. Este precio es fijado periódicamente en base a la diferencia entre el precio mundial y un precio objetivo. Este último ha sido fijado en 1.063 euros la tonelada desde 1995-1996, con un precio mínimo de 1.010 euros la tonelada. No se conceden subvenciones a la exportación para el algodón. Para el año 2000-2002 los Estados compartirán 22 millones de euros en base a la superficie media con derecho a ayuda que forma parte del segundo pilar de la PAC¹³¹. Mediante la reforma de la PAC del 2006, se estableció un pago único por explotación para el 65 por ciento del gasto por concepto de ayuda a productores en forma de ayuda directa a los ingresos para cada Estado miembro y el 35 por ciento restante del gasto se hará como dotación nacional para los nuevos pagos por superficie destinados a los productores de algodón de zonas adecuadas para ese cultivo. Este pago será de 370.000 para Grecia, 85.000 para España y 360.000 para Portugal. Si la ayuda de superficie máxima es menor que la superficie dedicada al algodón, la ayuda por hectárea se reducirá proporcionalmente¹³².

Los cereales.- Son el producto agrícola de mayor volumen en la UE, con una producción de 259,7 millones de toneladas en el año 2000 y con un aumento a 289,5 millones de toneladas en el año 2004. En el año 2005 la producción fue de 266,5 millones de toneladas. La disminución fue causada por la sequía. El 62 por ciento de la producción de cereales se utiliza para el ganado forrajero, el resto se utiliza para bebidas y alimentos industrializados. Francia produce el 24,2 por ciento del total de la producción, Alemania el 17,5 por ciento, Polonia el 10,2 por ciento, España el 8,2 por ciento e Italia el 7,5 por ciento. Los agricultores europeos reciben apoyos principalmente a través del precio de intervención¹³³, que es el precio garantizado a través del cual un organismo de intervención de cada Estado miembro compra y almacena la producción y puede variar dependiendo de la calidad del producto. Debido a la reforma de la PAC del 2003, se redujeron en 50 por ciento los incrementos mensuales de los precios de intervención de los cereales. Entre noviembre y junio aumenta a 0,46 euros la tonelada por mes. En la ayuda por pagos directos, solamente

¹³¹ Comunicado de prensa de la Comisión Europea IP/04/521, 22 de abril de 2004.

¹³² OMC, WT/TPR/S/136, pág. 119.

¹³³ El sistema de intervención excluye al centeno.

Francia y Luxemburgo eligieron los pagos disociados parcialmente y retuvieron el 25 por ciento de sus topes nacionales para hacer un pago adicional a sus agricultores de productos herbáceos. Los agricultores de estos dos estados miembros pueden recibir hasta 63 euros por tonelada de pagos directos si producen en zonas remotas. Los agricultores que cultivan en zonas difíciles como Finlandia y Suecia y otras zonas adyacentes al paralelo 62 que son afectadas por las condiciones del clima reciben una ayuda de 24 euros la tonelada multiplicada por el coeficiente de rendimiento. Esta ayuda se puede incorporar al régimen de pago único. Los precios de intervención de los cereales son de 101,31 euros por tonelada. Los aranceles NMF tienen un promedio de entre 55,2 y 116,6 por ciento¹³⁴. Se prevé que para el periodo 2005-2012 la producción aumentará a 270,9 millones de toneladas y las importaciones aumentarán a 30,5 millones de toneladas. Esto a causa de la reforma de la PAC del 2003, que aumentó la retirada de tierras y el aumento en la producción debido al rendimiento de los cereales en los diez nuevos Estados miembros, cuya producción equivale a la mitad de la producción del resto de los quince miembros de la Unión.

La producción de carne de bovino.- Disminuyó de 8,4 millones de toneladas en el año 1999 a 8 millones de toneladas en 2004. El ganado bovino de la UE se vio afectado por la enfermedad de la fiebre aftosa y la epidemia de encefalopatía espongiiforme en 1994, y en 2000-01 respectivamente. El número total de vacas disminuyó en más de 1,6 millones de cabezas en el periodo 2001-04, debido al efecto combinado de los contingentes de leche, que se mantuvieron constantes, pero el rendimiento de leche siguió aumentando. La UE ha pasado de ser importadora neta de carne bovina desde 2003, y sus exportaciones de este producto han disminuido desde 2004. Las restituciones a la exportación se redujeron en el 2005 en varias ocasiones y las de bovinos en pie se suprimieron en diciembre. Los aranceles NMF de los cárnicos varían de entre 25,3 y 427,9 por ciento. Se otorga ayuda para el almacenamiento privado a través de las OCM. Los pagos directos se harán por disociación parcial y pueden mantener hasta el 100 por ciento de la prima por vaca nodriza que corresponde a 200 euros por animal y hasta el 40 por ciento de la prima por sacrificio para los bovinos adultos que corresponde a 80 euros por animal. Pueden tomar la alternativa de mantener el 100 por ciento de la prima para sacrificio para los bovinos adultos sin

¹³⁴ Agritrade información en línea, www.agrictrade.org/agritrade/cereals/executive_brief.htm[14 de junio de 2006] en OMC, 2007, pág. 114.

disociar, o en su defecto, hasta el 75 por ciento de la prima especial por animales machos que corresponde a 150 ó 210 euros por animal, dependiendo de la clase. También pueden retener el 100 por ciento de la prima por sacrificio de terneros correspondiente a 50 euros por animal como pago de productos específicos. Cuando el precio medio del mercado es menor a 2.224 euros la tonelada, el 103 por ciento del precio básico se activan los pagos de almacenamiento privado.

También se otorgan precios de intervención para el almacenamiento de carne cuando el precio medio disminuye a menos de 1.560 euros la tonelada durante más de dos semanas consecutivas en una región o en un Estado miembro; esto es para el mercado de bovinos jóvenes o novillos. Se espera que tanto la introducción del pago único disociado como el aumento de los precios de los cereales desincentivarán la producción de carne de bovino. Se espera que para el 2012 se reduzca la producción a 7,6 millones de toneladas. Se ha calculado que la demanda de carne en la UE se estancará en 8,2 millones de toneladas a mediano plazo¹³⁵.

El Azúcar.- La UE es un exportador neto de azúcar. Ocupa el tercer lugar con el 14 por ciento de la producción de azúcar a nivel mundial, con el 12 por ciento del consumo, el 12 por ciento de las exportaciones y el 5 por ciento de las importaciones. Exporta el 20 por ciento de su producción y entre el 2 y 3,5 por ciento de sus productos agroalimentarios. En el periodo 2004-05 su producción fue de 20 millones de toneladas, con 420 mil agricultores de remolacha azucarera en más de 2 millones de hectáreas que representa más del 2 por ciento de la producción agrícola de la UE. Los principales productores son Alemania, Francia y Polonia y se produce en toda la Unión a excepción de Chipre, Estonia, Luxemburgo y Malta¹³⁶. Todos los países de la UE15, a excepción de Luxemburgo, producen azúcar y su producción es aproximadamente de entre 15 y 18 millones de toneladas, que representan el 1,8 por ciento de la producción agrícola. Los países de adhesión reciente producen aproximadamente 3 millones de toneladas. El mayor productor es Polonia. Los aranceles NMF son de entre el 39,2 y el 84,6 por ciento.

¹³⁵ OMC, 2007, pág. 116.

¹³⁶ Ibidem, pág. 117.

Los productores de azúcar de la UE15 se beneficiaban de un régimen que combina la protección en frontera, el control de la oferta y el sostenimiento de precios lo que origina que el aislamiento del azúcar europeo no sea competitivo en los mercados mundiales, pues subvenciona el 75 por ciento de los precios de intervención para poder venderla. Vendida dentro de la UE tiene un precio tres veces superior al precio en los mercados mundiales, lo que representa junto con las subvenciones una fuerte carga para los consumidores. El régimen favorece a un limitado número de productores y elaboradores de azúcar. El precio de intervención está fijado en 631,9 euros la tonelada para el azúcar refinado y el 523,7 por ciento la tonelada de azúcar en bruto. La Comisión presentó una propuesta para modificar el régimen del azúcar actual que expira en 2006, para trasladar las ayudas del producto al productor.

En 2006 expiró el antiguo régimen del azúcar europeo que consistía en un sistema que combinaba la protección de frontera, el control de oferta y el sostenimiento de precios, con un precio de intervención que no había variado desde el año 1993 de 631,9 euros por tonelada de azúcar refinada y 523,7 euros por tonelada de azúcar en bruto. Todo ello ocasionaba que el precio del azúcar europeo fuera tres veces más alto que el precio del mercado internacional. En noviembre del año 2005, se reformó el régimen del azúcar europeo en un plazo de cuatro años a partir de 2006. Esta reforma se debe a que el azúcar europeo no es competitivo en los mercados mundiales, ya que hacen falta el 75 por ciento de subvenciones del precio de intervención para poder exportarla, a los bajos precios en los mercados mundiales y al estancamiento de la demanda interna, mientras se da un aumento continuo en las existencias de azúcar europeo.

La exportación de azúcar representa un dilema debido al impedimento a la exportación para el azúcar europea subvencionada que recientemente ha impuesto la OMC, ya que en abril del 2005, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC confirmó las afirmaciones del grupo especial en donde la UE resultó perdedora por la diferencia en cuanto al régimen del azúcar. Aunado a todo esto y debido al alto costo que pagan los consumidores europeos por el régimen del azúcar, la reforma consistirá en reducir el precio de referencia en 20 por ciento en 2006-07, en un 27,5 por ciento en 2007-08, un 35 por ciento en 2008-09, un 36 por ciento en 2009-10. Se compensará a los agricultores mediante un pago dissociado del 64,2 por ciento en promedio del recorte del precio, sobre la base del recorte final del 36 por ciento.

También se propuso que los Estados miembros que deseen renunciar a más del 50 por ciento de su contingente de producción se les otorgará un pago adicional no disociado por el 30 por ciento de sus ingresos perdidos durante un máximo de cinco años y a una ayuda nacional; la fusión de los contingentes A y B en un contingente de producción único; a la sustitución del precio de intervención por un precio de referencia en un periodo de cuatro años para lograr la eliminación gradual del sistema de referencia; un plan de reestructuración voluntaria para la industria productora de azúcar, jarabe de inulina e isoglucosa a través de un pago de 730 euros por tonelada al año para los dos primeros años, 625 euros por tonelada para el tercer año y 520 euros la tonelada del último año, esto para fomentar que se renuncie al contingente y alentar a que las fábricas sean cerradas. Los países África, Caribe y Pacífico (ACP) seguirán teniendo acceso preferencial al mercado europeo y podrán participar en un plan de asistencia por 40 millones de euros en el año 2006. El nuevo régimen será vigente hasta 2012-15¹³⁷. El régimen del azúcar fue revisado con las reformas a la PAC del 2003 y 2004. Desde el año 2006, los precios administrados serán cortados para el azúcar pura y blanca y será integrado un nuevo pago en el esquema de pago único. La más reciente implementación fue en 2005 en diez países y en el 2006, en otros cinco más. Los nuevos Estados miembros pueden implementar un esquema de transición para finales del 2008.

Hay dos tipos de contingentes para el azúcar europeo: el contingente A que fue determinado inicialmente de acuerdo con el consumo de la UE, y el contingente B que es una cantidad adicional para realizar el potencial de exportación. Estos dos contingentes representan la cantidad máxima de azúcar que puede recibir apoyo para el sostén de precios. El contingente total de la UE es de 17,4 millones de toneladas del cual el 82 por ciento corresponde al contingente A y el restante 18 por ciento corresponde al contingente B. Existe un contingente C para la producción excedentaria de azúcar pero sin subvención para venderse al exterior. Este contingente tendrá un apoyo de 1,1 millones de toneladas para un pago único que va a corresponder a la cuantía de ayuda por tonelada para la reestructuración del sector en el periodo 2006-2007¹³⁸.

¹³⁷ OMC, 2007, pág.117-119.

¹³⁸ Comisión Europea, 2005f en OMC, 2007, pág. 119.

También han sido adoptadas nuevas regulaciones en general para el sector de desarrollo rural para el periodo 2007-2013, que quedaría como sigue:

- 1) El soporte a los productores (%ESP) declinó de 33 por ciento a 32 por ciento entre 2004-2005, pagando precios domésticos más bajos y altos precios en frontera. El soporte cayó de 41 por ciento en el periodo 1986-88 a 34 por ciento en 2003-05, es decir, sólo 7 por ciento en 17 años y aún está por encima del promedio de soporte de la OCDE que es de 30 por ciento.
- 2) La parte combinada de soporte del precio de mercado, pagos a la producción e insumos (medidas que generan las más altas distorsiones) cayeron de 97 por ciento de la EAP en el periodo 1986-88 a 63 por ciento en los años 2003-05, es decir, 34 por ciento en 17 años, lo que nos indica el esfuerzo de la UE por cambiar la composición de su soporte. Aunque los precios recibidos por los granjeros fueron 29 por ciento más altos que los del mercado mundial en 2003-05, comparados con el 78 por ciento más altos en 1986-88.
- 3) Desde el periodo de 1986-88 ha habido un significativo movimiento de reemplazo de los pagos al soporte de precio de mercado, hacia pagos basados en el área plantada y en el número de animales; en los años 2003-05 se contabiliza en 25 por ciento de la ESP. Desde el año 2004 los pagos basados en títulos históricos han sido parcialmente reemplazados por este tipo de pagos, contabilizando el 16 por ciento de la ESP en el año 2005.
- 4) El costo para los consumidores, medido por el %ESC, cayó de 37 por ciento en 1986-88 a 19 por ciento en 2003-05.
- 5) El soporte a los servicios generales proveído al sector agrícola disminuyó de 8.5 por ciento del soporte total en 1986-88 a 7.7 por ciento en 2003-05. El soporte total a la agricultura como porcentaje del PIB se ha reducido a la mitad desde 1986-88, contabilizando el 1.2 por ciento en 2003-05.
- 6) La reforma al sector azucarero ha sido implementada en 2006, en las reformas a la PAC del 2003 y 2004, incluida la introducción de un pago único, que se espera consolidar en el largo plazo la reducción de las formas de soporte que distorsionan más el comercio. Se reducirán gradualmente en el tiempo, el soporte y los niveles de protección¹³⁹.

¹³⁹ OCDEa, 2006, pág. 48

Cuadro 2.3 PAC actual y PAC reformada en relación con los principales cultivos herbáceos y productos de origen animal

PAC actual	PAC reformada
Cultivos herbáceos	
Cereales	<ul style="list-style-type: none"> • Precio de intervención fijado en 101,31 €/t • Pagos directos de 63 €/t multiplicados por la producción de referencia • Incrementos mensuales (siete tramos de 0,93 €/t agregados al precio de intervención)
Centeno	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene. • Se mantienen. • Los incrementos mensuales se reducen en un 50%.
Trigo duro	<ul style="list-style-type: none"> • Se excluye el centeno del sistema de intervención y se introduce una medida transitoria: más del 50% de la producción total de centeno de la UE recibirá al menos el 90% de los importes generados por la modulación en el marco de la medida transitoria. En ese caso, se podrá optar respecto de al menos el 10% del importe generado con la modulación a una exención del principio de disociación total.
Oleaginosas	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas suplementarias específicas: <ul style="list-style-type: none"> - 344,5 €/t en las zonas "tradicionales" - 138,9 €/t en las zonas en que la producción está "bien asentada" dentro del límite de la superficie máxima garantizada • Suplementos en función de la utilización de semillas certificadas
Proteaginosas	<ul style="list-style-type: none"> • Disociación a partir de 2005 y reducción de los suplementos: <ul style="list-style-type: none"> - en zonas "bien asentadas", a 93 €/ha en 2004, 46 €/ha en 2005 y 0 en lo sucesivo; - en "zonas tradicionales", a 313 €/ha en 2004, 297 €/ha en 2005, y 285 €/ha a partir de 2006. • A partir de 2004-2005 se introducirá una prima especial de 40 €/t con sujeción a ciertos requisitos.
Arroz	<ul style="list-style-type: none"> • Armonización de los pagos por superficie para las oleaginosas y los cereales • Pago suplementario específico de 9,5 €/t multiplicados por la producción de referencia • Disociación, se mantienen las ayudas directas.
Patata de fécula	<ul style="list-style-type: none"> • El suplemento específico de 9,5 €/t se mantendrá, convirtiéndose en una ayuda específica por superficie de cultivo de 55,57 €/ha. • Superficie máxima garantizada de 1,4 millones de ha.
Cultivos energéticos	<ul style="list-style-type: none"> • Precio de intervención fijado en 298,35 €/t (arroz <i>paddy</i>) • Ayuda directa de 52,65 €/t multiplicados por la producción de referencia (por ha, dentro del límite de la superficie máxima garantizada) • El precio de intervención se reduce en un 50% hasta 150 €/t, con lo que la intervención se limitará a 75.000 t anuales. • Pagos compensatorios de 177 €/t; de ese importe 75 €/t se otorgarán como ayuda a cultivos específicos (compartimento azul). • La superficie máxima garantizada se reduce al promedio del período 1999-2001 o se mantiene al nivel actual, si este último es inferior. • Se ha pedido a la Comisión que negocie los contingentes arancelarios de importación de arroz (artículo XXVIII del GATT de 1994).
Ayuda al secado	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas destinadas al productor: <ul style="list-style-type: none"> Precio mínimo de 178,31 €/t Pagos de 110,54 €/t • El 60% de la ayuda al productor se mantiene vinculada, el 40% restante se integrará al régimen de pago único por explotación. • Se mantienen la restitución por producción de fécula y el precio mínimo.
Forrajes secos	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen no alimentario en tierras retiradas de la producción (se exige un contrato con la industria de transformación) • 45 €/t para los cultivos energéticos (se exige un contrato con la industria de transformación). • Superficie máxima garantizada de 1,5 millones de ha; no se prevén asignaciones en el marco de la medida transitoria. • Es posible el cultivo en tierras retiradas de la producción, pero la prima por cultivo energético no se percibe en ese caso.
Frutos de cáscara	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos suplementarios para los cereales, semillas oleaginosas, semillas de lino, lino y cáñamo de 19 €/t • Se incrementan los pagos suplementarios de 19 a 24 €/ha.
	<ul style="list-style-type: none"> • Las ayudas a los forrajes secos se redistribuirán entre los agricultores y la industria de transformación: <ul style="list-style-type: none"> La ayuda directa al agricultor se integrará en el pago único por explotación. Se aplicarán límites máximos nacionales. La ayuda a la transformación será de 33 €/t para los forrajes desecados y los forrajes secados al sol. Para el 30 de septiembre de 2008 la Comisión presentará un informe y, en su caso, las oportunas propuestas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Pago a tanto alzado de 120,75 €/ha con la posibilidad de completar esa ayuda con una cuantía de 120,75 €/ha. • Superficie máxima garantizada de 800.000 ha.

	PAC actual	PAC reformada
	Productos de origen animal	
Carne de vacuno	<ul style="list-style-type: none"> • Precio de base fijado en 2.224 €/t, con la opción de ayuda al almacenamiento privado al 103% de ese precio Intervención de "red de seguridad" cuando el precio se sitúa por debajo de 1.560 €/t • Pagos por cabeza de ganado: <ul style="list-style-type: none"> 150 € para los bueyes (dos veces); 210 € al año para los toros; y 200 € al año para las vacas nodrizas. • Prima por sacrificio de 80 € (toros, bueyes, vacas) y de 50 € (terneros) • Criterios de admisibilidad: hasta 1,8 UGM por ha (desde el 1º de enero de 2003, actualmente 1,9 UGM), límite de cabezas fijado en 90 (con excepciones) • Prima por extensificación: 100 € por prima (carga ganadera de 1,4 UGM por ha) • Otras opciones de la medida transitoria: 80 € por prima para una carga ganadera inferior a 1,4 UGM por ha y 40 € para una carga ganadera entre 1,4 y 1,8 UGM por ha • Dotación nacional (presupuesto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustes para los cálculos del anexo VII: <ul style="list-style-type: none"> En el caso de Austria, el número de cabezas para la prima por vaca nodriza aumenta en 50.000 animales, y los límites máximos regionales para las primas especiales se reducirán en consecuencia. En el caso de Portugal, el número de cabezas para la prima por vaca nodriza se aumentará a 416.539 animales en el contexto del programa de conversión. El porcentaje de novillas que pueden recibir primas por vaca nodriza se aumentó del 20% al 40%. En el caso de Italia, el número de animales para la prima por sacrificio aumentó a 1.892.201. Los terneros se definen como animales de la especie bovina de más de un mes y menos de ocho meses de edad; se ha de definir un peso máximo en canal.
Sector lácteo	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de cuotas lácteas en vigor hasta 2008 • Reducción por fases del precio de intervención en un 15% a partir de 2005-2006 • La prima por vaca aumenta de 8,62 €/t a 25,86 €/t de las cuotas a partir de 2005-2006, incluido el pago suplementario (prima "complementaria" y/o pago por superficie) • Incremento global de las cuotas en un 2,39% (primer incremento para ES, IT, EL e IRL en 1999-2001 y otras medidas transitorias a partir de 2005-2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de cuotas lácteas en vigor hasta 2014-2015. • Lo acordado en la Agenda 2000 (= recorte del precio en un 15%, compensado con pagos directos, cuotas adicionales) se sustituirá por recortes asimétricos de los precios: <ul style="list-style-type: none"> Mantequilla: 7% en 2004, 7% en 2005, 7% en 2006 y 4% en 2007. Leche desnatada en polvo: 5% en 2004, 5% en 2005, y 5% en 2006. • Los pagos compensatorios, incluida la dotación nacional, ascenderán en promedio a 11,81 €/t en 2004, 23,65 €/t en 2005, y 35,5 €/t a partir de 2006. • Los incrementos pendientes de las cuotas para 11 medidas transitorias se aplazarán entre 2005 y 2006; se asignan cuotas adicionales a Grecia (120.000 t); Portugal (Azores) obtendrá una nueva exención para 73.000 t en 2003-2004, cantidad reducida por tramos hasta 50.000 t, para convertirse en una cuota adicional permanente a partir de 2005-2006. • Las compras de mantequilla en intervención se suspenderán a partir del límite de 70.000 t en 2004, cantidad que irá decreciendo en 10.000 t anuales, hasta situarse en las 30.000 t a partir de 2008. • Las compras de intervención sólo se efectuarán mediante licitación abierta entre el 1º de marzo y el 31 de agosto.

Nota: UGM= Unidad de Ganado Mayor

Fuente: DG Agricultura (2003), "Resumen de la reforma de la PAC", *Newsletter*, julio de 2003, Bruselas. Cambios y adaptaciones nuestras.

Una vez examinados los aspectos principales, han de señalarse las novedades más recientes. Así en el año 2005, la Comisión Europea estableció un plan de acción para el 2006¹⁴⁰, con medidas concretas, como amalgamar en una sola las organizaciones comunes de mercado (OCM), sin alterar de fondo los mecanismos e instrumentos existentes; esto para poder establecer un conjunto único de normas armonizadas en relación a las política de mercado, tales como el régimen de intervención,

¹⁴⁰ COM(2005)509 final.

almacenamiento privado, restituciones a la exportación, contingentes arancelarios de importaciones, salvaguardia, promoción de los productos y normativas de ayuda estatal.

La notificación más reciente de la política agraria de la OMC por parte de la UE fue en el año 2002. En ella se dice que la Medida Global de Ayuda (MGA) de la UE-15 para el periodo 2001-2002 fue de un total de 39.281 millones de euros (el monto de compromiso era de 67.159 millones de euros). En cuanto al compartimento verde fue por un total de 20.661 millones de euros y el azul por 23.726 millones de euros. No ha habido notificaciones de los siguientes periodos, pero según informa la Comisión, la MGA se redujo a 30.884 millones de euros para el periodo de comercialización del 2003-2004, para el mismo periodo el compartimento verde aumentó y fue por un total de 22.074 millones de euros y el azul aumentó ligeramente siendo de 24.782 millones de euros.

En información de la OCDE la EAP de la UE disminuyó como porcentaje del valor total de la producción del 41 por ciento en el periodo 1986-88 a 34 por ciento en 2003-05. Se redujo del 36 por ciento en 2003 al 32 por ciento al 2005, debido a la caída de los precios internos y al aumento de los precios en frontera, la ayuda al producto varía entre el 6 y el 69 por ciento. La ayuda para sostener los precios de mercado ha sido reemplazada en buena medida por los pagos basados en la superficie cultivada y el número de animales, que representaron el 25 por ciento de la EAP en 2003-05. Desde el año 2004, los pagos basados en pagos de años anteriores fueron reemplazados por los pagos en base a la superficie y el número de animales que representaron en ese año el 16 por ciento de la EAP. La combinación de la ayuda basada en la producción y el uso de insumos destinada al sostenimiento del precio de mercado, que es la causante mayor distorsión, disminuyó de 97 por ciento del periodo 1986-88 al 63 por ciento en 2003-05.

En el mismo periodo de 2003-2005 los precios recibidos por los agricultores fueron de 29 por ciento más altos que los precios del mercado mundial y en el periodo base 1986-88 eran de 78 por ciento¹⁴¹. En el año 2005 se gastaron 51.400 millones en la PAC, cifra que corresponde al 45,5 por ciento del presupuesto total europeo (32 por ciento excluyendo al desarrollo rural). De este total el 86,9 por ciento se destinó a la

¹⁴¹ OCDE, 2006, en OMC, 2007, pág. 106.

agricultura y el resto al desarrollo rural y medidas de ayuda¹⁴². Francia es el principal receptor de soporte a través del FEOGA, ya que es el mayor participante de la producción agrícola de la UE. Le sigue España, Alemania e Italia. El Groupe d'Economie Mondiale del Institut d'Etudes Politiques de París ha calculado que sólo el cinco por ciento de los agricultores franceses recibe más de la cuarta parte de los pagos al sector de agricultura. Los treinta agricultores franceses más importantes reciben en promedio 390.000 euros por año, es decir, 217 veces más que el promedio para agricultores pequeños que son aproximadamente 180.000, el 40 por ciento total del país¹⁴³. Las transferencias de la agricultura al PIB de la UE fueron de 1,14 en 2005, comparada con 2,77 por ciento del periodo 1986-88, Este descenso es debido a la sustitución de pagos al soporte de precios por pagos basados en la superficie plantada y número de animales. La EAC que representa la transferencia de los consumidores a los productores pasó de -37 por ciento del periodo base 1986-88 a -17 por ciento en el año 2005¹⁴⁴.

El Fondo Económico de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) financia el programa Leader+ para fomentar el desarrollo rural integrado en zonas seleccionadas de la UE. El presupuesto para este fin en el periodo 2000-06, fue de 2.000 millones de euros. El desarrollo rural incluye medidas medioambientales, de jubilación anticipada de los agricultores, pagos para ayudar a los agricultores de zonas desfavorecidas, inversión, formación y promoción de la agricultura, todo ello cofinanciado por los Estados miembros, la mitad de la financiación procede del presupuesto comunitario.

¹⁴² OMC, 2007, pág. 108.

¹⁴³ The Economist, 10 de diciembre de 2005 en OMC, 2007, pág. 108.

¹⁴⁴ Ibidem, 2007, pág. 112.

Cuadro 2.4 Gastos en garantía, por producto, 2004-2006

Productos, Partidas presupuestarias 2005	2004a Millones de euros	2004a Porcentaje	2005b Millones de euros	2005b porcentaje	2006c Millones de euros	2006c Porcentaje
Cultivos Herbáceos:	17.296,6	38,64	17.367,3	34,96	8.965,3	17,44
Restituciones	72,4	0,16	288,0	0,58	333,0	0,65
Almacenamiento de intervención	44,7	0,10	60,0	0,12	478,0	0,93
Intervención para otros fines	209,4	0,47	78,0	0,16	78,0	0,15
Ayuda	16.974,6	37,92	16.972,3	34,17	7933,9	15,43
Arroz:	180,1	0,40	469,0	0,94	294,4	0,57
Restituciones	22,4	0,05	18,0	0,04	12,0	0,02
Almacenamiento de intervención	47,6	0,11	21,0	0,04	14,0	0,03
Ayuda	110,1	0,25	430,0	0,87	268,4	0,52
Azúcar	1.283,5	2,87	1.770,1	3,56	1.682,0	3,27
Restituciones	988,3	2,21	1.479,1	2,98	1.397,0	2,72
Almacenamiento de intervención	296,0	0,66	..	..	..	..
Aceite de Oliva	2.372,4	5,30	2.296,7	4,62	2.271,0	4,42
Restituciones	0,0	0,0	..	..	..	..
Almacenamiento de intervención y otros	29,1	0,07	..	..	..	..
Ayuda a la producción	2.343,3	5,24	2.274	4,58	2.236,0	4,35
Plantas textiles:	851,0	1,90	912,9	1,84	997,5	1,94
Fibra de lino y cáñamo	17,9	0,04	28,0	0,06	24,0	0,05
Algodón	835,3	1,87	883,9	1,78	973,0	1,89
Gusano de Seda	0,3	0,00	1,0	0,00	0,5	0,00
Frutas, legumbres y hortalizas:	1.572,9	3,51	1.814,0	3,65	1.886,2	3,67
Restituciones	25,8	0,06	41,0	0,08	30,0	0,06
Otros gastos	1.552,8	3,47	1.773,0	3,57	1.856,2	3,61
Otros productos vegetales y medidas	720,0	1,61	737,0	1,48	585,6	1,14
Vinos:	1.092,0	2,44	1.227,8	2,47	1.329,0	2,58
Restituciones	13,1	0,03	26,0	0,05	19,0	0,04
Otros gastos	1.078,9	2,41	1.201,8	2,42	1.310,0	2,55

Tabaco	929,3	2,08	928,8	1,87	933,6	1,82
Productos lácteos:	1.993,4	4,45	3.804,5	7,66	2.787,0	5,42
Restituciones	1.494,9	3,34	1.433,5	2,89	1.214,0	2,36
Otros gastos	498,5	1,11	2.371,0	4,77	1.573,0	3,06
Carne de bovino:	7.776,0	17,37	7.887,9	15,88	3.696,7	7,19
Restituciones	250,8	0,56	233,0	0,47	215,0	0,42
Otros gastos	7.525,2	16,81	7.654,9	15,41	3.481,7	6,77
Carne de ovino y caprino:	1.469,5	3,28	1.794,5	3,61	951,3	1,85
Restituciones	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
Otros gastos	1.469,5	3,28	1.794,5	3,61	951,3	1,85
Carne de porcino, huevos y aves de corral y otras medidas a favor de productos de origen animal:	173,2	0,39	197,0	0,40	171,0	0,33
Restituciones	130,6	0,29	80,0	0,16	53,0	0,10
Otros gastos	30,0	0,07	117,0	0,24	118,0	0,23
Productos de la pesca	23,9	0,05	33,2	0,07	33,2	0,06
Ayuda directa de carácter horizontal	0,0	0,00	1.388,0	2,79	16.375,0	31,85
Total de Organizaciones de mercado	37.733,7	84,30	42.628,7	85,81	42.958,8	83,56
Desarrollo rural	4.748,9	10,61	4.910,0	9,88	5.675,0	11,04
Otras medidas	2.277,9	5,09	2.137,4	4,30	2.778,5	5,40
Total	44.760,5	100,0	49.676,1	100,0	51.412,3	100,0

a Informe financiero de 2004

b consignaciones para compromisos incluidas en el presupuesto de 2005 (CE-25)

c Consignaciones para compromisos incorporadas en 2006 (documento Agri/D/12828/2005-Fr., de 27 de abril de 2005).

Fuente: DG Agricultura (2006), *The 2005 Agricultural Year*, cuadro 3.4.3.1, Bruselas.

Diez productos recibieron subvenciones efectivas equivalentes a más del cincuenta por ciento de los compromisos específicos en materia de subvenciones a la exportación y tres recibieron el equivalente a casi la totalidad de los compromisos correspondientes: la carne de ave de corral 99,8 por ciento, el alcohol 94,1 por ciento y los productos incorporados 99,7 por ciento. Las subvenciones cubren la diferencia entre los precios más elevados de las CE y los precios más bajos de esos productos en los mercados mundiales; por lo tanto, varían según los precios mundiales, las fluctuaciones cambiarias y los precios internos”¹⁴⁵.

¹⁴⁵ OMC, 2007, pág. 112.

Cuadro 2.5 Estimación del Soporte a la agricultura (UE25 desde 2004)

(En millones de euros)

	1986-88	2003-05	2003	2004	2005p
<i>Valor total de la producción (al precio de entrada de las granjas)</i>	211 407	265 369	244 189	280 139	271 779
<i>Del cual el SPM de los productos %</i>	75	73	72	73	73
<i>Valor total de consumo (al precio de entrada de las granjas)</i>	189 637	254 710	241 488	264 465	258 177
Estimación de soporte al productor (ESP)	90 924	107 563	105 467	109 577	107 644
Soporte del precio de mercado	78 791	53 560	56 139	57 519	47 021
Del cual SPM de los productos	58 869	38 981	40 610	42 147	34 186
Pagos basados en la producción	4 524	4 025	3 562	3 740	4 772
Pagos basados en el área plantada/número de animales	2 415	27 349	29 401	30 292	22 353
Pagos basados en títulos históricos	0	6 578	621	2 084	17 029
Pagos basados en el uso de insumos	4 525	9 899	9 331	10 096	10 270
Pagos basados en restricciones a los insumos	643	6 524	6 602	6 366	6 605
Pagos a los ingresos de los productores	0	17	0	29	22
Pagos misceláneos	26	-389	-190	-549	-428
Porcentaje ESP	41	34	36	33	32
CNP Productor	1,78	1,29	1,33	1,29	1,25
CNA Productor	1,69	1,51	1,56	1,49	1,48
Estimación de Soporte de Servicios Generales (ESSG)	8 872	9 245	8 331	9 579	9 824
Investigación y desarrollo	1 063	1 630	1 532	1 656	1 702
Escuelas Agrícolas	93	1 024	895	1 098	1 078
Servicios de Inspección	156	391	303	449	421
Infraestructura	1 122	2 448	2 067	2 449	2 827
Mercadeo y Promoción	1 625	2 546	2 406	2 621	2 612
Almacenamiento	4 776	928	999	965	819

Público					
Misceláneos	38	279	130	341	365
ESSG como parte de la EST(%)	8,5	7,7	7,1	7,8	8,1
Estimación Soporte al Consumidor (ESC)	-68 272	-47 712	-50 310	-50 775	-42 050
Transferencias a los productores de los consumidores	-79 233	-52 230	-54 642	-55 421	-46 626
Otras transferencias de los consumidores	-1 496	-645	-951	-451	-533
Transferencias a los consumidores de los contribuyentes	4 387	3 780	3 882	3 833	3 626
Costos alimentarios excedentes	8 070	1 383	1 402	1 264	1 483
Porcentaje de ESC	-37	-19	-21	-19	-17
CNP Consumidor	1,75	1,26	1,30	1,27	1,22
CNA consumidor	1,59	1,24	1,27	1,24	1,20
Estimación de Soporte Total (EST)	104 183	120 587	117 680	122 989	121 093
Transferencias de los consumidores	80 729	52 875	55 594	55 872	47 159
Transferencias de los contribuyentes	24 950	68 358	63 038	67 568	74 467
Ingresos Presupuestarios	-1 496	-645	-951	-451	-533
Porcentaje EST expresado como parte del PIB	2,77	1,23	1,24	1,20	1,14
PIB deflactado 1986-88=100	100	156	153	156	159

P=provisional CNP=NCP= Coeficiente Nominal de Protección CNA=NCA= Coeficiente Nominal de Apoyo

Soporte de precio de mercado es neto de recaudación del productor y excedente del costo de alimentación

SPM para los productos mexicanos: Trigo, maíz, otros granos, café, tomates, arroz, oleaginosas, azúcar, leche, carne de bovino, carne de cerdo, pollo y huevo.

Fuente: OCDE, ESP/ESC base de datos, 2006. Statlink:<http://dx.doi.org/10.1787/443455626742>

Según los datos más recientes de la OMC, la protección en frontera y la ayuda interna, junto con la limitada liberalización del comercio agrícola han aislado algunos productos agrícolas de la competencia y han tendido a la generación de excedentes¹⁴⁶. La UE concedió subvenciones por un valor total de 3.100 millones de euros en el periodo de comercialización 2002-03. Los pagos más altos corresponden a los productos lácteos como yogur, la leche, la nata y la leche entera en polvo, con el 19 por ciento, la mantequilla y el aceite de mantequilla con el 17,4 por ciento, los productos incorporados con el 13,2 por ciento, el azúcar con el 9,3 por ciento y la carne de bovino

¹⁴⁶ Capítulo III 2 vi en OMC, 2007, pág. 112.

con el 9,1 por ciento¹⁴⁷. “Los desembolsos efectivos fueron inferiores en un 58 por ciento a los compromisos asumidos por la UE en la OMC con respecto a subvenciones a la exportación, es decir, aumentaron un 21,8 por ciento en comparación con los de 2001-2002 (de alrededor de 2.600 millones de euros). El principal aumento correspondió a los productos lácteos, en tanto que las restituciones a la carne de bovino, los vinos y los frutos, legumbres y hortalizas disminuyeron.

La OCDE realizó un último análisis de la PAC y en lo que concierne a las reformas del sector agrícola se han dado pasos importantes para desligar el soporte de la producción, por lo que los pagos recibidos por los agricultores son más independientes de la producción. Esto definitivamente es un paso más en la disminución de las distorsiones del comercio doméstico e internacional. Aunque el análisis informa que se da sólo una modesta caída de la producción de algunos productos afectados por la reforma. En cuanto a las exportaciones netas se espera que declinen en forma sostenida, ya que las reformas crean una mejor expectativa del buen uso de la tierra. Los efectos positivos de las reformas de la PAC podían ser reforzados con la reducción del nivel de soporte y el mejoramiento del acceso al mercado. La reforma ha propuesto mejores metas para los pagos en algunas áreas, pero el pago a los agricultores basados en títulos históricos, continúa estableciendo una fuerte relación entre el tamaño de la granja, por lo que desafortunadamente el soporte continuará beneficiando a las granjas más grandes y a los granjeros más ricos¹⁴⁸.

2.5 La nueva cuestión de los biocombustibles

Es importante explicar porqué en esta investigación sobre subvenciones nos interesa el tema de los biocombustibles. La respuesta es muy sencilla. Los biocombustibles están influyendo fuertemente en la demanda y oferta de las cosechas fuertemente subvencionadas y, por lo tanto, afectan directamente los precios y las fuerzas del mercado. Nos cuestionamos si la guerra de las subvenciones podrá ser librada en el terreno de la producción de los biocombustibles más que en el marco de las negociaciones multilaterales, cuestión que dejamos planteada y esto será respondido a

¹⁴⁷ Documentos G/AG/N/EEC/44, de 11 de junio de 2003 y G7AG/N/EEC/%”, de 16 de febrero de 2005, de la OMC en OMC, 2007, pág. 12.

¹⁴⁸ Para mayor información de este análisis ver www.oecd.org/document/14/0,2340,en_2449-33777-3200726_1_1_1_1,00.html

través del tiempo, con las circunstancias y los avances que viva el mundo en el terreno energético. Sin embargo, ahora ya comienzan a darse los primeros signos de que esto puede suceder. Los precios, la demanda y oferta han sido influidos positivamente, ya que ha aumentado la demanda de los productos agrícolas debido al fuerte aumento en la producción de biocombustibles y, por consiguiente, han mejorado sustancialmente las posibilidades de la producción agrícola utilizada directamente en la producción de energía. El aumento de precios de las cosechas ha beneficiado a los productores de dicha producción agrícola, pero no beneficiará a los consumidores que los consumen como alimentos.

Los biocombustibles se definen como la fuente de energía derivada de productos biológicos, los biocombustibles forman una parte de los tipos existentes de biomasa y pueden ser líquidos como el etanol y el biodiesel o en forma de gas como el hidrógeno y el biogas.

Los biocombustibles o agrocombustibles como algunos les gusta llamarles tienen un impacto directo en la demanda y oferta de los productos agrícolas. Principalmente el etanol y el biodiesel que son sustitutos de la gasolina y el diesel son producidos utilizando cosechas agrícolas tradicionales. Los productos más utilizados para los biocombustibles son productos agrícolas como la caña de azúcar, la remolacha azucarera, los aceites vegetales y los cereales para los que se ha creado un mercado creciente. Los costos de la producción de biocombustibles dependen de la oferta y demanda y de los costos de las cosechas, lo que varía considerablemente de un país a otro. Importantes variables determinan que las diferencias en los costos de producción entre países y entre cosechas dependen directamente de los precios de las cosechas que están dados por la oferta y la demanda de cada región y de las políticas agrícolas de cada país, por lo que existen evidencias que muestran que sólo Brasil es un productor competitivo de etanol. Esto ocurre cuando los precios del barril de petróleo se encuentran en \$39 dólares, que fue el precio al que se mantuvo en el año 2004; si el barril aumenta aún más allá de este precio entonces la producción de etanol será más rentable, pero esta rentabilidad depende también de los avances técnicos que puedan darse a lo largo del tiempo.

Para hacer rentable la producción de biocombustibles se han necesitado fuertes subvenciones, que van de un rango de \$44 a \$145 dólares por barril, subvenciones que se otorgan en Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y los Estados Unidos así como la Unión Europea. Son necesarias estas fuertes subvenciones para el desarrollo más dinámico en la producción de los biocombustibles. Sin las mismas los biocombustibles serían más caros que la gasolina y el diesel si se toma en cuenta el contenido energético de de los diferentes tipos de combustibles. Las subvenciones a la producción y consumo de los biocombustibles tienen fuertes resultados en la demanda de cosechas de productos agrícolas. También cada país o región tiene necesidades diferentes en cuanto al consumo de combustibles y, por tanto, respecto a los requerimientos de sustitución de esa energía por biocombustibles. Estos países reducirán sus exportaciones y aumentarán sus importaciones de producción agrícola para biocombustibles. Se espera que para el año 2014 los precios de las cosechas involucradas en dicha producción aumenten en 2 por ciento en el caso del aceite de semillas de oleaginosas y en 60 por ciento en el caso del azúcar. Y se espera que conforme avance la producción y competitividad de los biocombustibles habrá mayores impactos en los mercados agrícolas.

Existe evidencia empírica de que los mercados agrícolas están fuertemente influenciados por los precios del petróleo, ya que el aumento en los precios del petróleo afecta directamente a los costos de producción de las cosechas agrícolas mucho más que el incremento de la demanda de los productos agrícolas¹⁴⁹. Pero a la vez cuando aumentan los precios del petróleo se generan mayores incentivos para el desarrollo y mayor producción de biocombustibles y por lo mismo se genera mayor demanda de dichos productos. Pero como la producción de biocombustibles está lejos de ser rentable se necesitan en la actualidad fuertes apoyos de los gobiernos para producirlo y para su investigación y desarrollo.

El interés en la producción de biocombustibles se explica por diversas causas, entre ellas, lo finito de la producción de combustibles fósiles, a la par de que los gobiernos quieren liberarse de la dependencia de las importaciones del petróleo, por lo que apoyan con políticas específicas cargadas de subvenciones la producción y el desarrollo de los biocombustibles, como exención de impuestos y diversas formas de

¹⁴⁹ OCDEk, 2006, pág. 6.

subvenciones a la producción para el consumo de biocombustibles. El etanol y el biodiesel se producen con un rango de diversos productos agrícolas, la caña de azúcar en Brasil, los cereales en Estados Unidos (EEUU) y cereales, remolacha azucarera y cassava en la Unión Europea (UE).

La UE se ha planteado metas para la producción y desarrollo de los biocombustibles, planteándose una producción del 2 por ciento para consumo de la flota de transportes utilizada en la región para 2005, y del 5,75 por ciento para el año 2010. Se han propuesto políticas de apoyo para la producción y extensión de impuestos para los productos energéticos¹⁵⁰ y para la exención de impuestos para los productos con aceites minerales para fortalecer la producción de los biocombustibles en los estados miembros. Los biocombustibles representan un aspecto muy importante para la UE que es importadora neta de combustibles fósiles. El biodiesel tiene un 80 por ciento del mercado y el etanol el 20 por ciento.

La UE es líder en producción de biodiesel en el mundo, siendo Alemania el mayor productor. En el año 2005, se pusieron en operación cinco plantas de biodiesel en este país, en segundo lugar está Francia que en el año 2003, cuya producción era de 400 000 toneladas. En el año 2004, aumentó la producción a 800 000 toneladas, para alcanzar una producción de 1,2 millones de toneladas en 2007. En tercer lugar está Italia, en donde se establecieron cuotas y se fomentaron políticas de exención de impuestos. En el etanol los más importantes son España, Francia, Polonia y Suecia. España es el líder en etanol en la UE. Desde el año 2005, se implementaron políticas que ayudan a fortalecer el uso de biocombustibles y se pusieron como metas para que el 5,75 por ciento del total de los transportes en este país utilice biocombustibles para el año 2010, con un programa-objetivo de producción de biocombustibles de 2,2 millones de toneladas¹⁵¹, en comparación con 228 200 en el año 2004.

En España se otorgaron exenciones de impuestos para el uso de biocombustibles. Francia otorgó exenciones de impuestos para los biocombustibles a una tasa de 0,35/litro de biodiesel y 0,37/litro de etanol, exenciones que contabilizaron en el año 2003 un total de 180 millones de euros. Suecia también otorgó exenciones de

¹⁵⁰ Consejo Directivo (No. 2003/96/EC) en ibidem pág. 17.

¹⁵¹ Esta meta se estableció con la aprobación del programa de Energía renovable de España 2005-2010.

impuestos para lograr sustituir petróleo por biocombustibles estableciendo una meta de 3 por ciento del total de transporte para el año 2005. Polonia por su parte ha propuesto fortalecer la producción de biocombustibles mediante la aprobación de una nueva ley que otorga exenciones de impuestos entre otros.

España es el líder europeo en producción de bioetanol y el principal país europeo exportador de biocombustibles. Casi la totalidad de la producción de biocombustibles se exporta al norte de Europa, particularmente a Suecia. En Suecia el etanol se utiliza como sustituto para el diesel para aproximadamente 300 autobuses en la capital. Desde el 2004, la mayor parte de la gasolina de 95 octanos en Suecia contendrá entre 4 y 5 por ciento de etanol producido en la misma Suecia o importado de otros países de la UE. En la UE existe una subvención para el etanol de vino¹⁵².

A modo de resumen, conclusiones

La UE es el principal exportador e importador de productos agrícolas a nivel mundial, además de ser autosuficiente en la mayoría de los productos incluidos en su Política Agrícola Común, gracias a la cual pasó de ser importador neto a ser exportador neto de productos alimenticios en una sola década. A partir de 1990 la UE estuvo bajo una intensa presión tratando de reducir el presupuesto de la PAC y con ello los fuertes soportes a los granjeros europeos. Debido a ello se han hecho varias reformas a la PAC, reformas que pretenden una mayor exposición de los agricultores europeos a las señales de los mercados mundiales, mantener el presupuesto a un nivel estable, salvaguardar la economía, el medioambiente rurales y mejorar las negociaciones agrícolas en la OMC.

La UE ha proseguido desde 1992 y hasta el 2006 las reformas a la PAC en un intento por reducir las distorsiones al comercio. La PAC busca de esta forma adaptarse progresivamente a las reglas de funcionamiento del mercado y a las normas de las organizaciones internacionales (acuerdos comerciales y negociaciones en la OMC) y continúa reduciendo cada vez más la brecha existente entre sus precios en frontera y los precios internacionales (En el periodo de 2003-2005 los precios recibidos por los agricultores son de 29 por ciento más altos que los precios del mercado mundial

¹⁵² San Vicente Tello, 2007, pág. 2.

mientras que en el periodo base 1986-88 eran de 78 por ciento). También sigue intentando la reducción de la carga presupuestaria que suponen las ayudas agrícolas para la economía de la Unión, principalmente ahora con la adhesión de doce nuevos miembros. Dentro de la reforma de la PAC de junio del 2003, se plantearon reformas para el sector del aceite de oliva, del algodón y del tabaco que entrarán en vigor a partir del 2006 y se planteó la reforma para el sector del azúcar que nunca antes había sido reformado. Mediante estas reformas se pretende una mejor orientación al mercado con medidas que distorsionen menos el comercio, mantener el control de los costes presupuestarios y ayudar a negociar el acuerdo de la OMC. En la UE se han dado pasos importantes para desligar el soporte de la producción, por lo que los pagos recibidos por los agricultores son más independientes de la producción. Esto definitivamente es un paso más en la disminución de las distorsiones del comercio doméstico e internacional.

No obstante, siguen existiendo tres factores que en conjunto continúan afectando la competencia de los productos agrícolas de la UE en los mercados mundiales y siguen generando excedentes de determinados productos. Estos son: *la alta protección arancelaria, la continuidad de las ayudas internas a la agricultura y el reducido grado de liberalización de los productos agrícolas*. La forma de manejo de la PAC ha generado que las subvenciones sean importantes para la exportación de productos agrícolas excedentarios hacia los mercados mundiales. Por otra parte las subvenciones y los pagos de soporte a los agricultores generan dependencia y continúan estableciendo una fuerte relación entre el tamaño de la granja, por lo que desafortunadamente el soporte continúa beneficiando a las granjas más grandes y a los granjeros más ricos, aún con el establecimiento de las reformas.

En cuanto a los biocombustibles, la UE es líder en producción de biodiesel en el mundo. En el etanol los más importantes son España, Francia, Polonia y Suecia. España es el líder europeo en producción de bioetanol en la UE y el principal país europeo exportador de biocombustibles. Casi la totalidad de la producción de biocombustibles se exporta al norte de Europa. Se implementaron políticas desde el año 2005 que ayuden a fortalecer el uso de biocombustibles y se pusieron metas para que el 5,75 por ciento del total de los transportes en este país utilice biocombustibles para el año 2010. Con la última reforma a la PAC se ha programado la eliminación de las subvenciones a la remolacha azucarera, producto utilizado como principal insumo para la producción de biocombustibles en la UE. La reducción de las subvenciones y la mayor utilización de la

remolacha para los biocombustibles ejercerán un fuerte impacto en la reducción de las distorsiones que eran causadas en los mercados mundiales por el azúcar europeo subvencionado.

Capítulo III La agresiva y siempre expansiva política agrícola de los Estados Unidos de América

3.1 La Política Agrícola de los Estados Unidos de América.

Los Estados Unidos de América figuran entre los mayores productores y exportadores de productos agropecuarios a nivel mundial, pero también es uno de los países que causa mayores distorsiones al comercio de estos productos a nivel global. Por ello es importante el estudio de su política agrícola y su influencia en los mercados mundiales. Los EE.UU. emergieron desde el siglo XIX como un exportador neto de alimentos, pero fue en la década de 1930 cuando empezaron a otorgarse subvenciones. Ahora bien, con el colapso de los mercados mundiales, surgieron nuevas políticas de soporte y debe destacarse que se iniciaría de manera temporal. Nunca los gobiernos se imaginaron los fuertes efectos y las distorsiones que acarrearían los soportes en sus mercados internos y en los mercados internacionales a lo largo del tiempo. Durante la Gran Depresión de los años treinta se registraron varios efectos negativos. Entre ellos, la inversión agrícola que fue muy afectada. Esta falta de inversión de las granjas a nivel nacional generó un descenso en el poder adquisitivo de las granjas así como una baja en la producción de éstas afectando fuertemente la oferta.

Cabe recordar que las políticas de fomento del sector agropecuario estadounidense se iniciaron con la ley *Morrill* de 1862. Con esta ley fueron creados el departamento de agricultura, las instituciones de investigación y extensión, las escuelas agrícolas. Desde ese año fueron diversificándose las políticas que promovían el desarrollo agropecuario y fue aumentando su presencia en el medio rural. Posteriormente durante la Gran Depresión de los años treinta se registraron como antes quedo señalado, varios efectos negativos para la agricultura. Los ingresos por recursos productivos de las granjas se redujeron en aproximadamente en un dos por ciento por año entre 1929 a 1934. La *Farm Bill* de 1933 creó el sistema de soporte de precios para proteger a los agricultores de la incertidumbre de los mercados. Para el año 1947, todavía no emergía la supremacía agrícola estadounidense. Desde esa época los EEUU se han preparado para competir y han tenido la prudencia necesaria para promover a su conveniencia la liberalización agrícola. Cuando se creó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), los EEUU condicionaron su adhesión a un régimen especial para los agricultores, de forma

que esta no se viera afectada por la liberalización comercial. A este respecto resulta importante señalar que la agricultura se vería fuera del régimen general de eliminación de las restricciones cuantitativas y que se aplicaría a la misma un régimen “suave” en materia de subvenciones a la exportación, como han destacado Josling y Tangermann.

Mapa 1.1 de los Estados Unidos de América



Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Map_of_USA_with_state_names.svg

Desde la Ley Agrícola de 1933 los EEUU otorgaron soportes y precios de garantía que aún están vigentes en la actualidad. Las ayudas fiscales cubren los programas alimentarios así como se utilizan de los instrumentos horizontales de fomento agropecuario para la inversión, extensión, conservación de tierras etc. Y están también orientados a subvencionar programas de producción de varios productos específicos. A la par del otorgamiento del soporte se fundaron instituciones crediticias, dándose apoyo mediante créditos de las mismas, a un importante flujo de capital para los granjeros. Al respecto, en el año 1933 se crearon diferentes medidas de apoyo a los agricultores:

I.- La *Farm Credit Administration* para todos los créditos federales concedidos a las actividades de las granjas.

II.- La *Emergency Farm Mortgage Act*, para refinanciar créditos de hipotecas y los *Federal Land Banks* para reducir las tasas de interés en todos los préstamos de los bancos federales y para crear un fondo de 200 millones de

dólares estadounidenses para el rescate y tomar acciones crediticias con los granjeros.

III.- El *Farm Credit Act Passed* que estableció dos tipos de agencias de crédito:

a) un banco central y doce bancos regionales para hacer préstamos a las cooperativas.

b) un sistema de doce corporaciones crediticias de producción regional con la finalidad de organizar, supervisar y financiar la producción local, las cooperativas y asociaciones locales.

El sistema de créditos para las granjas creado en 1933 y unificado con el Crédito de Administración de las Granjas¹⁵³ (*Farm Credit Administration*) consistía en:

- 1.- Doce *Land Banks* para préstamos para hipotecas.
- 2.- Doce bancos intermediarios de crédito para préstamos a la producción.
- 3.- Trece bancos para cooperativas para conceder créditos a las asociaciones y cooperativas de granjeros.
- 4.- Doce corporaciones de crédito a la producción para la creación de las instituciones locales de crédito necesarias, mediante las cuales los bancos intermediarios de créditos darían préstamos a los granjeros.¹⁵⁴

Las universidades de Estados Unidos, a partir de la década de los años treinta, empezaron a descubrir nuevos procedimientos y tecnologías para su uso en las explotaciones agrarias, lo cual fomentó la productividad agropecuaria. Así también para 1939-1945, con la subida de precios de sus productos, los granjeros experimentaron un fuerte desarrollo, y se registraría al tiempo la revolución mecánica de la agricultura estadounidense (1933-1970) así como la revolución biológica y química. Cambiaría la estructura de la agricultura de aquel país y se triplicaría el rendimiento de la producción.

La productividad de las explotaciones tuvo aumentos sin precedentes. Para la década de 1930, la producción total de las mismas aumentó con la implementación de nuevas tecnologías y la sustitución de capital por trabajo humano, llegando a un consecuente aumento de la producción total del 25% para 1940. Hay que señalar que para 1950, la producción tuvo un aumento del 20%, pero en este mismo año hubo una

¹⁵³ Utilizaremos indistintamente esta denominación y la de explotación agraria.

¹⁵⁴ Este sistema de créditos sirvieron en los Estados Unidos hasta el año 1980. Conchrane, 1993, pág. 320.

enorme reestructuración que eliminó de la fuerza del mercado a 1.6 millones de agricultores. De esta manera, los que no podían llevar el paso de la implementación de las nuevas tecnologías y aumentar su productividad quedaba fuera de esta actividad. Para los años 1960, continuó la utilización intensiva de capital con un aumento de la producción total de un 17%.

El aumento en la demanda de productos de las granjas marchó a la par del incremento de la producción en los años 1933 a 1939, con algunos aumentos en los niveles de precios de los productos. Pero, a partir del periodo 1939-1951 la demanda se estancó, mientras los incrementos de la producción continuaban y lo inevitable ocurrió en 1952. La demanda del exterior se contrajo al fin de la II Guerra Mundial y con el fin de las hostilidades en Corea y fue cuando los precios comenzaron a caer inevitablemente. Sin embargo, la caída de precios no se dio de manera pronunciada para los granjeros estadounidenses gracias a las ayudas y soportes de precios del gobierno. En efecto, durante 1950 y 1960, se dieron fuertes ayudas mediante programas de apoyos de precios para la mayoría de los productos.

La generación de excedentes motivados por la revolución tecnológica y el uso de capital intensivo en las granjas fue un grave problema para la economía estadounidense y al exportarse esa producción altamente subvencionada, representaría posteriormente un problema de competencia para miles de productores de países del resto del mundo. Aún con el problema de excedentes, el gobierno de los EEUU ha sido muy temeroso de suprimir el apoyo federal a los precios e ingresos de las granjas y ha continuado dando las ayudas año tras año y con la continuidad de esos programas el problema del aumento de la capacidad de los excedentes productivos se volvió crónico.

3.2 El soporte otorgado por el Agricultural Adjustment Act

La *Agricultural Adjustment Act* (AAA) de 1933, en su sección 22 autorizaba el uso de tarifas y cuotas a la importación. Varios productos fueron protegidos de la importación desde el principio, como los lácteos, la carne, el azúcar, los cacahuets y el tabaco, entre otros. También fueron introducidos préstamos (*commodity loans*) también de manera temporal, como medidas interinas para mantener a los granjeros en el oficio y evitar sus quiebras generalizadas, sin pensarse que con el tiempo esas medidas se

darían de manera permanente. Se favorecían los préstamos con bajas tasas de interés, con altas y bajas las políticas permanecieron casi intactas entre 1930 y 1960.

Con la *Agricultural Adjustment Act* los granjeros ganaron su primer programa bajo el impulso del gobierno federal. Consta de las siguientes medidas:

- 1.- Pagos a los granjeros
- 2.- Un impuesto en proceso para elevar el ingreso
- 3.- Programas por productos para reducir la producción
- 4.- Programas dirigidos al manejo de la oferta de leche y cosechas especiales.
- 5.- Soporte de precios para los productos agrícolas y préstamos a los sin recursos y
- 6.- Compras de la producción.

El principal objetivo de estas políticas fue elevar los precios para ayudar a los granjeros y de alguna forma limitar el flujo de productos en el mercado. Algunas tierras se dejaban sin cultivar y los precios de apoyo se daban a los granjeros en las ocasiones en que no surtían efecto otras medidas de control. Esto explica que en los años treinta existiera mucho debate sobre la efectividad de las medidas de control, ya que, a excepción del tabaco y el algodón, los controles y los programas fueron ineficientes y muy cuestionados.

Bajo el programa AAA el gobierno hizo pagos por un millardo de dólares en dos años (1934 y 1935), pagos que ayudaron a los granjeros a cubrir sus obligaciones financieras. Sin embargo, en el año 1936, la AAA fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo. Otra legislación fue aprobada de forma temporal en 1936 enfatizando el objetivo del aumento de precios con la finalidad del control de la producción para el ajuste de la producción de las granjas individuales, manteniendo los objetivos de conservación por los que se pagaría a los granjeros. El gobierno y los granjeros forcejearon durante dos años y finalmente, el 16 de febrero de 1938, el Congreso aprobó otro programa, con la denominación similar, la *Agricultural Adjustment Act* con la modalidad de una participación abierta para todos los granjeros de los EEUU Este programa prometía hacerse permanente como una forma de legislación orgánica enmendada y corregida, la misma subsiste hasta nuestros días bajo la forma de programas de apoyo de precios e ingresos.

En los años 1936 y 1937, cuatro millones de granjeros formaban parte del programa de conservación. Existía otra parte del *New Act* como apéndice para programas de conservación como abastecimiento y regulaciones interestatales así como comercio al extranjero para el algodón, trigo, maíz, tabaco y arroz. Ambas partes del Acuerdo estaban pensadas para salvaguardar la productividad de la agricultura para estabilizar el comercio de los productos agrícolas y aumentar los ingresos de los granjeros. Estos pagos obligaban a los granjeros a participar en los programas de conservación.

El programa fue diseñado para proteger a los agricultores y la agricultura del colapso de precios. El Acuerdo provee métodos de asignación según la extensión de tierras, cuotas de mercado y préstamos por producto, garantizaba la estabilidad de los ingresos que los granjeros necesitan para crecer y mantener amplias reservas de productos agrícolas para la nación. De ahí que el AAA se estableciera como un programa permanente para la obtención de productos agrícolas para el consumo y exportación y abastecimiento de reservas. En este marco, los productos como el algodón, trigo, maíz, tabaco y arroz serían sometidos a cuotas de mercado. Otro nuevo elemento fue la creación de los seguros para las cosechas de trigo que empezaron en 1939 como una forma de protección a los consumidores de las divergencias del mercado. Para 1939-1945 con la subida de precios los granjeros experimentaron un fuerte desarrollo. Además se registraría la ya señalada revolución mecánica de la agricultura estadounidense (1933-1970) así como la revolución biológica y química, cambiando la estructura de la agricultura de aquel país y triplicando el rendimiento de la producción.

Para la década de 1930 la producción total de las explotaciones aumentó el 11 por ciento con la implementación de las nuevas tecnologías y la sustitución de capital por trabajo humano, con un aumento de la producción total en 25 por ciento para 1940. Hay que señalar que para 1950 la producción tuvo un aumento del 20 por ciento, pero en este mismo año hubo una enorme reestructuración que eliminó como fuerza del mercado a 1,6 millones de agricultores. De esta manera, los que no podían llevar el paso de la implementación de las nuevas tecnologías y aumentar su productividad quedaba fuera de esta actividad.

Con el comienzo de la II Guerra Mundial y su fuerte demanda de alimentos y fibras provocó que el programa AAA quedara fuera de operación entre 1940-1951, excepción hecha del año 1949. Los precios de los productos agrícolas cayeron durante el periodo 1952-1954 y se volvió a los establecidos niveles de apoyos de precios. Después de la Segunda Guerra Mundial la mayoría de las exportaciones estadounidenses fueron hechas en forma de ayuda. Pero cuando los mercados volvieron a activarse, el gobierno ordenó la retirada de tierras de la producción para controlar los excedentes. Por ello compensó a los granjeros con pagos directos utilizando parcialmente el “cash out”. Durante los años sesenta los altos precios provocaron que el gobierno utilizara el “squeeze out” con tasas de préstamo en forma constante en precios nominales, permitiendo a la inflación erosionar el valor real de los soportes. El congreso introdujo precios meta (*target prices*) y los pagos de deficiencia (*deficiency payments*) para compensar a los granjeros de las altas tasas de préstamo, el precio de mercado y el precio meta, aunque con un nivel base para toda la producción.

Estos programas de soporte de precios se dieron junto con programas de control de la producción, compras por parte del gobierno para almacenaje y colocación de excedentes¹⁵⁵. Para los años 1950 – 1960 la economía de las granjas estaba sumida en un problema crónico de excedentes. Excedentes que el gobierno debía controlar, lo que hizo de dos diferentes maneras:

- i) Pago a los granjeros para no producir mediante programas de control de la producción
- ii) Adquisiciones de la producción de excedentes por parte del gobierno; éstos eran almacenados y luego se disponía de ellos mediante varios programas de excedentes. El programa más importante era la colocación de los mismos para su envío al extranjero

El exceso de oferta suponía como promedio un 7% anual desde mediados de los años cincuenta hasta la mitad de los años sesenta. La economía agrícola estaba ante

¹⁵⁵ ¡Que tan profunda hubiera sido la caída de los precios sin la ayuda del gobierno! Fue un tema muy debatido en los años 1950-1960, pero existe evidencia que sugiere que sin los programas mencionados la caída hubiera sido del orden del 40% y el nivel de precios de alimentos al menudeo hubiera declinado en un 20%.

serios problemas dada la baja elasticidad de la demanda de los productos agrícolas¹⁵⁶. La sobreproducción de esos años variaba entre el 5 y 9%, con un promedio como se ha señalado de 7% de excedentes de producción agrícola, que no encontraba mercados comerciales al nivel de soporte de precios del mercado. Los *stocks* del gobierno estaban valuados en \$1,3 millardos de dólares¹⁵⁷ para 1952; \$7,7 millardos para 1959; y \$6,4 millardos para 1965. El costo para el gobierno de los programas de almacenaje y disposición de excedentes fue de \$1 millardo de dólares para 1952 y \$4,5 millardos para 1965¹⁵⁸.

Cada vez que el precio de mercado se incrementaba, la base legal de las ayudas se extendía a una larga lista de productos. Catorce de ellos fueron llamados los productos *steagall*: leche industrializada, mantequilla, pollo, huevo, pavo, cerdos, guisantes secos, soya para aceite, semilla de linaza para aceite, cacahuetes para aceite, algodón egipcio-americano, patatas irlandesas y camotes. El apoyo a precios e ingresos para las granjas fue promulgado cada año de 1948 hasta 1965, a veces aumentando o disminuyendo el nivel de respaldo de precios e ingresos de las granjas, dependiendo de las circunstancias o del poder político en la contienda.

Las bases de compromiso para 1965 eran las siguientes:

- 1.- Los niveles de apoyo producto por producto debían descender hasta el nivel de precios de equilibrio mundiales. De esta forma el sistema de soporte de precios fue transformado de ser un mecanismo de mejoramiento de precios a constituir un mecanismo de estabilización de precios.
- 2.- Debía darse ayuda a los ingresos de las granjas, si era necesario mediante pagos a los granjeros siempre y cuando participaran en el programa de control del gobierno cuando hubiera desorden de la oferta.
- 3.- Las disposiciones de excedentes y almacenaje deben continuar: a) mediante el almacenaje de los excedentes; b) para disposición de futuras situaciones de falta de oferta.
- 4.- Disposición de la producción para la oferta doméstica y del extranjero.

¹⁵⁶ Ibidem. pág. 140.

¹⁵⁷ Hablamos de dólares estadounidenses.

¹⁵⁸ Ibidem, pág. 140.

Esta solución que bajaba los niveles de soporte de precios al nivel de los mercados, tomaba la presión del control de la producción y el manejo de la oferta y el soporte del ingreso de las granjas y lo transfería a la oficina del Tesoro de los EEUU. El apoyo de precios era un vehículo para estabilizar la economía. El control de la producción y de la oferta era un mecanismo para bajar los costos de los programas agrícolas en tiempos de excedentes de oferta. El gobierno, mediante este compromiso básico de 1965, continuó involucrado en la economía de las granjas. Este compromiso era aceptable para ambas partes y fue sostenido hasta mediados de los años setenta.

En 1970, la producción estaba estimulada por los altos precios, pero en los años ochenta la inflación provocó la proliferación de conflictos en el sector agrícola estadounidense, originando una crisis debida a eventos como la declinación de la demanda en los Países en Desarrollo (PED) por la conocida como crisis de deuda, la sobrevaluación del dólar, la situación de la UE como un nuevo competidor con fuertes aportaciones agrícolas en el mercado mundial, así como la competencia de Brasil, y de Argentina. Es importante resaltar que las exportaciones han jugado en todo momento un papel importante para el desarrollo de la agricultura estadounidense. Cada periodo de bonanza agrícola en el siglo XX ha sido asociado con el incremento de las exportaciones y viceversa. Por ello los años 1970 y 1980 entre el 30 y el 40 % del total de la producción cosechada estadounidense fueron colocados en el mercado internacional de productos agrícolas. Para 1953 las exportaciones fueron de \$2,8 millardos, de \$7 millardos para 1970 y de \$44 millardos para 1981. Esto significa un incremento monetario del 141% y un 160% en volumen. Para el año 1986, las exportaciones cayeron un 33 por ciento en volumen y tuvieron un valor de \$26,3 millardos; para 1990, fueron de \$38 millardos¹⁵⁹.

Así fue como el gobierno estadounidense aprobó la *Food Security Act* de 1985. Mediante esta ley se reanimaban los precios con pagos extensivos por la retirada de tierra por diez o quince años para reforzar los precios y controlar los excedentes en el corto plazo. Se reforzaron las exportaciones con bajas tasas de préstamos en respuesta a las políticas agrícolas de la UE. También se elaboró un programa de subvenciones a la exportación para los productos básicos, especialmente el trigo. Todas las medidas de

¹⁵⁹ Ibidem, págs. 150 y 151.

política fueron ligadas a programas ambientales. Se otorgaron créditos al algodón y al arroz para dar la opción a los granjeros de exportar cuando los precios del mercado estuviesen cercanos a la tasa de préstamo. El gobierno cubría la diferencia con “los pagos de deficiencia”, así como el soporte de precios del mercado en apoyo a la eliminación de excedentes y aparte otorgaba pagos directos para el soporte de ingresos. Los precios “meta” y los “pagos de deficiencia” fueron mantenidos hasta 1985.

En los años ochenta, fue consolidada la supremacía agrícola estadounidense. Las exportaciones estadounidenses del sector agropecuario fueron valoradas en más de 50 millardos de dólares anuales, y para el año 2000 representaron el 13 por ciento del valor total de las exportaciones mundiales para el sector agropecuario. En los últimos cinco años el 41 por ciento del maíz producido en el mundo fue cosechado por los EEUU y sus ventas al exterior de maíz representaron el 67 por ciento de las exportaciones mundiales. Produjeron el 22 por ciento de la soja cosechada en el mundo y sus exportaciones representaron el 54 por ciento del comercio de soja en el mundo. En cuanto al trigo la cosecha estadounidense representó el 10 por ciento de la producción mundial y sus exportaciones representaron el 26 por ciento de las exportaciones de todo el mundo. El 23 por ciento de la producción de sorgo del mundo fue cosechada por los EEUU y sus exportaciones representaron el 80 por ciento de las ventas mundiales. El algodón estadounidense representó el 19 por ciento del total de la producción mundial y el 27 por ciento de las exportaciones mundiales de algodón¹⁶⁰.

En el cuadro 3.1, observamos que las exportaciones de EEUU han ido aumentando y adquiriendo mayor importancia en el tiempo. Canadá y Australia incrementaron también sus exportaciones de productos agrícolas. La Unión Europea también ha incrementado sus exportaciones considerablemente desde 1980 y de ser importadora neta de alimentos ha llegado a ser exportadora.

¹⁶⁰ Calva en Schwentesius, 2004, págs. 217-219.

Cuadro 3.1 Patrón del Comercio de Granos a nivel Mundial, Promedios para periodos seleccionados, 1934-1990 (exportaciones netas (+) importaciones netas (-) en millones de toneladas métricas

Región	1934-38*	1954-56*	1960-62^	1970-72*	1980-82*	1985-87*	1989-90*
EEUU	5	13	31	43	109	74	98
Canadá	5	9	10	17	23	24	19
Europa Occidental	-24	-21	-26	-25	-7	16	58
Australia y Nueva Zelanda	3	3	6	11	16	21	14
Europa del Este	5	-4	-7	-7	-10	-3	-5
ExURSS	5	2	7	-1	-36	-33	-34
África	1	0	-4	-4	-15	-15	-16
República de China		1	-5	-3	-13	-3	-11
Japón	2	-4	-5	-15	-24	-27	-27
Otros de Asia		-2	-7	-18	-28	-38	-46
América Latina	9	2	1	1	-7	-5	-11
Exportaciones Totales de los países listados	25	30	55	120	22	214	226
Exportaciones totales del mundo	33	49	75	123	230	221	230

Fuente: FAO *Trade Yearbooks, 1975-90.*

*Calendario anual

^ Año que comienza el 1 de julio, a excepción de Argentina, Brasil, y Nueva Zelanda, para los cuales el año empieza en Diciembre o Enero.

Como podemos observar en el cuadro, el resto del mundo ha incrementado drásticamente sus importaciones de alimentos. Es decir, mientras unos ganan terreno en el comercio, otros lo pierden. Esto es evidente. Es claro que las exportaciones de productos agrícolas han dado grandes saltos al aumentar a lo largo del tiempo, pero esto sólo ha ocurrido para beneficio de algunos países. Los EEUU han tenido un balance favorable de comercio con respecto a los productos agrícolas, estando las exportaciones por encima de las importaciones, dando entrada sólo a productos que no representan ninguna competencia para sus productores como son por ejemplo productos tropicales como bananas, café, especias, preparaciones alimenticias de vegetales y frutas, productos de origen animales etc.

Fue a partir de los años ochenta cuando ya estaba consolidada la supremacía mundial del sector agropecuario estadounidense, esta potencia cambió su orientación en

el dominio multilateral convirtiéndose en el promotor de la liberalización del sector agropecuario. Sería el principal impulsor de la inclusión del sector agropecuario en la Ronda de Uruguay del GATT, cuyo principal objetivo era la liberalización del sector agrícola. En la práctica, los EEUU han manejado un doble discurso, promoviendo la liberalización a nivel mundial, pero manteniendo altas subvenciones a su sector agropecuario y medidas de protección comercial a dicho sector. Bajo una gama de mecanismos no arancelarios también continúa con una fuerte intervención del gobierno en la promoción de su desarrollo del sector agropecuario.

Hubo cambios en la distribución de las granjas (el canibalismo de las granjas) y de ayudas que las soportan, así como fuertes confrontaciones entre granjeros y gobierno como manifiestan los siguientes datos. En los años de 1977-1990 se da uno de los mayores incrementos de productividad ligada a la mecanización, la implementación de tecnología biológica y química, mejores controles en la producción animal y control de enfermedades. La disminución de granjas llegó a 97.000 por año en los años sesenta, a 50.000 por año en los años setenta, y a 27.000 por año en los ochenta. Ello se producía porque las granjas pequeñas eran absorbidas por las más grandes y agresivas, y por consiguiente, las granjas que quedaban eran cada vez más grandes. En términos porcentuales, más del 2% de todas las granjas de los EEUU tenían ingresos de \$100.000 en 1970 y el 82% de \$20.000 por año. Para 1990, el 15% de todas las granjas había aumentado a \$100.000 por año mientras sólo el 59% llegaba a \$20.000 o menos.

Los mayores cambios en el tamaño de la distribución de las granjas estadounidenses ocurrieron entre 1970 y 1990. En 1970, 520.000 granjas con ingresos de \$20.000 al año producían y vendían el 75% de la producción nacional de productos agrícolas. Veinte años más tarde, empero, 321.000 granjas que habían crecido a ingresos de \$100.000 anuales, producían y vendían el 77 % de la producción agrícola total de la nación. Esto fue consecuencia lógica, debido a que muchas granjas salieron del negocio o fueron compradas por las más grandes. No nos sorprende el hecho de que para 1990 1.819.000 pequeñas granjas produjeran sólo el 23% del total del producto agrícola nacional, en tanto que sólo 321.000 granjas de grandes dimensiones producían el 77% de la producción agrícola nacional¹⁶¹.

¹⁶¹ Ibidem, pág. 161.

La política agrícola estadounidense ha sufrido una historia de fuertes confrontaciones entre el gobierno federal, que representa a los consumidores y contribuyentes, y los agricultores. Mientras la política de la *Agricultural Act* de 1965 había conciliado ambas partes y había mantenido aceptables los niveles de apoyo del gobierno, sin embargo, esto comenzó a cambiar a mediados de los años setenta, con el descenso del precio de los cereales, y el aumento de la gasolina. En la *Agricultural Act* de 1977, el gobierno hizo un acuerdo para tratar de calmar las presiones de los granjeros y la insatisfacción de los contribuyentes. Al elevar los niveles de préstamos para ciertos productos agrícolas y el soporte de precios, se incrementaron los pagos directos a los agricultores y se estableció la “*farmer owned reserve*” para aliviar de los cambios fuertes de precios y bajos volúmenes de producción a los consumidores. Todo esto, junto con los incrementos de pagos directos a los agricultores, hizo que las actividades de apoyo a los ingresos aumentaran a \$5.6 millardos en 1978, un récord hasta ese momento. Para 1981, los insatisfechos granjeros volvieron a presionar. En ese entonces el gobierno de *Reagan* tuvo toda la intención de liberar al gobierno del gran peso de los subsidios a la agricultura, pero finalmente los granjeros y su *lobby* muy activo ganaron la batalla en el Congreso.

En efecto, la *Agricultural Act* de 1981 contiene mayores apoyos: pagos para nivelación de precios, pagos por imperfecciones del mercado, préstamos para el soporte de precios por falta de recursos, programas de reducción de acres, *farmer owned reserve*, extensión del programa PL-480 y el plan de alimentos. Desde ese entonces los apoyos de precios e ingreso han continuado incrementándose. Los programas de soporte fueron de \$14 millardos al año en 1980. Pero el *boom* de la exportación terminó y los precios de los productos agrícolas comenzaron a caer, para dar comienzo a la depresión de 1980. Para 1982, el soporte de ingresos de los agricultores se incrementó en \$3.4 millardos más y para 1983, en \$9.3 millardos, lo que dio un total de soporte de \$18.8 millardos en este año. La depresión fue aún más profunda en los años 1984-1986: las exportaciones continuaban cayendo al igual que los precios agrícolas, las tasas de interés aumentaban y el valor de las granjas caía, los granjeros quebraban y las granjas salían del mercado en cifras nunca vistas hasta entonces.

Fue en este contexto que el Congreso y la administración crearon el plan “*Farm Bill*” en el año 1985. Esta *Agricultural Act* comprendía todos los mecanismos de apoyos anteriores, más aparte nuevos estímulos, como mejores tasas de préstamos a efectos de hacer los productos más competitivos para la exportación en los mercados mundiales, principalmente el maíz y el trigo. Se mantuvieron los niveles de precios cercanos a los niveles de 1985 para proteger los ingresos de los agricultores: Se puso en marcha un programa de limitación de la producción para resolver la sobreoferta de productos agrícolas y se implementó un fuerte programa de subsidios para la exportación llamado *Export Enhancement Program*, diseñado para ayudar las exportaciones en caso de sobreproducción. Muchos otros programas fueron aprobados. Entre ellos el *Marketing Loans* (para el algodón y el arroz) para la devolución de los préstamos de los sin recursos a un precio menor que el del mercado. Los costos de los programas agrícolas fueron de \$26 millardos para 1986 y \$22.4 millardos para 1987, con un incremento en las exportaciones a partir de 1986¹⁶². Para 1991-1995, se recortaron los recursos para los programas totalizando \$13.6 millardos para el periodo 1991-1995, con la finalidad de reducir el déficit del gobierno.

La *Farm Bill* de 1990 extendió los préstamos de soporte de precios de mercado al haba de soja a una tasa de interés constante de 5,02 por ciento para todo el periodo de 1991-1995. Los productores tenían la opción de un 10% adicional de su cosecha de base permitida. Continuaba la limitación de \$50.000 para pagos directos y pagos por deficiencia¹⁶³ y fue fijado un nuevo límite de \$75.000 para préstamos de pagos de mercadeo. La *Farmer owned reserve* fue mantenida y fueron establecidos nuevos requerimientos de reserva entre 300 y 450 millones de *bushels* de trigo y entre 600 a 900 millones de *bushels* de maíz¹⁶⁴. También el Congreso incluyó un gran número de programas de conservación del ambiente.

No hay duda alguna que se da una continuidad. Los agricultores estadounidenses han presionado al gobierno federal para recibir ayudas en forma de apoyo de precios directos e ingresos y éstas se han dado desde hace un largo periodo de tiempo, a saber desde 1933 y toda esta situación continúa hasta nuestros días. En los años treinta se

¹⁶² Ibidem, pág. 167.

¹⁶³ *Direct payments and deficiency payments.*

¹⁶⁴ Ibidem, pág. 168.

crearon instituciones para hacer viables e irreformables las políticas intervencionistas y proteccionistas estadounidenses. Pero fue la legislación de 1996 la que cambió por un tiempo los esquemas que promovían la producción que habían sido definidos desde los años sesenta y desaparecieron los esquemas de precios objetivo y pagos de deficiencia, de reservas operadas por los productores y de retiro estacional obligatorio. A cambio fueron promovidos programas de productos básicos, pagos por contratos de flexibilidad de la producción o pagos directos, los cuales estaban desligados de la producción y los precios y se daba libertad para sembrar cualquier cultivo sobre cualquier superficie, exceptuando hortalizas y frutas.

En 1996, la *Farm Bill* tomó un dramático giro con los republicanos en el poder por primera vez en 40 años. Esto, aunado al aumento de los precios, motivó que se crearan las condiciones para intentar dar un giro a la política agrícola estadounidense. En la ley de 1996 los precios objetivo y los pagos de deficiencia fueron eliminados, el precio base fue utilizado a través de créditos de mercado, pero al final ganaron la guerra los granjeros y sólo se introdujeron pequeños cambios para los productos altamente protegidos. Pero las intenciones de cambios en la política agrícola estadounidense se vinieron abajo cuando se produjo la crisis asiática y el colapso de los precios. Los agricultores sufrieron nuevamente, por lo que el gobierno revirtió su postura y comenzó nuevamente a apoyarlos interviniendo, proveyendo pagos de emergencia llamados “asistencia por pérdidas de mercado”. Todo esto se dio en un escenario de altos precios, pero cuando los precios declinaron, la reforma de 1996 sufrió alteraciones, porque se otorgaron presupuestos adicionales para enfrentar la caída de los ingresos de los granjeros como consecuencia de los bajos precios.

Los apoyos fueron sustentados como medidas de emergencia y se dieron más apoyos para paliar el problema, por lo que los productores obtuvieron transferencias del gobierno muy altas de 1996 al 2002. Es así como medidas que se dieron temporalmente se han hecho permanentes en la reforma del año 2002. Aparte de estas medidas se volvieron a introducir los precios objetivo, mediante pagos contracíclicos, conservando los pagos directos de la ley de 1996 y ampliándose la cobertura a nuevos cultivos. En la nueva *Farm Bill* del año 2002 se emplean pagos desligados de la producción llamados “pagos directos” con lo que se pretende poner al día el contrato de flexibilidad de la producción, fijando los acres que son elegibles y otorgando esta elegibilidad a otros

productos básicos. Desafortunadamente también se introdujeron pagos contracíclicos que están parcialmente desligados de la producción, debido a que se pagan en base al 85 por ciento del área base plantada. Los pagos están basados en la diferencia entre el alta y la baja tasa entre el precio de mercado y el precio objetivo, por lo que sí influyen las decisiones de producción¹⁶⁵.

Desde la perspectiva estadounidense, los mercados no se corrigen por sí mismos, por lo que se niegan a dejar su agricultura libremente a las fuerzas de mercado y con ello fundamentan su política de apoyo mediante la necesidad de la estabilidad de orden interno y como forma de ganar acceso a otros mercados. “En el análisis de la agricultura estadounidense, los procesos de integración y coordinación vertical que llevan a lo que se ha definido como industrialización de la agricultura son vistos como un activo, un componente sustancial de la competitividad estadounidense y la fortaleza del sector. En ese marco de mayor integración y dominio de grandes empresas, la continuidad de subvenciones públicas es cada vez menos justificable. Su persistencia suele ser explicada por la capacidad de cabildeo en el Congreso y la forma de funcionamiento del sistema político y la visión ideológica que los estadounidenses tienen respecto a su agricultura al grado de que ésta haya sido vista por el presidente Bush dentro del esquema de seguridad nacional”¹⁶⁶.

Las acciones de los gobiernos deben siempre buscar los mejores intereses para *todos* sus ciudadanos. Ya en el año 1776, Adam Smith había escrito en este sentido sobre el papel del gobierno¹⁶⁷. Refiriéndonos al caso estadounidense, durante muchos años el gobierno ha afectado a su propio sector agrícola de forma directa e indirecta:

- a) tomando acciones para incrementar los precios de los productos agrícolas;
- b) mediante acciones concernientes a los préstamos, los bancos y el dinero;
- c) cambiando la estructura de los mercados, dando a algunos de los granjeros el monopolio de los mercados entre otras ventajas y
- d) generando cambios en la política comercial mediante acciones que elevan o disminuyen las tarifas impositivas para mantener el control de las importaciones.

¹⁶⁵ Kimberly Elliot, 2006, pág. 43- 47.

¹⁶⁶ Trujillo Félix, 2004, pág. 12.

¹⁶⁷ Se puede ver en SMITH, Adam, *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*, edited by Edwin Cannan. New York, 1997.

De esta forma, mediante las medidas de soporte el gobierno ha intentado controlar los precios a través del control de la producción y de la oferta. El rol del gobierno también fue importante en el sistema crediticio estadounidense fundado y planeado a partir de la inspiración del sistema crediticio europeo. Puesto en marcha desde 1933, funcionó desde su creación hasta 1980. Baste decir que para 1976 el total de créditos extendido a todas las unidades del sistema crediticio de las granjas y sus cooperativas era del orden de \$34.5 millardos. En efecto, mediante una sucesión de agencias crediticias, el gobierno estadounidense ha ayudado a los ingresos de sus granjeros, a algunos para agrandar sus granjas, para compras de maquinaria, etc. desde 1933. Algunas familias trabajaron como operadores de créditos para otras granjas.

Los créditos estadounidenses fueron poco exitosos para ayudar a pequeños agricultores. Esto se produjo por dos razones: la primera fue que el Congreso nunca dió el apoyo suficiente en créditos a los granjeros pequeños, como lo hizo para los programas de grandes granjas comerciales. Los representantes del Congreso que representaban a las áreas rurales luchaban por los intereses de las granjas comerciales, pero no por las necesidades de las granjas pobres en conflictos legales. En estas circunstancias no debe sorprendernos que algunas granjas se hicieran más grandes y poderosas como verdaderos monopolios de poder, convirtiéndose así en granjas de producción a gran escala. Estas cooperativas estaban exentas de las leyes *antitrust* (como la *Clayton Antitrust Act*), y así surgieron como las mayores abastecedoras de alimentos, fertilizantes y productos de petróleo para los granjeros. Los granjeros, al convertirse en monopolio, lograron el control de los precios del mercado y de la oferta. Pero he aquí nuestro cuestionamiento: ¿para qué dar subsidios a estas granjas más poderosas si ya tienen todo el control como monopolios? Debieran darse abasto por sí solas, pero ahí está lo ilógico del caso ¿por qué entonces darles todavía más beneficios? No hay duda alguna que los intereses creados por los grandes fueron cada vez más poderosos que ni el mismo presidente *Reagan* pudo eliminar las ayudas: ¿Qué potente fuerza puede hacer que los subsidios vuelvan a niveles aceptables y a las granjas que verdaderamente los pueden necesitar?

Observamos que los agricultores, mediante una acción colectiva, pidieron asistencia económica directa de su gobierno desde las décadas de 1920 y de 1930. Al acatar sus reclamos se alteró la estructura del mercado. Asimismo, los agricultores mediante otra

acción colectiva presionaron a su gobierno y ganaron poder de monopolio en el mercado durante los años 1950 y 1960. De esta forma, los gobiernos con sus subvenciones han creado un monstruo al que deben seguir alimentando y contra el que ahora no pueden pasar por alto.

Quede ya claro que, conjuntamente con las subvenciones, se ha dado protección a estos monopolios a través de la protección en frontera. Con la Gran Depresión de 1929, los granjeros y los industriales pidieron al gobierno que incrementara las tarifas aduaneras en sus fronteras para proteger su producción. Posteriormente, EEUU ante los bajos precios y excedentes de producción de productos agrícolas en los años 1950 y 1960 emplearon controles para la importación a efecto de proteger su trigo y su algodón y al mismo tiempo otorgaron soportes de precios en estos productos para protegerlos de los precios internacionales que eran bajos debido a los excedentes de oferta que ellos mismos habían puesto en esos mercados. Impusieron también barreras aduanales para otros productos como el azúcar y los productos lácteos. Como respuesta a las acciones de los EEUU otros países hicieron lo mismo. En particular, la Unión Europea (UE) ejecutó un sistema variable de protección de precios e ingresos de sus productores. Japón creó una corporación nacional de comercio para importar la mayoría de sus productos. Canadá y Australia hicieron uso de sus cláusulas de mercado y crearon monopolios gubernamentales para vender sus productos más importantes. Y así cada uno de los diferentes países fue generando reacciones en cadena¹⁶⁸.

3.3 La distorsión del mercado y los aumentos en las ayudas.

Cómo se han distorsionado la oferta y la demanda de los mercados con las ayudas y los aumentos que estas han tenido es el tema de las siguientes páginas. Ya hemos hecho el recorrido histórico desde 1930 que muestra que los programas del gobierno estadounidense no han funcionado bien. Muchos de sus programas han dado resultados problemáticos y generado con ello graves efectos. Al sostener los precios han roto el equilibrio que genera el propio mercado. Los precios artificialmente altos han provocado una innecesaria producción y por lo tanto un exceso de oferta presionando a la baja los precios de las producciones. Se intentaron buscar caminos para colocar los

¹⁶⁸ Becker y Womach, *the 2002 Farm Bill*, 2002, pág. 9.

excedentes o para restringir la oferta, pero las restricciones de producción de las granjas raras veces han funcionado. Los programas han sido modificados sucesivamente a lo largo del tiempo generando una sucesión de *Farm Laws* que han generado un alto costo para los contribuyentes y los consumidores.

Los planes de reserva y de *stockholding* también distorsionan enormemente el mercado. Aislar los *stocks* de productos del mercado cuando hay excedentes es una manera de controlar la oferta y estimular los precios en el corto plazo. Pero esos *stocks* tarde o temprano tienen que incorporarse al mercado generando movimientos nuevamente en la oferta y en los precios. Cada vez los *stocks* se ha demostrado que son difíciles de mantener y distorsionan inevitablemente los procesos normales del mercado. La política agrícola estadounidense ha atentado contra el equilibrio económico debido a que los programas de soporte estadounidense han beneficiado a unos cuantos productores desequilibrando la estructura normal del mercado y ayudando sobre todo a las granjas que tienen bajos costos y salen muy beneficiadas con los programas del gobierno, creciendo cada vez más, desmesuradamente, expandiendo sus operaciones y desplazando a las demás. La gran mayoría de las granjas estadounidenses no recibe ningún beneficio por parte de los programas de apoyo y tarde o temprano son absorbidas.

3.4 El Canibalismo de las granjas, concentración de las ayudas en los grandes productores.

En esta parte explicaremos como las ayudas a las granjas estadounidenses están en función de su tamaño, el grado de dependencia que tienen de las ayudas del gobierno y la cantidad de producción que aportan a la economía estadounidense. Existen varios tipos de granjas estadounidenses, en función de su tamaño, su posición financiera y su producción. Así, hay 107.000 granjas muy grandes que producen y venden el 56% del producto total. La partida de activos con que cuentan estas granjas presenta un rango que oscila entre \$1.2 millones a \$5 millones, con un balance de \$ un millón a \$4 millones. Estas granjas en promedio son las más importantes receptoras de los programas de ayudas y pagos por producto del gobierno¹⁶⁹. Los ingresos anuales netos

¹⁶⁹ Sin embargo las del tamaño de un millón de dólares, sólo un pequeño porcentaje de sus productos son elegibles para los programas del gobierno.

de estas granjas en promedio tienen también un rango positivo que varía entre \$158.267 a \$1.244.550.

Existen 214.000 granjas que producen el 21 por ciento de la producción nacional total. La partida de activos de estas granjas tiene un promedio de \$815.000 con un balance de \$668.000. Los pagos directos bajo los programas del gobierno son en promedio de \$42.585 por granja. El ingreso neto de este grupo de granjas es en promedio de \$70.378 por año (ver cuadro 3.2).

Existen 306.000 granjas de tamaño mediano, las cuales producen y venden el 13 por ciento del producto total nacional; los activos en promedio de estas granjas son de \$494.000, pero su posición de balance es muy buena, de \$416.000 por granja. El papel que el gobierno juega en estas granjas es muy pequeño con un soporte de precios muy pequeño para todo el grupo. El ingreso neto promedio es de sólo \$25.901 por granja y su ingresos fuera de las granjas es de \$25.335. La mitad de los ingresos de éste tipo de granjas se obtienen con trabajos fuera de las granjas. Esto puede constatarse mejor en el cuadro 3.2.

También existen 1.513.000 granjas de medio tiempo. Este tipo de granjas produce y vende sólo el 10 por ciento del total de la producción de las granjas a nivel nacional. Los apoyos del gobierno para estas granjas son nulos. El ingreso neto es de -\$370 a \$9.192 y el ingreso fuera de las granjas va del rango de \$35.206 por año a 31.916. Son absorbidas las granjas que fracasan por las granjas mayores. Los avances mecánicos y tecnológicos, la competencia y el apoyo del gobierno favorecen a las granjas más grandes y debilitan a las pequeñas, favoreciendo el proceso de canibalismo de las mismas¹⁷⁰.

¹⁷⁰ CONCHRANE, 1993, págs. 358-360.

**Cuadro 3.2 Número de granjas, Ingreso neto, Ingreso neto fuera de las granjas,
Hoja de balance y Valor de las ventas, 1990**

Item	\$1.000.000 y más	\$500.000 a \$999.000	\$250.000 a \$499.999	\$100.000 a \$249,999	\$40.000 a \$99.999	\$20.000 a \$39.999	Menos de \$20.000
Número de granjas (en miles)	16	27	64	214	306	259	1.254
Operaciones	por	Granja	En	Dólares:			
Ingreso efectivo	3.708.945	777.624	401.468	183.937	78.565	34.749	7.216
Recepciones del mercado en efectivo	3.627.349	727.763	360.125	162.726	68.623	29.958	5.713
Pagos directos del gobierno a los productos	178.029	115.158	82.351	42.585	17.151	6.928	804
Soporte de precios (productos)	363.358	139.212	89.344	53.523	23.619	7.840	1.059
Productos sin soporte	3.085.862	473.393	188.430	66.618	27.853	15.191	3.850
Pagos del Gobierno	28,096	36.056	33.174	15.055	5.749	2.024	192
Ingresos relacionados con las granjas	53.501	13.804	8.168	6.156	4.193	2.767	1.311
Gastos en efectivo	2.464.395	504.645	243.201	113.559	52.664	25.557	7.586
Ingreso Neto en efectivo	1.244.550	272.978	158.267	70.378	25.901	9.192	-370
Ingreso fuera de las granjas por familia	28.472	25.916	27.629	18.096	25.335	31.916	35.206
Hoja	de	Balance	en	Miles	de	dólares	
Activos de las granjas	4.915	2.092	1.264	815	494	330	167
Estado real	3.201	1.412	853	584	364	254	135
Stock de animales y aves	867	200	110	63	38	24	9
Máquinas y vehículos de motor	423	187	140	95	58	34	16
Cosechas reservas	136	85	59	34	12	5	1
Entradas compras	29	15	8	3	1	1	0
Inversiones en cooperativas	221	176	81	28	14	6	2
Otras financiasiones	40	18	13	8	7	6	3
Débito	1,051	447	275	147	78	42	19

Estado Real	337	205	129	77	43	27	14
Estado non real	714	242	146	70	35	15	5
<i>Equito</i>	3.864	1.646	989	668	416	288	148

Fuente: U.S. Department of Agricultura, Economic Research Service, *National Financial Summary, 1990*, ECIFS10-1, November 1991. Adaptaciones y Modificaciones propias.

Otro de los efectos de distorsión de los pagos directos y el soporte es la especulación que ha sufrido el precio de la tierra de las granjas. Este efecto se ha visto estimulado y ha resultado más evidente por el tamaño de los pagos en los últimos años: \$28 millones para los últimos cuatro años fue lo que heredó la ley de 1996, toda vez que los programas de soporte se han dado durante demasiados años provocando los precios altos de las granjas. Ello ha generado dificultades para la entrada de nuevos granjeros y también provocado que las granjas sean más caras para los granjeros más pequeños y éstos no puedan expandir sus economías para mejorar. Deben pagar más impuestos por la tierra. Todo esto ha contribuido a empeorar la competitividad de los granjeros en comparación con la de otros países exportadores.

Hay que enfatizar que la mayoría de los programas del gobierno beneficia a productos muy específicos, dando como resultado que sólo el 40% de las granjas sean receptoras de los ingresos que otorgan los programas. De hecho, uno de los problemas es que no existe relación directa entre el estatus financiero de las granjas y los pagos directos. Es por ello que las desventajas financieras se acrecientan y son más profundas día a día, siendo los ingresos bajos y la utilidad inferior las que caracterizan al 6% de las granjas con un ingreso promedio de \$9.500. Estas recibieron menos del 1 por ciento en de ayudas del gobierno el año 1999, en contraste con el 47 por ciento que recibieron las grandes granjas comerciales que cuentan con un ingreso medio de \$135.000¹⁷¹.

Otro de los problemas de los programas del gobierno es que no existe diferencia en los costos de producción, la aproximación del mercado o las capacidades de manejo que delinear la competitividad y las operaciones no competitivas. De ahí que sea prácticamente imposible que los ingresos que generan los programas del gobierno puedan estimular la producción a bajo costo en las granjas medianas. Basta decir que algunas de las granjas medianas reciben un poco de apoyo de los programas del

¹⁷¹ www.ers.usda.gov, 2000, *Food and agricultural Policy, Farm Sector Policy*, págs. 3-5.

gobierno, pero sólo una de cada cuatro granjas genera el ingreso suficiente para cubrir sus costos de producción, lo que convierte en un grave problema la rentabilidad de estas granjas para cubrir sus costos de eficiencia al mismo ritmo que las grandes granjas comerciales, que reciben la mayor parte de las ayudas de los programas para invertir en nuevas tecnologías. Los programas que fueron hechos para ayudar como asistencia de emergencia y de manera transitoria a las granjas contra las inclemencias del tiempo se han prolongado y convertido a lo largo de 70 años en algo totalmente diferente y que además promete prolongarse indefinidamente.

En efecto, la *Fair Act* de 1996 ha continuado con los programas de préstamos *Marketing Loan Programs (MLP's)* que son lo que antiguamente se llamaba apoyo de precios. Estos pagos suponen un importante ingreso para las granjas pero distorsionan enormemente los mercados. Es el caso de los programas de precios de garantía para los productos tradicionales de las explotaciones como son las semillas de oleaginosas, cereales tradicionales y el algodón, pues cuando los precios de los productos han caído en el mercado los MLP aumentan enormemente. Estas cosechas aumentaron en más de \$200 millones para el año 1997, en \$8 millardos para el año 1999 y en \$7.3 millardos para las cosechas del año 2000, que en conjunto suman un total de \$20 millardos para los cuatro años. ¡Una cifra exorbitante!¹⁷² Como se comprenderá, estos programas han mantenido a lo largo del tiempo el ingreso, la prosperidad y la agricultura de algunos granjeros y varias comunidades rurales. Pero a largo plazo han generado una dependencia directa con respecto al gobierno y han distorsionado gravemente los mercados.

Igualmente distorsionan los mercados los excesivos subsidios que se otorgan para pagos de riesgo generando garantías que no son acordes con las condiciones del mercado. La cobertura de los créditos se ha extendido a más de cien cosechas y se han registrado innovaciones en nuevos tipos de seguros. El Congreso ha reformado la *Agricultural Risk Protection Act (Arpa) 2000* incrementando los subsidios mediante estímulos y dando incentivos para extender la cobertura. *Arpa* proveyó \$8.2 millardos en cinco años para premios y extensión de cobertura. Podemos citar que en EEUU la caja *ámbar* ha aumentado desde \$6.2 millones en 1997 a \$10.4 millardos en 1998 (con

¹⁷² BECKER y WOMACH, 2002, pág 10.

un gran aumento para préstamos en los pagos de mercado (MLP)). Los pagos para 1999 y 2000 son aún más altos. Otros pagos de la caja ámbar son los soportes de precios de mercado para el azúcar, cacahuetes y productos lácteos que han sido valuados en \$5.8 millardos en 1998 y los subsidios a los seguros de las cosechas han sido de \$747 millones. Los pagos específicos fuera de producción se han incrementado potencialmente excediendo el 5 por ciento de la producción¹⁷³.

Los pagos para la asistencia del *Market Assistance Payments (MLAs)* fueron de \$2.9 millardos, que combinados con otros gastos utilizaron el 50% de la exención de *minimis* en 1998. El incremento en los subsidios para los seguros de cosechas en 1999 y 2000 combinados con MLAs fue de \$5.5 millardos que sumaron casi el total de *minimis*. El límite para pagos de la caja ámbar es de \$19.1 millardos¹⁷⁴. Las granjas medianas y pequeñas han sido muy afectadas por las estrategias de sobreproducción de las grandes granjas comerciales, lo que ha provocado la baja de precios de los productos agrícolas y la quiebra masiva y otras dificultades para las granjas medianas y pequeñas.

Las pequeñas granjas¹⁷⁵ generalmente pierden dinero en su producción y tienen que subsidiarse ellas mismas con ganancias producidas en actividades no agrícolas o con los ingresos de sus retiros. En realidad no es de sorprender que la agricultura tradicional tenga poca o nula influencia en el bienestar de las familias. Este tipo de granjas representa el 29 por ciento de la tierra para granjas estadounidenses, lo que sugiere que la participación en la conservación del ambiente juega un papel primordial. Las grandes granjas comerciales que son las productoras cuyos costos de producción son más bajos, pero que basan su eficiencia en los apoyos que reciben del gobierno, se asemejan a un deportista, el corredor más rápido, al que nadie ha podido ganar, pero su aparente éxito se basa en los medicamentos que lo estimulan y de los que depende para poder competir. Esta analogía se asemeja con lo que llamaremos el *dumping* económico.

Los esfuerzos actuales a nivel legislativo para poner límites a los pagos y generar una mayor diversificación de las ayudas no han surtido efecto, pues las políticas gubernamentales no han entendido la sensibilidad de la estructura y el funcionamiento

¹⁷³ www.ers.usda.gov, 2000, *Food and agricultural Policy, Farm Sector Policy*, pág. 12

¹⁷⁴ www.ers.usda.gov, 2000, *Food and agricultural Policy, Farm Sector Policy*, pág. 12.

¹⁷⁵ También llamadas residencias rurales.

del sector agrícola¹⁷⁶. En el largo plazo las grandes granjas comerciales necesitan de nuevos y más extensos mercados para vender su creciente producción, para lo que el gobierno de EEUU apoya en todo momento nuevos programas para sus exportaciones y busca continuamente nuevas negociaciones para expandir su mercado mediante acuerdos comerciales y tratando de obtener el acceso a los mercados. Pero si las grandes granjas comerciales estadounidenses han desplazado a las pequeñas y medianas en su mismo territorio ¿qué pasará con las granjas medianas y pequeñas de los países que reciben esas exportaciones agrícolas subsidiadas? Lo más probable es que el éxito de las grandes granjas se convierta en el fracaso de las granjas pequeñas, ya que existe un trato diferenciado en el otorgamiento de las subvenciones.

3.4 El soporte agrícola reciente y la OMC

Es importante mencionar que desde que se dictó la Ley de Seguridad del 2002 se aumentaron los soportes oficiales con pagos anticíclicos y programas de préstamos. Los pagos de urgencia complementan los pagos oficiales y los seguros de cosechas también tienen apoyo oficial del gobierno¹⁷⁷. Y en los años 2003 y 2004 este tipo de pagos representaron un promedio de 62 por ciento de los pagos oficiales totales a los productores de productos agropecuarios estadounidenses. También se otorgaron apoyos por pagos de urgencia y seguro de las cosechas.

En esta parte vamos a mostrar la posición en la que se encuentran los EEUU en cuanto a las normativas de la OMC. Observaremos si han cumplido o incumplido los compromisos de reducción de las ayudas y los informes anuales hacia esta institución. También resaltaremos los informes que la OMC aporta sobre la política agrícola estadounidense, la cantidad de ayudas y los principales productos que las reciben. Los datos más recientes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) valoran la producción agropecuaria de los EEUU en \$217.000 millones para el año 2002, de la cual el 43 y 45 por ciento correspondió a los productores agrícolas y ganaderos respectivamente. El resto correspondió a los productos forestales y los servicios¹⁷⁸. Para ese mismo año las exportaciones de productos agropecuarios dieron un total de \$53.000

¹⁷⁶ www.ers.usda.gov, 2000, *Food and agricultural Policy, Farm Sector Policy*, pág. 51.

¹⁷⁷ OMC, 2006, pág. 106.

¹⁷⁸ OMC, 2003^a, pág. 130.

millones y las importaciones un total de \$42.000 millones¹⁷⁹. La soja fue el primer y principal producto de exportación con \$5.500; en segundo lugar están las carnes rojas, en tercer lugar el maíz, y en cuarto las hortalizas; las exportaciones de cada uno de los productos anteriores superaron con creces los \$4.000 millones de dólares. Las frutas y hortalizas han constituido las principales importaciones con \$5.600 millones de dólares para ambos casos. Varios productos, entre ellos los cereales, habían tenido una caída de precios en los años 2000-2001, pero tuvieron una fuerte recuperación en el año 2002.

En cuanto a la ayuda interna la última notificación de los EEUU fue la de los años 2000 y 2001. Según lo que informaban las notificaciones la MGA total corriente fue de 16.800 millones de dólares en el año 2000 y de 14.400 en el año 2001. Es decir, la última notificación de los EEUU sobre su ayuda interna no incluye los desembolsos a partir de la Ley de Agricultura del año 2002. Esto con el fin de evitar una infracción pues se desvía por completo de los compromisos contraídos en la OMC. Se han gastado alrededor de 50 millones de dólares en el compartimento verde que no está sujeto a compromisos de reducción para estos mismos años. En relación a esta última notificación se han planteado varias cuestiones dentro de la OMC por parte de los demás miembros. Entre ellas cabe destacar el aumento de los desembolsos para los programas agrícolas de los Estados y el programa de emergencia para la alimentación del ganado, el elevado nivel de ayuda para el algodón, el arroz, la soja y el aumento en los apoyos para productos no específicos, las garantías oficiales para los programas federales de seguro de las cosechas. También se pusieron en tela de juicio la clasificación por pagos a ayudas por pérdida de mercado para ayudas a productos no específicos.

La OMC reconoce que las políticas de ayudas estadounidenses tienen fuertes repercusiones a nivel mundial. Para ello citamos:

“En el caso de algunos productos, las políticas de los Estados Unidos pueden tener repercusiones en los mercados mundiales, aún cuando no estén directamente orientadas al comercio, dado que la producción de ese país representa una proporción considerable de la producción mundial y que exporta una gran parte de su producción agropecuaria. Por ejemplo, en el 2000 el porcentaje de la producción exportada, en

¹⁷⁹ Datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos año 2003. Estos datos pueden diferir con otros datos del mismo periodo principalmente debido a las diferencias en su clasificación.

términos de valor, fue el 42 por ciento para el arroz, el 48 por ciento para el trigo, el 39 por ciento para el algodón, y el 37 por ciento para la soya. Estas proporciones ponen también de relieve la importancia que tiene el acceso a los mercados extranjeros para los productores estadounidenses (...)¹⁸⁰.

La asistencia oficial estadounidense ha tenido un aumento sin precedentes en los últimos tres años (Ver al respecto el *Gráfico 3.1*). Algunas veces tiene pequeños descensos, pero son cíclicos pues en realidad continúan aumentando los niveles de ayuda a nivel general. En el año 2002 aparentemente hubo un descenso de la ayuda¹⁸¹. Como prueba de que la ayuda es a veces descendente pero casi siempre ascendente, mostramos lo siguiente: los pagos directos totales se estimaron en \$12.200 millones de dólares en el año 2002, cifra menor que la de los años de 1999 a 2001, que sufrió una variación de \$21.500 a \$22.500 millones anuales¹⁸². Esta reducción afectó principalmente a los productores de lácteos y otros productos agrícolas. Sin embargo, en el año 2003, los pagos directos totales volvieron a aumentar alcanzando \$19.600 millones porque se incrementaron los pagos directos anticíclicos y de urgencia.

Otro ingrediente adicional son los seguros. Así, EEUU aplica varios programas de seguros para atenuar y reducir las consecuencias financieras de las variaciones de precios, los rendimientos y el clima. Los programas de seguros de cosechas tienen como objetivo principal proteger a los agricultores contra las pérdidas de ingresos, incluyendo las que podrían ocurrir por un descenso de precios o un bajo rendimiento. El gobierno estadounidense paga las primas en su totalidad por pérdidas de producción causadas por catástrofes y subvenciona en parte la pérdida por sucesos no catastróficos, como por ejemplo la caída de precios. Estos programas de seguros también se encuentran incluidos en las notificaciones de la OMC como ayudas del compartimento “ámbar”¹⁸³ en virtud de las disposiciones de *mínimis*¹⁸⁴. En la Ley de protección de riesgos agrícolas del año 2000 figuran las disposiciones sobre seguros y siguen aún vigentes.

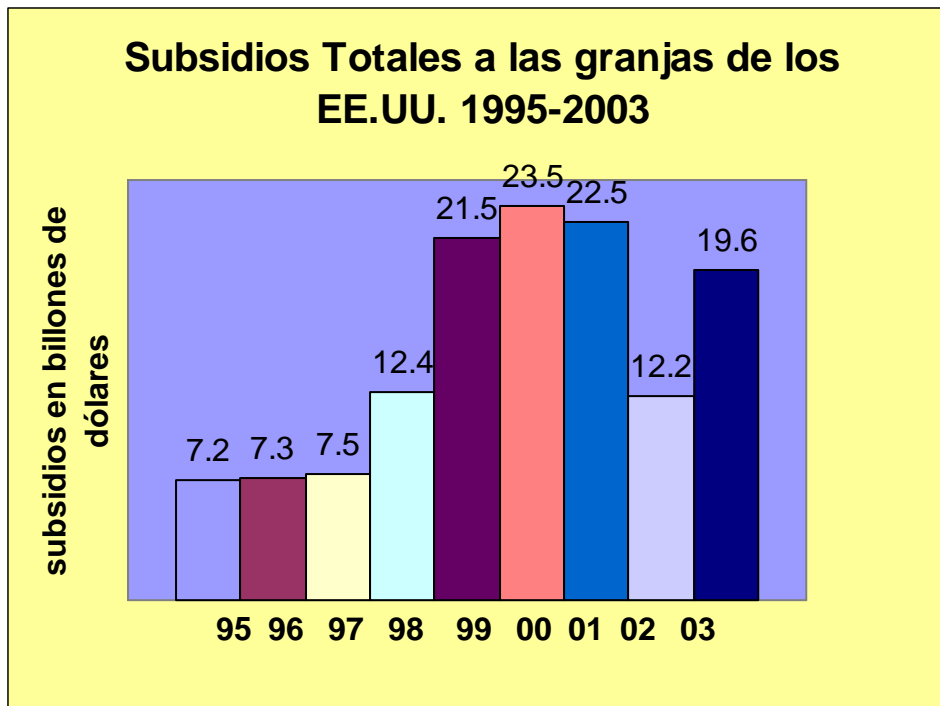
¹⁸⁰ Documento G/AG/R/31 de la OMC, de 27 de agosto de 2002, apéndice 1, Idem, *Políticas comerciales*, Documento WT/TPR/S/126, 2002, pág. 131.

¹⁸¹ Esto se debió sobre todo porque los precios al productor se incrementaron por la sequía que afectó a varios países productores y entre ellos a los EEUU, pero esto dio como resultado que las primas de complemento de préstamos disminuyeron y que no hubo ayuda para pagos de urgencia.

¹⁸² www.ers.usda.gov, en Ibidem, pág. 131.

¹⁸³ Ver definición del compartimento ámbar en el Anexo Glosario.

Gráfico 3.1



Elaboración propia con Fuentes de: Environmental Working Group, *Farm Subsidy Database, United States Summary, 2002* y Documento G/AG/R/31 de la OMC, de 27 de agosto de 2002, apéndice 1, Idem, *Políticas comerciales*, Documento WT/TPR/S/126, 2002.

Por otro lado, existe el programa para productos básicos con el que los productores pueden dejar de pagar los préstamos de reembolso limitado para los productos básicos. En estos préstamos los productores pueden elegir entre reintegrar el dinero y los intereses o entregar a la Corporación de Créditos para Productos Básicos (CCC) la garantía, que en este caso es la producción del producto básico como pago total del préstamo. Esto lo realizan los productores cuando los precios del mercado son inferiores al “tipo de préstamo”¹⁸⁵, medida que mantiene los precios mientras se retiran los productos del mercado. La CCC vende los productos básicos que ya son de su propiedad en el mercado a un precio superior a la tasa de préstamo vigente en el momento de la venta y generalmente lo hace en los mercados mundiales.

Conviene señalar que la CCC¹⁸⁶ es una entidad federal administrada por el Departamento de Agricultura de los EEUU creada para ayudar a estabilizar y sostener los ingresos de las explotaciones agrícolas y los precios de los productos agropecuarios.

¹⁸⁴ Ver definición de mínimos en el Anexo Glosario.

¹⁸⁵ El “tipo de préstamo” es el precio determinado por el gobierno.

¹⁸⁶ La CCC realiza el comercio de Estado.

La CCC autoriza la venta de productos básicos agropecuarios a otros organismos públicos y a los gobiernos extranjeros. También autoriza las donaciones de los productos alimenticios a organismos de socorro nacionales e internacionales. Actualmente la CCC tiene el funcionamiento de una entidad por medio de la cual el gobierno financia sus programas agropecuarios. Asimismo, tiene la facultad de realizar la concertación de ventas de exportación directas de los productos¹⁸⁷ y promover su exportación mediante pagos y créditos a la exportación, entre otras. La CCC promueve también el desarrollo de nuevos mercados en el extranjero para los productos agropecuarios estadounidenses.

Se ofrecen a los productores programas de préstamos a la comercialización, para intentar desalentar la cesión de los cultivos garantía a la CCC. Estos programas incluyen un beneficio por préstamo de comercialización que funciona de la siguiente manera: Los programas son destinados para sostener los ingresos, pero no los precios del mercado por lo que los agricultores reembolsan el préstamo al tipo original o al tipo de reembolso contratado, si éste fuera más bajo. La diferencia entre los dos tipos (el original y el contratado) de este tipo de préstamos constituye una subvención a los productores para comercialización del producto. Existe también la opción de cobrar directamente la subvención como primas de complemento de préstamos que funcionan de la siguiente manera: “La prima de complemento de un préstamo es la cantidad que el tipo de préstamo supera al tipo de reembolso del préstamo, y por consiguiente equivale al beneficio por préstamo de comercialización. En el marco de este programa los productores venden ellos mismos su producto en el mercado”¹⁸⁸.

Para los productores de tabaco se dan ayudas mediante precios garantizados, los cuales desde nuestro punto de vista también distorsionan el comercio, pues al no afectar a los productores la baja de precios, se sigue produciendo y aumentando la oferta, y se da una doble distorsión: como ha descendido la demanda de tabaco existen los pagos por concepto de pérdida de mercado del tabaco, destinados a compensar la reducción de los contingentes de producción como respuesta al descenso de la demanda. Estos pagos

¹⁸⁷ La CCC realiza operaciones en relación con productos como el maíz, el trigo, las semillas oleaginosas y el algodón de tierra altas y de fibra extralarga, el arroz, el tabaco, los garbanzos, las lentejas, los guisantes secos, la leche y los lácteos, la avena, la cebada, el grano de sorgo, el mohair, otros tipos de lana, la miel, el azúcar y los maníes.

¹⁸⁸ Ibidem, pág. 140.

fueron de \$328 millones para 1999/2000 y de \$470 millones en 2000/2001. Mientras el gobierno de los EEUU, por un lado, promueve el no consumo de tabaco, por el otro lado, estimulaba con estas ayudas la producción del cultivo y el aumento de la oferta. No debe excluirse la posibilidad que esta oferta será canalizada a los mercados mundiales. Para el 2003 la Ley de Asistencia a la Agricultura incluía disposiciones sobre pagos directos a todos los beneficiarios de asignaciones de superficie o de contingentes de comercialización de los productores de tabaco. El programa distribuiría \$53 millones de dólares a los productores que reuniesen los requisitos establecidos.

Se fomentó la producción de maníes con un programa de sostenimiento de precios que incluía dos niveles: un nivel más alto para los de consumo nacional y un nivel más bajo para los destinados a exportación o la trituración. Pero con la Ley se cambiaron estas ayudas por programas de préstamos de comercialización, pagos anticíclicos, pagos directos y pagos de compensación por pérdidas de contingentes.

Existe un programa de la Fase 2 específico para el algodón. Con él los productores de este producto se pueden acoger a pagos directos por préstamos y anticíclicos. Cerca del 40 por ciento de la producción del algodón estadounidense se destina a la exportación, por lo que todas las distorsiones que se generen a nivel interno serán exportadas a los mercados mundiales. Las autoridades de la OMC han señalado que el alto nivel de ayudas oficiales en los últimos años se ha debido a la caída de los precios internacionales. Lo que no mencionan, al menos en el documento de análisis de las políticas de ayuda de los EEUU, es que los precios mundiales se colapsaron por el exceso de oferta de algodón subsidiado que los mismos EEUU pusieron en el mercado. Entonces se genera una doble distorsión: la primera, por alentar la sobreproducción en la oferta y ponerla en los mercados mundiales y, la segunda, por las ayudas para que los productores no resientan las caídas de precios, mientras que los Países en Desarrollo y Países Menos Adelantados que producen algodón quiebran masivamente al no cubrir ni los costos de su producción. Fue en este contexto que en marzo del 2003 se formó un grupo especial en la OMC para el algodón a efecto de examinar la compatibilidad de los programas de asistencia del algodón estadounidense con la normativa de la OMC¹⁸⁹.

¹⁸⁹ WTO, *Negotiations On agriculture, poverty reduction, Pectoral initiative in favor of Cotton, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali*, 16 de mayo del 2003.

Cuadro 3.3 Precios de Mercado y precios indicativos en el marco de la FSRIA: 1999-2007
En millones de dólares por unidad

Producto	Unidad	Precio	Medio	Anual	2002 (sept-dic)	precios	Indicativos
		1999	2000	2001		2002-2003	2004-2005
Trigo	bushel	2.48	2.62	2.78	3.56	3.86	3.92
Maíz	bushel	1.82	1.85	1.97	2.25 a 2.35	2.6	2.63
Sorgo en grano	bushel	1.57	1.89	1.94	2.30 a 2,40	2.54	2.57
Cebada	bushel	2.13	2.11	2.22	2.73	2.21	2.24
Avena	bushel	1.12	1.10	1.59	1.81	1.40	1.44
Algodón de tierras altas	libra	0.450	0.498	0.298	0.425	0.724	0.724
Arroz	quintal	5.93	5.61	4.25	4.10 a 4.20	10.50	10.50
Soja	bushel	4.63	4.54	4.38	5.50	5.8	5.8
Semillas de oleaginosas	libra					0.098	0.101
Maníes	tonelada	508	549	468	365	495	495

Fuente: Información en línea del Servicio de Investigaciones Económicas. Departamento de Agricultura de los EEUU (2002). *The Farm Act: Provisions and implications for Commodity Markets*; e información facilitada por las autoridades respectivas.

En otro escenario se indicó que la industria lechera depende en gran medida de los pagos de sostenimiento de los precios, medidas de apoyos a los ingresos, protección de las importaciones y subvenciones a la exportación (Esto confirma y muestra que se ha generado una fuerte dependencia de las granjas de las ayudas, como hemos ya señalado anteriormente). La legislación federal para la comercialización de la leche establece precios mínimos de la leche en función de su elaboración. Se ha indicado que la CCC seguirá con la compra de excedentes y presumiblemente seguirá con la exportación de éstos a los mercados mundiales por lo que se espera se seguirán generando distorsiones los mercados mundiales. La Ley de Agricultura fija el precio mínimo de sostenimiento para la leche en \$9.90 dólares por quintal para la que contiene menos de 3,67 por ciento de grasa. El precio se mantiene para compras oficiales de mantequilla, queso y leche descremada en polvo. Se espera que la producción siga aumentando y, por consiguiente, continúe el aumento de excedentes debido a que la ayuda se concede en virtud del volumen de la producción.

Existe un nuevo pago anticíclico para los lácteos como el programa nacional de pagos por pérdidas de mercado. Se realiza mediante pagos mensuales directos a los productores de leche siempre y cuando reúnan las condiciones requeridas y se paga

cuando los precios mensuales están por debajo del nivel de referencia. El pago depende de la cantidad comercializada durante el mes por el productor y se limita a la producción de 2,4 millones de libras de leche.

Según informes de la OMC, los pagos a los productores llegaron a 13.300 millones de dólares en el año 2004, lo que representó el 16 por ciento de los ingresos netos de los productores y para 2005 se pronosticaron 21.400 millones de dólares. Este fuerte aumento está impulsado porque se cuadruplicaron los pagos contracíclicos y los pagos de urgencia *ad hoc* se multiplicaron siete veces con respecto a 2004. (Las estimaciones de la OCDE nos dan otras cifras y la ayuda a los productores ofreciendo cálculos más completos de la ayuda). Para el año 2003, la estimación fue de 35.600 millones de dólares. El porcentaje de apoyo con respecto a los ingresos brutos del productor fue del 15 por ciento y el promedio de la OCDE en su conjunto es del 30 por ciento. Para el año 2004 se pone fin a la tendencia descendente de la ayuda a los productores que para este año fue de 46.500 millones de dólares que equivalen al 18 por ciento del ingreso de los productores. Las formas de soporte son causantes de fuertes distorsiones del comercio, porque contienen la subida de los precios mundiales. Los productos que recibieron mayores soportes son respecto a los ingresos brutos en 2004 son la leche, el azúcar, los cereales y el trigo¹⁹⁰.

En el año 2005 el Departamento de Agricultura envió al Congreso un proyecto de modificaciones de la ley para cumplir con las peticiones del Grupo Especial del Órgano de Apelación sobre la compatibilidad del soporte al algodón americano (*upland*) con las normativas que marca la OMC. También fueron anunciados por el Departamento de Agricultura cambios a partir del año 2005 en sus programas de garantías del crédito a la exportación a los que se les aplicaría una “estructura de comisiones basada en el riesgo” y esto como respuesta a la constatación de que se habían otorgado “a tipos de prima insuficientes”.

En cuanto a las líneas arancelarias, 195 están sujetas a contingentes arancelarios. El promedio aritmético de los aranceles Nación Más Favorecida (NMF) fuera de contingente fue cercano a 49 por ciento para el año 2004, y el promedio dentro del

¹⁹⁰ OMC, Exámenes de la Políticas Agrícolas, Estados Unidos, 2006, pág. 108.

contingente de 9 por ciento. En el año 2004, los aranceles de NMF aplicados a la agricultura estadounidense fueron del 9,7 por ciento en promedio¹⁹¹. Los pagos oficiales a los productores agropecuarios, en proporción a los ingresos netos de las explotaciones, fueron reducidos desde un 48 por ciento para el año 2000 a un 16 por ciento en 2004. (Promedios calculados por la OMC en base a equivalencias *ad valorem* de los tipos expresados no *ad valorem* que fueron facilitados por los EEUU). El 91 por ciento de aranceles fuera de contingentes son aranceles no expresados *ad valorem* frente a 28 por ciento de los aranceles dentro de los contingentes. Dichos contingentes se asignan por lo regular sólo a ciertos países y a países con acuerdos preferenciales con los EEUU. Se otorga en base al orden de las solicitudes, a excepción de los lácteos, se otorgan a importadores preferenciales. El azúcar se da a los países exportadores mediante certificados de admisibilidad validado por la autoridad del país exportador. Los productos sujetos a contingentes son la carne de bovino, cacahuates, mantequilla de cacahuete, productos lácteos, chocolate en copos y el tabaco. La última notificación a la OMC de los contingentes arancelarios estadounidenses fue la del año 2003.

¹⁹¹ El promedio aplicado a los demás productos fue de 4 por ciento, OMC, Exámenes de las políticas comerciales, 2006, pág. 106.

Cuadro 3.4 Pagos Oficiales Estadounidenses 2001-2005

(En millones de dólares EEUU)

	2001	2002	2003	2004	2005a
Pagos por contratos de producción flexible b	4.040,4	3.499,8	-280,0	-3,9	0,0
Pagos directos	0,0	367,1	6.703,6	5.242,4	5.045,0
Pagos anticíclicos	0,0	203,4	2.300,7	1.122,0	4.100,0
Primas complementarias de préstamos	5.464,2	1.196,7	576,3	2.859,9	3.207,0
Beneficios de préstamos para la comercialización	707,7	459,7	198,1	130,4	457,0
Certificados de valor neto	---	---	1.242,8	813,9	1.114,0
Pagos por adquisición de contingentes de cacahuetes	0,0	983,0	237,6	24,7	4,0
Programa de pagos por pérdida de ingresos derivados de la leche	0,0	859,6	913,0	206,0	20,0
Programa de pagos de transición para el tabaco	0,0	0,0	0,0	0,0	962,3
Pagos del programa de conservación	1.933,7	2.004,6	2.198,9	2.345,5	2.549,6
Pagos por programas especiales y de urgencia	8.508,1	1.616,2	3.111,3	557,2	3.915,0
Pagos por programas diversos	73,3	46,1	6,8	5,4	6,0
Total de pagos directos	20.727,5	11.236,3	17.209,2	13.303,6	21.379,9

--- No se dispone de datos a previsión

b La promulgación de la Ley de Agricultura 2002 canceló la facultad de otorgar pagos por contrato de producción flexible.

Fuente: Servicio de investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (en línea). <http://www.ersusda.gov/Data/FarmIncome/Finfidmu.htm> (17 de octubre de 2005). En Examen de las políticas comerciales de la OMC, 2006, pág. 112.

Se aplican aranceles adicionales a las importaciones fuera de contingente de productos que normalmente están sujetos a contingentes arancelarios, si los precios a los que se importan están por debajo de un precio de activación o exceden las cantidades de

un determinado umbral. Esto de acuerdo con la salvaguarda especial del Artículo cinco del Acuerdo de Agricultura de la OMC. Sobre los productos que no están sujetos a contingentes se pueden imponer salvaguardias¹⁹² basadas en el volumen de la carne de ovino. Y se aplicaron salvaguardias notificadas en enero del 2004 a la OMC, al queso tipo americano en los últimos meses del año 2002. Se notificó a la OMC que no se aplicaron salvaguardias en el año 2003 y 2004. Los EEUU aplican salvaguardias basadas en el precio de envío por envío. De esta forma se aplicaron salvaguardias basadas en el precio a la importación de la carne de bovino, productos lácteos, cacahuetes azúcar y preparaciones alimenticias en los años 2003 y 2004¹⁹³.

3.5 Funcionamiento de los programas incluidos en la Ley de Agricultura del 2002

A continuación observaremos como funcionan algunos programas de los que se han establecido con la Ley de Agricultura del 2002:

Pagos directos.- Después de la adopción de la Ley de Agricultura de 2002, los contratos de producción flexible en vigor hasta el 2002, fueron sustituidos por pagos directos. Dicho programa de pagos directos abarca los siguientes productos: algodón americano (*upland*), arroz, avena, cacahuetes, cebada, maíz, sorgo, soja, trigo, otras semillas oleaginosas. Estos pagos se basan en rendimientos históricos y en el área de las superficies plantadas no dependen de los precios actuales de los productos y se pueden plantar otros productos o no plantar ninguno, en las tierras para este propósito; pero si cosechan frutos y legumbres, hortalizas o arroz silvestre, los pagos les son suprimidos o reducidos. A través de esta ley se establecieron cuantías fijas para los pagos del periodo 2002-2007.

Pagos anticíclicos.- Con la Ley de Agricultura se introdujo una nueva ayuda llamada pago anticíclico para el sostenimiento de los ingresos. Este programa proporciona ventajas cuando los precios del producto sean inferiores a su precio indicativo. Éstos se han establecido con la nueva Ley a niveles más altos para cada producto, teniendo en cuenta los precios de 1999 y 2002. A diferencia de los pagos de asistencia de mercado por pérdida de demanda, los pagos anticíclicos dependen de los precios, la superficie histórica (fija) y los rendimientos. Cuando el tipo de préstamo, o el precio medio

¹⁹² Ver definición de salvaguardias en el Glosario anexo.

¹⁹³ OMC, 2006, pág. 111.

estacional, más el pago directo, se sitúa debajo del precio indicativo, se efectúa un pago anticíclico por esta diferencia. Este programa contempla productos como el trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, algodón, arroz, soja, semillas de oleaginosas y maníes. Este programa abarca los mismos productos que los pagos directos. Se basan en el área con la que cuenta la superficie plantada y los rendimientos históricos, pero estos pagos sí están ligados a los precios corrientes. Los pagos anticíclicos se realizan cuando el tipo de préstamo o el precio medio estacional más el pago directo se sitúa por debajo del precio indicativo fijado por la Ley de Agricultura del 2002 para cada producto. “El monto del pago anticíclico es igual a la diferencia entre el precio indicativo y el tipo de préstamo o el precio medio estacional más el pago directo, si fuera mayor”¹⁹⁴. Se reducen los pagos o se eliminan si los productores producen frutas, hortalizas, legumbres o arroz silvestre.

Programas de préstamos.- Estos programas son para los productores de algodón de fibra extralarga, arroz, avena, azúcar, cacahuetes, cebada, garbanzos pequeños, guisantes secos, lana, lentejas, maíz, miel, mohair, sorgo, soja, trigo y otras semillas oleaginosas. Para obtener los préstamos o la asistencia a la comercialización los productores a cambio comprometen su producción como garantía. El monto del préstamo está determinado por la “tasa de préstamo” fijada por la Ley de Agricultura del 2002 y expresada en dólares estadounidenses por unidad de producción. Y funcionan de la siguiente forma: cuando los precios de mercado son inferiores a la tasa de préstamo, los productores tienen la opción de ceder su cosecha comprometida como garantía a la Corporación de Créditos para Productos Básicos cancelando de esta forma su deuda. En exámenes de la OMC referentes a la política agrícola estadounidense se ha indicado que este tipo de préstamos constituyen un sostén de precios en la medida que se retira la producción del mercado.

Los productores que utilizan los préstamos de comercialización pueden pagar los préstamos mediante una tasa de reembolso. Dicha tasa corresponde al precio ajustado del mercado mundial del arroz y el algodón o de alguno de los otros productos en los mercados locales cuando este precio es inferior. Los productores que reciben primas complementarias de préstamo, obtienen en realidad una subvención del programa de

¹⁹⁴ OMC, 2006, pág. 113.

préstamos para la comercialización, sin necesidad de tener que tomar y rembolsar un préstamo para productos básicos. Dicha subvención se expresa en dólares americanos por unidad de producción y equivale al excedente de la tasa de préstamos respecto a la tasa de reembolso y los productores venden su producción en el mercado.

Para el algodón americano “*upland*”, el Congreso estadounidense aprobó la eliminación desde febrero del año 2006 del programa para certificados que efectuaban pagos para la comercialización llamados también de Fase 2. Este programa otorgaba pagos a los usuarios del programa y exportadores de algodón americano “*upland*” que cumplieran determinadas condiciones del mercado.

Pagos de urgencia y de seguro.- Los pagos de programas mencionados anteriormente son complementados con otros programas de pagos llamados de urgencia *ad hoc*. Se otorgan también subvenciones contra las pérdidas por oscilaciones de precios y desastres naturales. Los seguros agrícolas se ofrecen en el marco de la Ley de Programa de Seguro de las Cosechas y sus Modificaciones y se ofrecen pólizas de seguro para más de 100 productos agrícolas. Se da la opción a los productores de elegir asegurarse por rendimiento o por ingresos, esto es, cuando el rendimiento efectivo o los ingresos caen por debajo de determinado nivel debido a los bajos precios o los bajos niveles de producción. La cobertura básica es para los riesgos catastróficos con una comisión administrativa de 100 dólares. Las primas están totalmente subvencionadas. La cobertura para los riesgos catastróficos para los productores que sufren pérdidas mayores al 50 por ciento del rendimiento, reciben un pago equivalente al 55 por ciento del precio del mercado estimando la cosecha asegurada. También se puede obtener cobertura a un nivel más alto, y la parte subvencionada de las primas va disminuyendo al aumentar la cobertura. Las compañías aseguradoras son a su vez reaseguradas por el Departamento de Agricultura que cubre sus gastos de pólizas y parte de sus gastos administrativos. Para el año 2004, las subvenciones de primas fueron por un total de casi 2.500 millones de dólares que representaron el 60 por ciento del costo de las primas. Los desembolsos de seguros para cosechas han aumentado a un 14 por ciento anual en el periodo 1995-2003¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Ibidem págs. 113-114.

Todos los contingentes de producción y mecanismos de sostén de precios para el tabaco fueron eliminados a partir de la campaña 2005 por la Ley de Reforma Justa y Equitativa del Tabaco del 2004. Esta misma ley estableció un gravamen a los productores e importadores de productos del tabaco para con él financiar las indemnizaciones a los titulares de los contingentes del tabaco y sus productores. Los montos del gravamen serán determinados por la Corporación de Créditos para Productos Básicos, basándose en la estimación de los desembolsos anuales correspondientes a la Ley y la participación de los productores e importadores en el mercado respecto de cada producto que está sujeto al gravamen. Dichas indemnizaciones se fundamentan en las cuotas y la producción históricas y se pagarán en 10 anualidades. Los desembolsos se han estimado en 10.000 millones de dólares estadounidenses.

En esta misma ley de Agricultura del 2002 se establecen asimismo, incentivos pagados a 0.20 de dólar por bushel a los productores de trigo duro blanco durante las campañas de 2003 a 2005. Los pagos tienen un límite de 12 dólares por acre y se pagan dos dólares más por acre plantado con semilla certificada.

Existen programas para la comercialización de frutas, legumbres y hortalizas, cultivos especiales y leche que fueron aprobados por la Ley de Comercialización de productos agrícolas de 1937. Se establecen órdenes de comercialización que pueden establecer precios mínimos, fijar niveles de producción o creación de reservas para los productos. Se pueden poner características mínimas a los productos como tamaño, calidad, madurez y categoría. El procedimiento para que se dicte una orden de comercialización es iniciado por los productores y es para determinada zona geográfica y obligatoria para los manipuladores quienes reciben el producto, lo clasifican, lo envasan, lo transportan y lo venden.

La Ley de Comercio del 2002 ha establecido para los agricultores que cumplan con los requisitos establecidos, que puedan solicitar hasta un máximo de 10.000 dólares anuales otorgados por el programa de asistencia para el reajuste de los agricultores. Esta asistencia se activa cuando el precio medio anual de un producto en el mercado interno queda por debajo del 80 por ciento de los cinco años anteriores. Debe constatar que las importaciones de productos similares o competidores han contribuido de forma

importante a la disminución de precios. En el año 2004 estos pagos alcanzaron 11 millones de dólares.

3.6 Tipos de subsidios a la exportación y exportación de ayuda alimentaria

En cuanto a subvenciones a la exportación, los EEUU designaron una lista de trece productos, entre ellos cereales, semillas de oleaginosas, hortalizas y lácteos. Las subvenciones quedaron sujetas a compromisos de reducción de conformidad con el Acuerdo de Agricultura de la OMC para el periodo de 1995-2000. “Entre las notificaciones de subvenciones a la exportación hechas por los Estados Unidos durante el periodo examinado destaca una para el periodo comprendido entre octubre de 2000 y septiembre de 2001, y otra para el periodo comprendido para octubre del 2001 y septiembre del 2002”. Con ello se comprometieron a no realizar desembolsos totales mayores de \$594 millones al año para subvencionar los trece productos¹⁹⁶. En el año 2000, las subvenciones a la exportación fueron de \$15 millones que se concentraron en exportaciones de queso, productos lácteos de otro tipo y aves de corral. Destacamos, no obstante, que se subvencionó el 91 por ciento de las exportaciones totales de leche desnatada en polvo, frente al 71 por ciento de 1999.

En 2001 las subvenciones a la exportación fueron de \$55 millones y sólo se aplicaron a los lácteos. Los desembolsos para la leche desnatada en subvenciones a la exportación se multiplicaron ocho veces para el mismo volumen de exportación. Por lo que vemos que, aunque no se sobrepasó la cantidad de desembolsos, éstos se hicieron de manera concentrada para ciertos productos porque, como podemos observar, las subvenciones a las exportaciones de lácteos se incrementaron fuertemente y, por consiguiente, se exportaron a los mercados mundiales las distorsiones que se habían generado en la producción de ellos.

Durante el mismo periodo examinado no se han modificado dos de los programas: el programa de Fomento a las Exportaciones (EEP) y el Programa para Incentivos para la Exportación de Productos Lácteos (DEIP). Ahora con la nueva Ley se autoriza el nuevo DEIP y el EEP hasta el 2007. Todas las ventas bajo estos dos

¹⁹⁶ Documento G/AG/R/31 de la OMC, de 27 de agosto de 2002, apéndice 1, Idem, *Políticas comerciales*, Documento WT/TPR/S/126, 2002, pág. 142.

programas se realizan a través del sector privado. Con arreglo al EEP, el Departamento de Agricultura paga primas en efectivo a los exportadores para que vendan sus productos agrícolas en países seleccionados (los países SPG) por menos de lo que les cuesta adquirirlos¹⁹⁷. La asignación más reciente del DEIP ha descalificado a los países SPG como destinatarios.

“El mayor programa de fomento de las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos es el programa de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-102) que abarca pagos comprendidos entre 90 días y 3 años. El Programa Intermedio de Garantía de los Créditos a la exportación (GSM-103) abarca plazos con más de 3 años y menos de 10”¹⁹⁸. Estos programas permiten a los compradores del extranjero comprar los productos agrícolas a comercializadoras estadounidenses de exportación, mediante financiamiento otorgado por los bancos estadounidenses a los bancos de los importadores. El CCC garantiza los pagos del banco extranjero al banco estadounidense, y en caso de ausencia del pago¹⁹⁹.

El Programa de Garantía de los Créditos que se conceden a los proveedores (SCGP) incluye los programas GSM-102 y GSM-103 y es el CCC el que garantiza las cantidades adeudadas por los importadores. Los créditos son de corto plazo con un máximo de 180 días y los programas son para la compra de productos básicos de exportadores estadounidenses. Existe el programa de Garantía de Instalaciones (FGP). En él las ventas deben estar vinculadas a proyectos que beneficien las exportaciones de productos agrícolas estadounidenses. La CCC ofrece garantías de crédito a bancos estadounidenses para financiar ventas de exportación de manufacturas y servicios para mejorar instalaciones relacionadas con la agricultura.

La financiación de las exportaciones garantizada por el gobierno estadounidense da ventaja a las exportaciones debido a que “los tipos de interés aplicados no corresponden al riesgo real de la transacción, sino a la estimación crediticia de la

¹⁹⁷ El DEIP funciona de la misma manera para los productos: arroz, trigo, harina de trigo, cebada, aves de corral congeladas, huevos, malta de cebada y el aceite vegetal, leche en polvo, grasa de mantequilla, quesos *chedar*, *mozzarella*, *gouda* y *fetta*, queso crema y queso tipo americano.

¹⁹⁸ Ibidem, pág. 143.

¹⁹⁹ El CCC paga las cantidades siempre y cuando las reclamaciones estén en regla.

garantía implícita”²⁰⁰. Esta es la principal razón por la que estos créditos con garantía oficial pueden ser considerados como *subvenciones a la exportación*. Los tipos aplicados a estos préstamos de los programas GSM son superiores en 15 y 25 puntos básicos al LIBOR, y no se otorgan en condiciones inferiores a las de mercado, pero las garantías atenúan las consecuencias del posible incumplimiento del pago. No hay que olvidar que todos estos programas de exportación fueron autorizados por la Ley de Agricultura hasta el año 2007.

La ayuda oficial para créditos a la exportación fue de \$4.000 millones de dólares en 1998, de \$3.100 millones en el 2000 y de \$3.400 en el año 2002. Los principales destinatarios en el año 2002 fueron países de América del Sur, México, Turquía y Corea del Sur²⁰¹. Existen otros programas como el Fondo de Ayuda Económica, mediante el cual se obtienen fondos para comprar productos alimenticios estadounidenses en condiciones favorables. Por ejemplo, en el año 2003 se asignaron a Egipto \$655 millones de dólares de los que 200 millones se podían utilizar en el programa de importación de productos básicos para facilitar la adquisición de 840.000 toneladas de trigo estadounidense. Lo que nosotros podemos constatar es que ésta podría ser una forma de ayuda ligada mediante la cual se da salida a los excedentes de trigo estadounidenses. Egipto es el principal beneficiario del Fondo aunque existen también otros. Debemos hacer la observación que, mediante la colocación de estos excedentes estadounidenses, se pueden ver afectados los productores nacionales de los países importadores, toda vez que los productos agrícolas estadounidenses son fuertemente subsidiados y sus costos son muy bajos y los productores de los países importadores no pueden competir con estos productos, quedando afectada su producción y comercialización a nivel interno y podrían generarse distorsiones dentro de los mercados domésticos de los importadores.

La CCC también proporciona fondos para el Programa de Acceso a los Mercados (MAP) cuyo objetivo es facilitar la expansión, creación y mantenimiento en los mercados extranjeros de los productos agrícolas estadounidenses. La Ley de Agricultura ha autorizado para este programa una financiación que irá aumentando

²⁰⁰ Documento WT/TPR/M/88/Add.1 de la OMC, de 8 de enero de 2002, en *Ibidem* pág 144.

²⁰¹ Información en línea del Servicio Exterior de Agricultura disponible en http://www.fas.usda.gov/excredits/Monthly/2002/02_09_30.pdf en *Ibidem*, pág. 144.

progresivamente pasando de \$100 millones en el año 2002 a \$200 millones en 2006. Se espera se siga generando una mayor expansión de las exportaciones estadounidenses y, por lo tanto, mayores distorsiones a nivel de los mercados mundiales.

En cuanto a la ayuda alimentaria estadounidense, podemos afirmar que, sin duda alguna, es la mayor proveedora mundial. Para 2001 constituyó el 62 por ciento de toda la ayuda entregada. Para 2002 la ayuda fue de \$1.090 millones es decir el 1,7 por ciento de las exportaciones agrícolas estadounidense. Esta ayuda consiste en donaciones en especie de productos básicos estadounidenses. Pero sobre esto hay que hacer la observación de que la ayuda alimentaria estadounidense está sujeta a restricciones presupuestarias y su volumen es inversamente proporcional a los precios de los productos alimenticios. Es decir, cuando los precios de los productos son bajos, el volumen de la ayuda aumenta y cuando los precios son altos, el volumen de la ayuda disminuye. El 75 por ciento de la ayuda alimentaria está clasificado como ayuda alimentaria de urgencia, en catástrofes, crisis nutricionales y se hace en forma de donación. El otro 25 por ciento de la ayuda se clasifica como ayuda en el marco de los programas y se dona o se vende con préstamos a largo plazo y condiciones muy favorables, que promueven la capacidad comercial y el desarrollo. Tienen como objetivo promover los excedentes estadounidenses como el programa P.L. 480.

Queremos resaltar que los programas de ayuda alimentaria estadounidenses han desatado polémica en la OMC, pues se considera que esta ayuda corre el riesgo de alterar las ventas comerciales y, por lo tanto, generar distorsiones a nivel de los mercados domésticos de los países receptores, aunque cabe mencionar que las autoridades aseguran que la ayuda alimentaria estadounidense se realiza de conformidad a las reglamentaciones de la FAO.

Las subvenciones a la exportación estadounidenses se dan en 13 grupos de productos. La cuantía máxima con arreglo al Acuerdo de Agricultura de la OMC es de 594 millones de dólares anuales para subvenciones a la exportación. Para el año 2002 se otorgaron desembolsos por 31,5 millones de dólares para la mantequilla y aceite de mantequilla, leche desnatada en polvo y quesos. También se pueden otorgar

subvenciones a la exportación dentro del programa de Fomento a las Exportaciones y el Programa de Incentivos para la Exportación de Productos Lácteos. Ambos programas fueron prorrogados hasta el año 2007 por la Ley de Agricultura del 2002. Se conceden en pagos en efectivo en base a la cantidad exportada para los productos como la leche en polvo, la grasa de mantequilla y diversos quesos. Los productos cubiertos en el programa de Fomento a las Exportaciones son el trigo, la harina de trigo, arroz, aves de corral congeladas, la cebada, la malta de cebada, los huevos comestibles y el aceite vegetal.

Desde 1995, se ha utilizado el Programa de Fomento a las Exportaciones para envíos de aves de corral congeladas por un total de 15 millones de dólares y entre octubre del 2003 y septiembre del 2004 se desembolsaron pagos en efectivo por 2,7 millones de dólares para el Programa de Incentivos para la Exportación de Productos Lácteos, de las cuales dos terceras partes fue para leche en polvo desnatada.

En cuanto a los Créditos a la exportación y seguro y garantía a las exportaciones, existen en los EEUU principalmente tres programas: El programa de Créditos a la Exportación “GSM-102”; el Programa Intermedio de Créditos a la exportación “GSM103” que funciona de forma similar al anterior; y el Programa de Créditos de Proveedores. A mediados del 2005, se suspendió la aceptación de solicitudes para el programa GSM 103. El programa GSM 102 y Programa de Garantía de Créditos de Proveedores ambos están a cargo de la Corporación de Créditos para Productos Básicos. Dicha Corporación garantiza los pagos que debe hacer el banco importador a un banco estadounidense, sin tomar el riesgo del país efectivo. Esto hasta que el Departamento de Agricultura anunció que para julio del 2005 utilizaría una “estructura de comisiones basada en el riesgo” para el programa GSM 102 y el Programa de Garantía de Créditos de Proveedores.

La Corporación de Créditos para productos básicos garantiza los créditos de varias formas dependiendo de cada programa. Con arreglo al programa GSM 102 el reembolso del crédito que fue utilizado para financiar exportaciones de productos agropecuarios estadounidenses con plazo entre 90 días y tres años garantiza habitualmente el 98 por ciento del principal y una parte de los intereses y selecciona los productos que tienen posibilidades de mercado. Al exportador se le cobra una comisión

que no excede del 1 por ciento del valor garantizado de la transacción. En virtud del Programa de Garantía de Créditos para Productos Básicos se garantiza el reembolso del crédito que suministra un exportador estadounidense a un importador que adquiere productos estadounidenses con un crédito de plazo no mayor a 180 días. Se garantiza el 65 por ciento del principal y en ningún caso los intereses. También se cobra al exportador el 1 por ciento del valor garantizado de la transacción. La misma Corporación, en virtud del Programa de Garantía de Instalaciones, da garantías de crédito a los bancos de Estados Unidos para financiar las ventas de las exportaciones de manufacturas y servicios estadounidenses para mejorar la agricultura de mercados incipientes. Se otorga sólo para proyectos que favorezcan la exportación de productos agropecuarios estadounidenses.

3.7 Retrocesos en la composición del soporte estadounidense en los Estados Unidos de América

La política agrícola estadounidense dio por terminada la cuota y el programa de soporte de precios del tabaco, compensado por nuevos pagos de periodo limitado y la extensión de pagos de pérdida de mercado nacional de lácteos para 2007. También hubo un incremento en los pagos contracíclicos por desastres en las cosechas y otras provisiones en la *Farm Act* multianual del 2007.

- 1) En el año 2005, el soporte a los productores (%ESP) permaneció sin cambios en 16 por ciento igual que en los años previos. En el período 1986-88 fue de 22 por ciento y en el 2003-05 fue de 16 por ciento, lo que está por debajo del promedio del conjunto de la OCDE.
- 2) La combinación del soporte de precio de mercado, el soporte ligado a la producción y el uso de insumos (que son las formas de distorsión más graves) fue de 64 por ciento en 1986-88 y disminuyó a 60 por ciento en el período 2003-05. Los precios recibidos por los granjeros son 7 por ciento más altos que el mercado mundial en 2003-05. En el período 1986-88 fueron 14 por ciento más altos.
- 3) Los pagos que requieren producción de productos agrícolas específicos disminuyeron desde 31 por ciento en 1986-88 al 5 por ciento en 2003-05. Los pagos que no requieren producción fueron del 22 por ciento de la ESP para 2003-05.

- 4) Los precios domésticos fueron 6 por ciento más altos que los precios mundiales. El costo para los consumidores medido por el %ESC cambió de un impuesto de 3 por ciento a una subvención del 9 por ciento en 2003-05, pagados principalmente como vales de comida.
- 5) El soporte a los servicios generales otorgado al sector agrícola se incrementó casi en 25 por ciento del soporte total en 1986-88 a 32 por ciento en 2003-05. El soporte total a la agricultura representa un descenso, contabilizando el 0.9 por ciento del PIB, cuando en 1986-88 era de 1.4 por ciento²⁰² Con la cancelación del soporte al precio del tabaco se da una ligera mejoría en cuanto a la orientación del mercado para este producto y el aumento de las subvenciones al sector lechero se aleja aún más de la orientación del mercado. La continuidad en los pagos ligados a la producción y, además, los pagos contracíclicos provocan un alejamiento continuo de la orientación al mercado para el resto de las cosechas.

Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural²⁰³ en la que otorgó recursos presupuestarios para el sector agropecuario para el período que cubre hasta 2011 aumentándolos hasta 118 mil millones de dólares anuales para el período 2002-2011, es decir, con un aumento de 44 por ciento mayor que el período anterior de 1996-1997. Este presupuesto da soporte a la producción específica de trigo, maíz, arroz, soja, cacahuete, algodón, azúcar, leche, fréjol, etc. Y se incluyó como producto nuevo la miel de abeja.

²⁰² OCDEa, 2006 pág. 68.

²⁰³ Farm Security and Rural Investment Act of 2002.

Cuadro 3.5 Estimación del Soporte al sector agrícola de los Estados Unidos

(Millones de dólares)

	1986-88	2003-05	2003	2004	2005p
Valor total de la producción (al precio de entrada de las granjas)	143 469	225 691	214 023	234 094	231 955
Del cual el SPM de los productos (%)	69	67	67	68	67
Valor total del Consumo (al precio de entrada de las granjas)	134 717	207 882	200 131	212 940	210 574
<i>Estimación de soporte al productor (ESP)</i>	36 958	40 489	35 929	42 869	42 669
<i>Soporte de Precio de Mercado (SPM)</i>	13 640	10 514	10 271	12 550	8 721
<i>Del cual SPM de los productos</i>	9 401	7 085	6 846	8 554	5 854
<i>Pagos basados en la producción</i>	2 919	5 201	3 213	6 176	6 214
<i>Pagos basados en el área plantada/ número de animales</i>	11 313	2 274	2 103	1 385	3 333
<i>Pagos contra cíclicos</i>	0	3 331	544	4 224	5 224
<i>Pagos basados en títulos históricos</i>	0	5 675	6 488	5 299	5 239
<i>Pagos basados en el uso de insumos</i>	7 061	8 365	8 404	8 226	8 466
<i>Pagos basados en restricciones a los insumos</i>	1 114	2 956	2 450	3 025	3 394
<i>Pagos a los ingresos de los productores</i>	912	2 173	2 456	1 984	2 078
<i>ESP Porcentaje</i>	22	16	15	16	16
<i>CNP del productor</i>	1,14	1,07	1,07	1,08	1,07
<i>CNA del productor</i>	1,29	1,19	1,18	1,19	1,19
Estimación de Soporte de Servicios Generales (ESSG)	15 710	32 960	29 956	32 772	36 153
Investigación y desarrollo	1 099	2 057	1 976	2 049	2 144

Escuelas Agrícolas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Servicios de Inspección	384	808	768	797	859
Infraestructura	3 862	5 413	4 814	5 901	5 524
Promoción y mercadeo	9 266	22 387	20 112	21 730	25 320
Almacenamiento Público	0	155	167	143	154
Misceláneos	1098	2 140	2 119	2 151	2 151
ESSG como parte de la EST (%)	24,5	32,4	32,7	31,7	33,0
Estimación de soporte al consumidor (ESC)	-3 030	15874	13 638	13 430	20 553
Transferencias a los productores de los consumidores	- 13 306	-10 514	-10 271	-12 550	-8 721
Otras transferencias de los consumidores	-1 486	- 1 771	- 1 869	-1 861	- 1 584
Transferencias a los consumidores de los contribuyentes	11 468	28 159	25 778	27 841	30 858
Excedente de costos de alimentos	294	0	0	0	0
Porcentaje de ESC	-3	9	8	7	11
CNP del consumidor	1,13	1,05	1,06	1,07	1,05
CNA del consumidor	1,03	0,92	0,93	0,93	0,90
Estimación de Soporte Total (EST)	64 135	101 608	91 663	103 482	109 680
Transferencias de los consumidores	14 793	12 285	12 140	14 411	10 306
Transferencias de los contribuyentes	50 830	91 094	81 392	90 932	100 958
Ingresos presupuestarios	-1 486	-1 771	-1 869	-1 861	-1 584
Porcentaje de EST expresado como parte del PIB	1,35	0,87	0,84	0,88	0,88
PIB deflactado 1986-88 = 100	100	149	145	149	153

P: provisional NPC= CNP= Coeficiente Nominal de Protección NAC=CNA= Coeficiente Nominal de Asistencia. Soporte de precio de mercado es neto de recaudación del productor y excedente del costo de

alimentación. SPM para los productos estadounidenses: trigo, maíz, otros granos, arroz, semillas de oleaginosas, azúcar, leche, carne de ternera, carne de carnero, lana, carne de cerdo, pollo y huevo. Fuente: OCDE, ESP/ESC base de datos, 2006.
StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/421374348780>

Cuadro 3.6
OCDE: Composición de la Estimación del Soporte al Productor por país
(En porcentaje con respecto al soporte total)

Estados Unidos	1986-88	2003-05	2003	2004	2005
Soporte del precio de mercado	37	26	29	29	20
Pagos basados en la producción	8	13	9	14	15
Pagos basados en el área/num. de animales	31	6	6	3	8
Pagos Contra cíclicos	0	8	2	10	12
Pagos basados en títulos históricos	0	14	18	12	12
Pagos basados en el uso de insumos	19	21	23	19	20
Pagos basados en restricciones a los insumos	3	7	7	7	8
Pagos basados en el ingreso agrícola general	2	5	7	5	5
México 2	1988-86	2003-05	2003	2004	2005
Soporte del precio de mercado	83	45	53	36	43
Pagos basados en la producción	1	4	4	4	3
Pagos basados en el área/núm. de animales	0	4	4	5	4
Pagos basados en títulos históricos	0	23	18	28	24
Pagos basados en el uso de insumos	16	25	21	27	26
Pagos basados en restricciones a los insumos	0	0	0	0	0
Pagos basados en el ingreso agrícola general	0	0	0	0	0
Pagos Misceláneos	0	0	0	0	0
Unión Europea 1	1986-88	2003-05	2003	2004	2005
Soporte de precio de mercado	87	50	53	52	44
Pagos basados en la producción	5	4	3	3	4
Pagos basados en el área/núm. de animales	3	25	28	28	21
Pagos basados en títulos históricos	0	6	1	2	16
Pagos basados en el uso de insumos	5	9	9	9	10
Pagos basados en restricciones a los insumos	1	6	6	6	6
Pagos basados en el ingreso agrícola general	0	0	0	0	0
Pagos Misceláneos	0	0	0	-1	0
OCDE	1986-88	2003-05	2003	2004	2005
Soporte del precio de Mercado	77	57	60	59	54
Pagos basados en la producción	5	5	4	5	5
Pagos basados en el área/núm. de animales	7	15	15	16	14
Pagos basados en títulos históricos	0	7	5	5	11
Pagos basados en el uso de insumos	9	10	10	9	10
Pagos basados en restricciones a los insumos	1	5	5	4	5
Pagos basados en el ingreso agrícola general	1	2	2	1	2
Pagos Misceláneos	0	0	0	0	0

*2005 información provisional NPC: Coeficiente Nominal de protección NAC: Coeficiente Nominal de Asistencia.

1. UE12 para 1986-94 incluyendo ex-PIB de 1990; UE15 para 1995-2003; UE25 para 2004

2. Para México 1986-88 es reemplazado por 1991-93.

4. Austria, Finlandia y Suecia están incluidos en el total de la OCDE para todos los años y en la UE para 1995. La República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca están incluidos en la OCDE para todos los años y en la UE desde 2004. El total de la OCDE no incluye los seis países miembros que no son miembros de la OCDE.

Tabla de elaboración propia con Fuente: OECD, ESP/ESC database, 2006.

3.8 El caso del Maíz estadounidense

Estados Unidos es el país que más exporta maíz desde hace ya varias décadas. Cuenta con más del 60 por ciento de las exportaciones mundiales. Las tasas de crecimiento cosechadas por superficie, producción y rendimiento para el periodo de 1961 al 2000 fueron de 0,62, 3,76 y 2,5 por ciento respectivamente, con un crecimiento de las exportaciones de 15 por ciento de 1961 a 1985. Posteriormente ha decrecido. La superficie de maíz cosechada en EEUU ha permanecido casi constante desde 1970. Las variaciones que hubo se debieron a las condiciones de temporal, por pérdidas debidas a factores climatológicos o como medidas de control de los excedentes. Los rendimientos y productividad estadounidenses son los más altos del mundo igual que Canadá y algunos países europeos²⁰⁴, debido a su alto rendimiento unitario y a la gran superficie que cultiva de maíz. EEUU produce el 39 por ciento del volumen mundial de maíz, y cuenta casi siempre con excedentes que coloca en otros países. Es importante resaltar que su volumen de exportación del grano representa 2,7 veces la producción de maíz en México, para futuras observaciones.

Comparando a nivel mundial la superficie, producción y rendimiento unitario de maíz en el mundo ha aumentado. Los volúmenes de exportación aumentaron a un ritmo de 16.9 por ciento de 1961 al quinquenio de 1981-85. Desde entonces hasta 1996-2000 las variaciones no han sido significativas, ya que de 1961 al 2000 la tasa de aumento fue del 11 por ciento. Ha aumentado la superficie cultivada mundial principalmente en países como China y otros de Asia y África²⁰⁵. Debido al aumento de la superficie cosechada y al rendimiento unitario, ha habido aumentos en los volúmenes de producción principalmente de China y Países en Desarrollo (PED). Al comparar las tasas de crecimiento mundiales con las de EEUU se puede observar que las estadounidenses son menores, podría ser que por los controles de excedentes realizados en diferentes años.

²⁰⁴ FAO, 2002, en Schwentesius, 2004, pág. 114.

²⁰⁵ FAO, 2002, en Schwentesius, 2004, pág. 113.

Cuadro 3.7 Estadísticas mundiales de maíz en diferentes años y quinquenios

Año o quinquenio	Superficie cosechada en millones de toneladas	Producción en millones de toneladas	Rendimiento (kg/ha)	Exportación en millones de toneladas
1961	105,5	205	1,943	14,0
1965	106,6	227	2,129	25,0
1970	113,0	266	2,354	29,7
1975	121,4	342	2,817	52,1
1980	125,7	397	3,158	80,3
1981-1985	125,6	419	3,328	73,3
1986-1990	130,9	459	3,506	67,3
1991-1995	135,4	511	3,774	69,0
1996-2000	139,5	582	4,172	75,6

Fuente: Internet: <http://apps.fao.org> en Schwentesius, 2004 pág. 125.

Cuadro 3.8 Estadísticas del maíz en Estados Unidos en diferentes años y quinquenios

Año o quinquenio	Superficie cosechada en millones de toneladas	Producción en millones de toneladas	Rendimiento (kg/ha)	Exportación en millones de toneladas
1961	23,2	91,4	3,923	7,4
1965	22,4	104,2	4,652	15,2
1970	23,2	105,5	4,547	14,4
1975	27,4	148,5	5,420	23,5
1980	29,5	168,6	5,715	63,1
1981-85	28,0	177,0	6,321	52,7
1986-1990	26,6	186,0	6,992	42,9
1991-1995	27,6	210	7,610	43,3
1996-2000	29,2	229,0	7,842	49,7

Fuente: Internet: <http://apps.fao.org> en Schwentesius, 2004 pág. 125

3.9 Maíz para la producción de etanol, el impacto de los biocombustibles

Los Estados Unidos son el segundo mayor productor de biocombustibles en el mundo, utilizando el maíz para la producción de etanol. Se han implementado políticas que crean incentivos y refuerzan la producción y utilización de biocombustibles. La *Energy Tax Act* de 1978 que daba exención de impuestos a las gasolinas hechas de alcohol, con una exención del 10 por ciento para el gasoleo y una subvención de 40 céntimos por galón para el etanol. A partir de 1980, se aprobó una ley de apoyo de 40 céntimos por galón (11 céntimos por litro), de la mezcla de gasolina con etanol con un 85 por ciento de volumen de etanol y se extendió la subvención a 60 céntimos por galón (16 céntimos por litro). En 2004, se creó un crédito de impuesto indirecto para el etanol volumétrico contra cargas mayores de impuestos para la gasolina. Se creó un crédito para el biodiesel de un dólar por galón (26 céntimos por litro). Si se encuentra hecho de

aceite reciclado de cocina entonces el apoyo es de 50 céntimos por galón (13 céntimos por litro). En la actualidad se siguen otorgando incentivos para la producción y consumo de etanol y biodiesel²⁰⁶.

En los EEUU el etanol es utilizado como aditivo para la gasolina, aunque en menor grado que Brasil. Para el año 2000 el 99,7 por ciento del etanol consumido en los EEUU fue en forma de gasohol o E10 (mezclas de gasolina con hasta 10 por ciento de etanol). El etanol es producido y consumido de forma mayoritaria en el medio oeste en donde se cultiva el maíz.

El impacto de los biocombustibles ha sido profundo. Ahora los EEUU han anunciado a través de su Secretario de agricultura, Mike Johanns, para el proyecto de la *Farm Bill* 2007-2012 que establece el desacoplamiento de algunas subvenciones, entre ellas está la reducción de las subvenciones al maíz. Esto fue explicado porque actualmente ante los elevados precios del grano, precio que además se espera que continúe alto, el gobierno estadounidense eliminará las subvenciones de préstamo para mercadotecnia y contracíclicos, y el presidente Bush ha anunciado que se reducirá el presupuesto en general para otro tipo de subvenciones del maíz²⁰⁷. De esta forma comenzamos a ver como se empieza a ganar la guerra contra las subvenciones gracias al juego de mercado de los biocombustibles y no necesariamente en el terreno multilateral.

En agosto del 2005, en EEUU el presidente Bush firmó la nueva Ley de Energía con un costo fiscal de 12.317 millones de dólares para los próximos diez años. También se otorgarán créditos a quienes compren autos híbridos que utilicen biocombustibles. Además se ha dicho que con esta ley se repartirán favores a agricultores productores y empresarios, ya que los productores de maíz y empresas como la Archer Daniela-Midland que elabora el 40 por ciento del etanol de EEUU recibirán subvenciones por cerca de 2.300 millones de dólares y los consumidores pagarán aún más por la gasolina. Esta misma compañía es una procesadora de alimentos muy grande y mantiene el control de los alimentos²⁰⁸.

²⁰⁶ OCDE, 2006, pág. 19

²⁰⁷ Matilde Pérez U., “Anuncia Estados Unidos que reducirá subsidios a sus productores de maíz”, periódico la jornada, 7 de marzo del 2007.

3.10 Otros Productos que impactan fuertemente los mercados

Estados Unidos es el primer productor consumidor e importador de carne de bovino, y al mismo tiempo el segundo exportador mundial de carne de bovino. En el periodo que va de 1994 al 2001, se han duplicado las exportaciones del sector cárnico, y las importaciones han aumentado a un ritmo más lento. El principal mercado de exportación estadounidense es Japón con el 44 por ciento de las exportaciones de carne estadounidense, seguida por México con el 23 por ciento. El sector cárnico está integrado horizontal y verticalmente tanto a nivel industrial como primario. Además existe una fuerte concentración tanto del capital como de la producción. Las empacadoras están aún más concentradas, ya que cuatro empresas (Tyson, Agra Beef Companies, Cargill y Farmland Nacional Beef Pkg. Co.) controlan el 81 por ciento de la producción. Estas empresas producen bajo economías de escala, lo que les permite abaratar los costos de producción.

Las preferencias del consumidor estadounidense son de costillar de lomo y sirloin (28 por ciento de la canal), por lo que el resto (72 por ciento) se desecha y es vendido a precios de remate o es exportado a países como México. Los cortes que permanecen demasiado tiempo en el mercado, los cortes no clasificados, los cortes oscuros y la carne proveniente de ganado de desecho, todos ellos se venden a pérdida en EEUU. Se han hecho estimaciones de que 2,8 millones de toneladas se venden a pérdida en el mercado estadounidense²⁰⁹.

Conclusiones

Estados Unidos ha continuado con su posición altamente proteccionista, aunque en 1996 intentó cambios para lograr una mayor orientación hacia el mercado mundial. En realidad estos cambios duraron poco tiempo, ya que se volvió a los fuertes esquemas de soporte ligados a la producción, los insumos y los precios. Siete décadas de subvenciones nos muestran que los programas de apoyo estadounidenses son causantes de fuertes distorsiones en los mercados tanto a nivel doméstico como en el mercado mundial. Las medidas de política han dado prioridad a los grandes productores

²⁰⁸ San Vicente Tello, 2007, pág. 4.

²⁰⁹ Schwentesius, 2004, págs. 156-157.

estadounidenses, provocando que los pequeños agricultores salgan del mercado, y generando el canibalismo de las granjas, esto es, la absorción de las pequeñas granjas por las grandes granjas. Por lo tanto, se está dando soporte y ventajas a grupos minoritarios de productores. Y el beneficiar a ciertos grupos de productores en detrimento de otros no genera éxitos económicos a largo plazo.

Actualmente los pagos para el apoyo al ingreso de los productores estadounidenses van desde los pagos directos, los pagos contracíclicos, pagos de deficiencia por préstamos y préstamos para asistencia a la comercialización, programas de asistencia en casos de desastres, subvenciones a los seguros agrícolas, subvenciones para el ingreso de los productores. Los pagos directos son para los contratos de flexibilidad en la producción que son pagados desde la ley de 1996. Los pagos de deficiencia y de asistencia a la comercialización han sido otorgados desde antes de 1996, pero con la nueva ley Agrícola del 2002 se han fortalecido. Permiten que se devuelvan los préstamos a una tasa menor que la del préstamo original, más un interés acumulado cuando el precio se sitúa por debajo de cierto nivel. Con la Nueva Ley Agrícola del 2002 se han otorgado nuevas formas de soporte, como los pagos contracíclicos, los cuales sí están ligados a los precios y están basados en la superficie y en rendimientos históricos. Estos pagos fueron creados para hacer frente a las caídas de precios y se otorgan después de descontar los pagos directos y los pagos de deficiencia. La OMC reconoce que las políticas de soporte estadounidense tienen fuertes repercusiones en los mercados mundiales, dado que la producción estadounidense representa una proporción muy grande de la producción mundial y exporta a otros países la mayor parte de su producción agropecuaria. Con la promulgación de la Ley Agrícola del 2002 la asistencia oficial estadounidense ha tenido un aumento sin precedentes desde la puesta en marcha de esta ley, ya que aumenta las ayudas ligadas a los precios, apartándose por tanto del objetivo inicial pactado en el Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay de reducir gradualmente la ayuda con efectos de distorsión del comercio. De igual manera se han presentado retrasos en las notificaciones de la política agrícola estadounidense en la OMC, lo que reduce la transparencia y ha ocasionado molestias entre el resto de los miembros de la OMC.

Los Estados Unidos son el segundo mayor productor de biocombustibles en el mundo, utilizando el maíz para la producción de etanol. Se han implementado políticas

que crean incentivos y refuerzan la producción y utilización de biocombustibles. Estados Unidos es el país que más exporta maíz desde hace ya varias décadas. Pero esto tiende a cambiar debido a que está canalizando su producción de maíz hacia la producción de biocombustibles, lo que está generando fuertes impactos en el comercio mundial del maíz. Actualmente, ante los elevados precios del grano, precio que además se espera que continúe alto, el gobierno estadounidense ha anunciado que eliminará las subvenciones de préstamo para mercadotecnia y contracíclicos, y también se ha anunciado que se reducirá el presupuesto en general para otro tipo de subvenciones del maíz. De esta forma comenzamos a ver como se empieza a ganar la guerra contra las subvenciones gracias al juego de mercado de los biocombustibles y no necesariamente en el terreno multilateral.

Capítulo IV Cómo un país pasó de la autosuficiencia alimentaria a ser importador neto de alimentos: el caso de la política agrícola de México

México es un país que durante la época del llamado del milagro económico logró ser autosuficiente en el sector alimentario. Sin embargo, a partir de los años 1960 esto se revirtió y comenzó a importar cada vez más, convirtiéndose poco a poco en un país importador neto de alimentos. Dejó atrás el sistema de sustitución de importaciones y en los años noventa optó por la liberalización de sus mercados de forma unilateral. Hubo fuertes medidas del gobierno que implicaron reducciones al soporte agrícola y la desregulación del sector agro-alimentario, se redujeron y se reestructuraron las instituciones de apoyo a la política agrícola. Poco a poco se vendieron las empresas de estado, se retiró del almacenamiento las compras y ventas gubernamentales y se dejó al sector al impacto de los mercados. En el año 1995 México entró en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; no obstante y aún con todo lo señalado anteriormente México sigue otorgando altos niveles de soporte. Todo ello ha sido el motivo de nuestro estudio.

Con este capítulo queremos responder a la cuestión de cómo un país pasó de la autosuficiencia alimentaria a ser importador neto de alimentos, aún con la liberalización de sus mercados y altos niveles de soporte, ¿En qué se equivocó México? ¿Cuándo equivocó el rumbo de su política agrícola? Es nuestro objetivo en este capítulo dar respuesta a estos cuestionamientos. Es importante también mencionar que en México las reformas al sector agrícola han estado determinadas por la estabilización y la reforma estructural de la economía y no tanto por las necesidades reales del sector agropecuario. En las últimas décadas la agricultura mexicana no se ha caracterizado por la creación de excedentes agrícolas, sino más bien por la baja capacidad de satisfacer la oferta interna, el pobre desarrollo de los mercados y niveles de ingresos bajos para la mayoría de los productores. La baja productividad de la agricultura, la falta de un plan veraz para el logro de la autosuficiencia alimentaria, así como el abandono del campo fueron convirtiendo al país en un importador neto de alimentos. Aunado a esto, el país ha sido inundado con importaciones altamente subvencionadas de producción agropecuaria contra las cuales la mayoría de los productores no pueden competir, causando la quiebra generalizada y el desplazamiento migratorio de muchos productores.

4.1 Aspectos de la política agrícola mexicana

México es un país con un amplio territorio, compuesto por 31 estados y un Distrito Federal. Con una superficie total de más de 197 millones de hectáreas, por su tamaño ocupa el cuarto lugar de los países de la OCDE; sus regiones rurales²¹⁰ se encuentran situadas en más del 80 por ciento de su territorio y habitadas por el 36 por ciento de la población total. Ello implica a 37 millones de habitantes rurales; sin embargo, las zonas rurales contribuyen al PIB del país en tan sólo el 2 por ciento. Su topografía consiste en un altiplano rodeado de dos cadenas montañosas que atraviesan el país de norte a sur en la parte oriental y occidental del territorio. La península de Yucatán es una formación calcárea llana que se encuentra en la parte oriental. La península de Baja California corta la cadena montañosa del oeste. Las tierras cultivables ocupan alrededor de 31 millones de hectáreas que suponen el 16 por ciento de la superficie total. Las praderas naturales son el 41 por ciento, los bosques el 25 por ciento, y las malezas el 16 por ciento. La densidad de población es de 0.9 personas por hectárea cultivable. Debido al carácter montañoso del país, a la atomización de la tierra y al régimen de sociedad comunal que provoca falta de definición de los derechos de propiedad, dicha población rural se encuentra dispersa, ya que 24 millones de individuos viven en 196.000 localidades remotas y otros 13 millones de habitantes viven en localidades rurales consideradas semiurbanas.

Las características geográficas de México permiten la producción de cultivos de todas variedades, desde cultivos de zonas templadas hasta cultivos de zonas tropicales. Dos terceras partes de la producción agrícola vienen de la producción vegetal, siendo el maíz el producto agrícola más importante y de mayor consumo, a la vez que el de mayor valor y superficie cultivada, seguido del azúcar, el fréjol, el trigo, el sorgo, el café, los cítricos, las frutas y hortalizas, la carne bovina y los lácteos. El clima es variable. El norte es seco, semiárido, con fuertes variaciones de temperatura según las estaciones y con una pluviometría escasa de 250 mm, la pluviometría en el centro es de 450-750 mm. El centro es templado y el sur caliente y húmedo y la pluviometría de algunas partes del sudeste tienen 1000 y 4000 mm²¹¹.

²¹⁰ La definición oficial de rural en México es para localidades con menos de 2,500 habitantes.

²¹¹ OCDE, 1997, pág. 21.

Mapa 2.1 Político de México



Fuente: Mapas de México consultado en <http://www.visitingmexico.com.mx/mapas-mexico/mapa-politico-de-mexico.htm>

México en 1921 tenía una población de 14 millones de personas. La población creció a una tasa de 3 por ciento en el período 1950 -1970. La tasa de natalidad de 1980-1990 fue de 2.3 por ciento. La población de México es la tercera más grande de la OCDE, con cerca de 100 millones de habitantes y una densidad de 46 personas por kilómetro cuadrado. La alta tasa de crecimiento de la población, combinada con un crecimiento modesto del PIB ha originado un crecimiento pequeño de los ingresos reales per cápita. También se observa una gran disparidad de ingresos entre las zonas urbanas y rurales. El crecimiento de la población ocurrió a la par del despoblamiento debido a la migración de las zonas rurales. Desde finales de los años 30 el sector manufacturero creció más que el sector agrícola y en el año 1945 era ya el sector económico más importante. El cambio en la composición de la economía fomentó la migración a las zonas urbanas en las que había mayores oportunidades de trabajo. La población urbana se multiplicó más de cinco veces entre 1950 y 1990 y la población

rural creció sólo un tercio para el mismo periodo. En los años sesenta se frenó la expansión de tierras cultivables, lo que provocó migraciones de la población a las zonas urbanas o al extranjero. En años anteriores en el período de cosechas la población emigrante se dirigía hacia las zonas rurales, pero actualmente se dirige a las zonas urbanas estadounidenses.

En la época del milagro agrícola que se considera fue la de 1942-1965, la agricultura creció a una tasa anual de 6,1 por ciento. Fue entonces cuando ésta desempeñó de manera eficiente las funciones establecidas por la teoría del crecimiento económico de Rostow. Pero desafortunadamente después se produjo un fuerte estancamiento agrícola en el periodo 1966-1976 en el que hubo un descenso considerable expresado por una tasa media anual de 0,8 por ciento. Algunos autores afirman la hipótesis de que la exacción desmedida de transferencias de valor de la agricultura hacia la industria mataba a la agricultura y por lo tanto a la gallina de los huevos de oro²¹².

En cuanto a las relaciones entre la industria y la agricultura en México a finales de los años sesenta y durante la época del milagro agrícola, la agricultura desempeñó un papel muy importante, transfiriendo valor a favor del desarrollo industrial, desarrollo que alcanzó una tasa media anual de 7 por ciento para todo el periodo del milagro agrícola. Se pudo satisfacer entonces la demanda de alimentos de la creciente población mexicana. El campo también fue capaz de proveer materias primas agropecuarias para la industria. Más de la mitad de las exportaciones tenían origen agropecuario y las importaciones del sector agropecuario eran mínimas, por lo que el campo cubrió la mitad del déficit comercial del sector de manufacturas. Con esto observamos que el sector agropecuario sí contribuyó a financiar las importaciones de maquinaria y herramientas para la industria. Durante este mismo período se expandió ampliamente el mercado interno para los productos de la industria mexicana. Millones de habitantes emigraron a las zonas urbanas con lo que se liberó una gran parte de la población rural contribuyendo a la oferta de mano de obra para la industria y al abaratamiento de los salarios. También se produjeron transferencias de valor de las actividades agrícolas a la industria y otras actividades no agrícolas, a través de la inversión en la industria y los

²¹² Calva en Schwentesius, 2004, pág. 200.

capitales excedentarios, producto del sector agropecuario, como rentas diferenciales apropiadas para productores agrícolas con más tecnología o con mejores tierras²¹³.

No obstante, en el mismo período del milagro agrícola las transferencias de valor de la agricultura a la industria vía intercambio desigual y exacciones fiscales fueron insignificantes, del 2,3 por ciento del valor acumulado de la producción agrícola del periodo 1942-1960. Hubo un mayor desarrollo de la productividad del trabajo agrícola para el periodo de 1947-1965, que fue de 102.2 por ciento para el sector agropecuario, como resultado de la mayor tecnificación y acumulación agropecuaria. Esta fue mayor en referencia a la productividad del trabajo industrial que fue de 76,3 por ciento y a la de servicios del 30 por ciento.

Para los años sesenta la situación del milagro agrícola se revirtió completamente, hundiéndose a la agricultura durante diez años. Los precios de garantía se congelaron en términos nominales y disminuyeron en términos reales entre 1963 y 1972, con una pérdida acumulada de 20 a 30 por ciento con respecto al índice general de precios. Al mismo tiempo se contrajo fuertemente la inversión y el gasto corriente en el campo mexicano por parte del gobierno. Como consecuencia de esto, la agricultura dejó de cumplir las funciones que le correspondían y las importaciones agropecuarias comenzaron a crecer desde el 5 por ciento en 1954-1969 a 10 por ciento en 1973-78.

A mitad de los años setenta, el campo fue nuevamente estimulado. Se aumentó ampliamente el gasto público, se hicieron obras de drenaje e irrigación, extensión e investigación, se dieron créditos y se facilitaron insumos a precios preferentes (principalmente combustibles, fertilizantes y electricidad). Los precios agrícolas crecían en mayor proporción que los precios industriales y de servicios. La agricultura volvió a dinamizarse, alcanzando tasas de crecimiento de 5,9 por ciento y 6,1 en promedio. Sin embargo, las reformas estructurales de las últimas dos décadas con la liberalización del comercio y la apertura comercial unilateral y la abrupta reducción del apoyo del Estado al desarrollo del sector agropecuario afectaron nuevamente a la agricultura sufriendo el sector un profundo deterioro, Cayó la rentabilidad agrícola, se redujo fuertemente la

²¹³ Calva en Schwentesius, 2004, págs. 200-201.

inversión del gobierno en 95,5 por ciento y el gasto público en el campo se redujo en 73,1 por ciento.

Como consecuencia de todo lo anterior, los productores de maíz tuvieron pérdidas de 56,2 por ciento del poder adquisitivo de su grano y los productores de trigo del 43 por ciento, por mencionar algunos ejemplos. El PIB agropecuario y forestal del año 2001 fue 14,3 por ciento menor al del año 1981. La producción de los granos principales resultó 21,8 menor, la de carnes rojas disminuyó en 28,8 por ciento y la de maderas disminuyó 39,9 por ciento (expresadas en kilogramos per cápita todos ellos). Las importaciones de alimentos aumentaron de 1.790 millones de dólares en 1982, a 11.077 millones de dólares en 2001²¹⁴.

Desde los años treinta, a partir del Gobierno de Lázaro Cárdenas se había establecido un modelo basado en la distribución del ingreso y México alcanzó un desarrollo económico y una tasa de crecimiento medio anual de 6.2 por ciento en 1934-1981. Esto motivó el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este desarrollo se fundamentó en una economía de mercado mixta con un intervencionismo de Estado que promovía el desarrollo económico, regulaba los mercados internos y el comercio exterior, invertía en las áreas estratégicas y promovió leyes laborales y agrarias así como instituciones de salud y educación. Entre los años treinta y los primeros años sesenta se aplicaron políticas exitosas al sector agropecuario que desencadenaron el llamado milagro agrícola mexicano, en el que durante 25 años (1947 y 1965) la agricultura creció al 6,1 por ciento. Gracias a las divisas generadas por el sector agropecuario se pudieron financiar las importaciones de bienes de capital para el fomento del desarrollo industrial y también se pudo satisfacer la demanda de alimentos.

Con el desarrollo estabilizador a mediados de los años sesenta se congelaron los precios nominales de los productos agropecuarios principales, los precios de garantía²¹⁵ de los granos, o precios controlados de algunos productos como, por ejemplo, el azúcar. Ello desencadenó la pérdida de rentabilidad de la producción agropecuaria y el estancamiento y retraso rural. En la década de 1966-1976, la agricultura creció sólo a

²¹⁴ Calva en Schwentesius, 2004, págs. 200-203.

una tasa de 0,8 por ciento anual. En la segunda mitad de los años sesenta y en aras de la autosuficiencia alimentaria se volvieron a fomentar instrumentos de política como los precios de garantía, por lo que hubo una recuperación de la producción de granos básicos. El crecimiento agrícola alcanzó el 5.9 por ciento anual entre 1977 y 1981. Se fomentó a largo plazo el sector agropecuario gracias al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980-1982 y se creó el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADRI) 1983-88; pero al llegar el sistema neoliberal fueron desmantelados, dejándose de lado el fomento rural para dar paso a aplicar las recetas del ajuste estructural.

El modelo keynesiano-cepalino de la Revolución mexicana se basaba en la regulación del comercio exterior, en la sustitución de importaciones, dando al Estado el papel de promotor del desarrollo económico. Entre 1934-1982, el PIB por habitante tenía una tasa promedio de 3.14 por ciento anual, la inversión fija per cápita fue de 5.8 por ciento anual entre 1940-1982. El poder adquisitivo de los salarios se incrementó 96.9 por ciento entre 1934 y 1982²¹⁶. En México prevaleció un régimen comercial altamente proteccionista del sector agrícola. Después de ese año se inicia el período de la política de ajuste y cambio estructural, implicando una apertura comercial del sector agropecuario, liberalizándolo comercialmente para abatir la inflación con la entrada de productos alimenticios del exterior²¹⁷.

La oferta y la demanda alimentaria fueron equilibradas desde los años cuarenta hasta mediados de los años sesenta. Desde mediados de los años sesenta y hasta 1980 en el marco de la política de sustitución de importaciones y protección comercial el objetivo primordial era aumentar la capacidad de producción de la agricultura en México y asegurar la oferta barata y abundante de alimentos a los consumidores, la creación de empleos y divisas y el apoyo a la industrialización y la urbanización. Todo esto apoyado con los descubrimientos de reservas de petróleo en el año 1973.

²¹⁵ Los precios de garantía se habían establecido para los principales productos básicos de consumo popular, como el maíz, frijol, arroz, trigo, cebada, semilla de girasol, soja, ajonjolí, copra, cártamo y girasol. Los precios de garantía fueron asignados en diferentes años.

²¹⁶ Schwentesius, 2004, pág. 35..

²¹⁷ Flores, 2002, pág. 27.

Hasta mediados de los años ochenta, la política comercial estuvo basada en la sustitución de importaciones. En 1979, estaba sujeto a autorización previa el 60 por ciento del total de las importaciones. En 1982 estas restricciones aumentaron en un 100 por ciento debido a la crisis de balanza de pagos de 1982. Mediante un alto nivel de protección al comercio, México impuso una política de sustitución de importaciones, financiada con los recursos petroleros hasta 1982. México aumentó su deuda externa cuando descubrió nuevos yacimientos de petróleo y éste aumentó su precio en los mercados internacionales. Pero cuando los precios cayeron, México anunció una moratoria de su deuda y eso ocasionó que el peso sufriera una fuerte devaluación, provocando una fuerte inflación y sumiendo al país en una fuerte recesión. Todo ello hizo que el gobierno reaccionara instrumentando reformas económicas estructurales reemplazando la política de sustitución de importaciones por la apertura de mercados, política que se hizo explícita con la adhesión al GATT en el año 1986.

4.2 El Neoliberalismo

Para toda América Latina los programas neoliberales de estabilización y cambio estructural fueron prescritos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el año 1983 se dio una orientación económica neoliberal, que transfería a los agentes privados y al mercado el papel anteriormente asignado al Estado. Se vió al mercado como mecanismo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción, corrector de los desajustes económicos, atracción para la inversión y promotor del desarrollo económico. Todo esto desencadenó la reducción de la ingerencia del Estado, la liberalización de precios internos, la apertura comercial externa, la liberalización del sistema financiero, la privatización de la mayor parte de las empresas estatales. Esto abrió cause a la formación de monopolios y oligopolios y redujo o canceló los programas de fomento económico de varios sectores como el agrícola y el de manufacturas, entre otros.

En 1995 se eliminaron los precios de concertación establecidos en el año 1989 y en su lugar fueron reemplazados por los llamados precios de indiferencia que tienen como referencia a los precios internacionales²¹⁸ de tal manera que al comprador le fuera

²¹⁸ Dichos precios son calculados en base a cada zona de consumo en México y es equivalente al precio en frontera (CIF) más el arancel a la importación y el coste de transporte entre la frontera y la principal

indiferente comprar un producto importado o el equivalente nacional. Para el maíz se sustituyeron los precios de garantía por precios mínimos o precios piso, sustentados también en los precios internacionales.

El modelo neoliberal estuvo basado en la apertura comercial unilateral y en la reducción de la participación del Estado en el desarrollo económico. El PIB per cápita creció a una tasa del 0.39 por ciento anual, la inversión fija bruta per cápita decreció en 0.12 por ciento anual y los salarios mínimos perdieron el 69.9 por ciento de su poder adquisitivo. Los pasivos externos de México crecieron desde 91.753,6 millones de dólares en 1982, después de la crisis de deuda que estalló en agosto a 270.196,9 millones de dólares en 1994, cuando se registró la crisis financiera más grave en México. En el año 2001 los pasivos externos eran de 371.999,9. Todo esto dio como resultado que la evolución de la pobreza fuera diametralmente opuesta tanto en el modelo keynesiano-cepalino como en el neoliberal. En el primer modelo, de acuerdo con Boltznivik, el porcentaje de población pobre disminuyó del 77 por ciento en 1963 al 48.5 por ciento en 1981. En el segundo la población pobre pasó de 69.8 por ciento en 1984, al 75.8 por ciento en 1994 y al 81 por ciento después de la crisis económica de 1995 y se redujo a 76.9 en el año 2000.

El programa neoliberal de estabilización y ajuste estructural aplicado desde 1982 hasta el presente se caracterizó por:

- un proceso de liberalización
- apertura unilateral y abrupta
- una severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo sectorial
- reforma de la legislación agraria de la propiedad de la tierra

Se dejó a las fuerzas del mercado y a los agentes privados la asignación de los valores productivos. Se pensó que todo lo anterior conduciría al aumento de la inversión privada en la agricultura, se elevaría la eficiencia y se desarrollaría la producción de materias primas y alimentos. Sin embargo los resultados no fueron los esperados. El valor per cápita, el PIB agropecuario y forestal del año 2001 resultaron ser 14.3 por

zona de consumo, menos el costo interno de movilización entre las diferentes zonas de producción y de consumo. OCDE, 1997 en Flores, 2002, pág. 44.

ciento menos respecto al de 1981. En 2001 la producción de los ocho granos principales fue un 21.8 por ciento menor que en 1981. Las importaciones de alimentos se han disparado de 1.790 millones de dólares en 1982 a 7.274,4 en 1994 y 11.077 en 2001²¹⁹.

En el año 1984 se dieron los primeros pasos para la liberalización comercial con una disminución de los permisos hasta un 83 por ciento del valor de las importaciones totales. En ese año el crecimiento regresó, pero con altos niveles de inflación. En 1985 y 1986, el terremoto de la ciudad de México exigió gastos de emergencia y en 1986, cuando el precio del petróleo se redujo a la mitad, todo ello complicó los procesos de ajuste y causó mayor inflación. Los precios de las importaciones aumentaron y cayeron los ingresos reales. El producto cayó cerca de 4 por ciento en 1986. En 1987 la inflación acumulada fue de 159 por ciento para un solo año, por lo que se puso en marcha el programa de estabilización llamado Pacto de Solidaridad. Estaba basado en la hipótesis de que la competencia que representarían las importaciones más baratas conduciría a establecer un techo a la inflación con el pacto señalado cuyo objetivo era estabilizar las principales variables económicas y apoyar el crecimiento. Por ello en 1988 se establecieron controles de cambio, los salarios y los precios de una canasta básica de consumo. Los aranceles máximos fueron reducidos un 20 por ciento en 1989 y el PIB creció al 2 por ciento en 1987 y 1 por ciento en 1988.

México estaba enfrentando graves problemas financieros al transferir importantes cantidades de recursos, vía pago de intereses a la deuda externa, lo que frenaba el crecimiento. Por ello que fue necesario reestructurar la deuda en 1989, en el marco del “Plan Brady”. Se privatizaron las principales empresas públicas. Se liberalizó la entrada de inversión extranjera directa (IDE) y se desreguló el sistema financiero. De 1989 a 1992, el crecimiento económico fue mayor al de la población. La inflación continuó su descenso hasta llegar a 8 por ciento y empezó el retorno de capitales en 1993. Sin embargo, a principios de 1994, hubo sucesos políticos extraordinarios que provocaron nuevamente salidas masivas de capital y devaluación de la moneda así como fuertes problemas en los mercados financieros. Se aplicó para solucionarlo una política monetaria y fiscal rigurosa, se utilizaron las reservas para mantener el valor del peso y se combinó con una expansión rápida de la demanda; pero esto no fue suficiente y en

²¹⁹ Swentesius, 2004, pág 23-25.

1995 la inflación alcanzó 50 por ciento y el crecimiento económico cayó un 7 por ciento, por lo que se dejó flotar el tipo de cambio.

En los años anteriores a 1982, la balanza comercial de México era negativa debido a la apreciación de la moneda. Pero debido a la devaluación de la moneda en 1982, con la disminución de la demanda interna y un mejor tipo de cambio, revirtió el signo de la balanza comercial dando un saldo positivo hasta 1989. A mediados de los ochenta México se orientó hacia una economía abierta. En el año 1986 México entró al GATT para intentar lograr mayores intercambios comerciales en los diferentes sectores de la economía. En el año 1987 fue más lejos de los compromisos que le exigía el GATT y redujo unilateralmente la tasa de aranceles en un 20 por ciento. En 1988 el 62 por ciento del valor de la producción vegetal y 60 por ciento de la producción animal estaban sometidos al régimen de licencias de exportación. Estos requerimientos de licencias fueron eliminados para el algodón en 1984, ganado en pie en 1987, trigo, arroz, frutas y hortalizas en 1990, cacao en 1992, tabaco en 1992, y café en 1993. Con la entrada en vigor del TLC el resto de las licencias fueron eliminadas.

En 1994 se convirtieron a aranceles o cuotas arancelarias todos los permisos de importación. En ese mismo año se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con EEUU y Canadá. Este Tratado tuvo fuerte impacto en la política comercial y agrícola de México, ya que promovió el comercio sin modificar las políticas de ayuda interna y subvenciones a la exportación. Se suprimirían todos los aranceles en función a diferentes calendarios para terminar de eliminarlos en el año 2008. En la actualidad sólo el maíz, el azúcar y la leche en polvo continúan con protección arancelaria. Conviene decir que los compromisos de México en el TLCAN son más rígidos que los adquiridos en el Acuerdo de Agricultura de la OMC²²⁰.

A partir de la apertura de los mercados en México a mediados de los años ochenta, las importaciones y exportaciones comenzaron a aumentar. La industria logró aumentar sus exportaciones en 68 por ciento entre 1988-1994. Las importaciones principalmente de bienes intermedios y capital fomentaron el proceso de modernización de las empresas mexicanas para luchar con la competencia internacional. En 1994

²²⁰ OCDE, Examen de las Políticas Agrícolas de México, 1997 pág. 16 a 27.

México tuvo una balanza comercial negativa con fuertes déficit de cuenta corriente, pero los capitales que financiaban el déficit abandonaron el país, por lo que hubo una brusca devaluación del peso, lo que mejoró la competitividad de México a nivel internacional y en 1995 la balanza estuvo cercana al equilibrio.

México ha tenido crisis económicas importantes y varios cambios en la orientación de su política agrícola, lo que ha impactado en sus sectores agrícola y rural, también influidos fuertemente por los cambios hechos a lo largo del tiempo como la liberalización comercial y políticas más orientadas al mercado mundial. Una de las características hasta 1995 fueron las altas tasas de inflación y las bajas tasas de ahorro interno. La crisis más profunda se dio en 1994, caracterizada por grandes salidas de capital y elevado nivel de deuda.

La producción agrícola tiene un valor total de \$ 28 mil millones de dólares en el año 1994. Los productos vegetales representan las tres quintas partes de la producción y los productos animales las otras dos quintas partes. Los cereales, las frutas y las hortalizas representan la producción de mayor importancia en México y la producción de vegetales es muy diversificada. También tienen importancia los cultivos como la caña de azúcar, el café y los forrajes. De los productos animales, la carne bovina, la leche, las carnes de ave y cerdo, la carne de ave y huevo representan el 29 por ciento de la producción animal total. La producción de cereales ha tenido altas y bajas dependiendo de los precios, el clima y las sequías. La superficie cultivada en la agricultura está dedicada principalmente a la producción de maíz. En 1994, la superficie cultivada de cultivos perennes fue de 18,9 millones de hectáreas, representando el maíz el 43 por ciento de la misma, seguido del fréjol con 11 por ciento, el sorgo con 7 por ciento y las frutas y hortalizas el 8 por ciento. La producción animal desde 1990 ha aumentado como respuesta a la mayor elasticidad de la demanda debida al crecimiento económico. Los rendimientos del maíz son variables dependiendo del clima, el uso de insumos y del manejo de las estructuras agrícolas. El estado más productivo en la cosecha de maíz es el estado de Sinaloa, en donde los rendimientos promedio son entre 7 y 8 toneladas por hectárea, mientras que las tierras de temporal cosechan entre 0,4 y 3 toneladas por hectárea.

4.3 El ejido/ La tenencia de la tierra

Al final de la dominación española existían en México grandes extensiones de tierra (latifundios) concentradas en unos cuantos propietarios y la mayoría de la población de las comunidades rurales solo tenía pequeñas superficies. Después de la revolución mexicana (1910) nació la ley agraria de 1915, incorporada después al artículo 27 de la constitución mexicana, cuya función era la equidad en la distribución de la tierra con respecto a la situación de latifundios²²¹. La ley agraria aportó dos características centrales a la tenencia de la tierra: primero estableció límites máximos para abolir el sistema de latifundios; y segundo estableció oficialmente el ejido como sistema agrario comunal para los agricultores de las áreas rurales. La creación del ejido contrajo la producción agrícola en general e impulsó el mercado de básicos, se otorgó una distribución del territorio agrícola tan atomizada que obligó a muchos productores a la producción de subsistencia, producción con muy baja productividad. Muchos propietarios de estas tierras debían permanecer en sus parcelas, aislados de los mercados y de los servicios. Estas zonas rurales han permanecido dispersas y su población relativamente estable disminuyó un poco en términos relativos, durante todo el siglo veinte. Con el inicio del siglo veintiuno, comenzó a reducirse la población en términos absolutos en las zonas rurales. Esto se debió a la disminución en la tasa de fertilidad y la migración tanto a las ciudades como al extranjero, lo que ha traído significativos efectos económicos y sociales.

La ley agraria reconoce tres tipos de tenencia de la tierra: el ejido, la propiedad privada y la propiedad comunal. El ejido es una forma de tenencia de la tierra grupal y perteneciente al estado, lo que significa que no podía ser vendida o rentada, sólo utilizada. El sistema ejidal se caracterizaba por sistemas de derechos de propiedad mal definidos que imponían restricciones a la movilidad de la tierra y de los agricultores. En la propiedad privada las superficies cultivadas de riego eran limitadas a un máximo de 100 hectáreas. En 1991, había alrededor de 30.000 ejidos, con una superficie total de 103.3 millones de hectáreas, lo que representaba más de la mitad de la superficie de todo el país. Las tierras ejidales como unidades de producción bajo una misma administración que estaban dedicadas a la producción agrícola o forestal ocupaban 31.1

²²¹ Explotaciones de gran tamaño.

millones de hectáreas y las explotaciones privadas ocupaban el 57.2 por ciento de las hectáreas. En ese mismo año el número de explotaciones agrícolas era de 3,8 millones, de las que 2,7 eran ejidales.

El tamaño de las explotaciones mexicanas es muy variado. En 1991, había un millón de explotaciones privadas con un tamaño promedio de 55 hectáreas. Sin embargo, el 80 por ciento de las explotaciones privadas y ejidales tenían 20 hectáreas o menos. De todas ellas sólo el 7 por ciento recibía asistencia técnica, el 35 por ciento utilizaba tractores, el 57 aplicaba fertilizantes químicos, el 31 por ciento utilizaba semillas mejoradas. Las tierras ejidales utilizaban características tecnológicas: 31 mil explotaciones ejidales tenían 50 hectáreas o más, y 823.000 tenían menos de 2 hectáreas. Predominaba el minifundio, independientemente del tipo de propiedad, ya que el 34 por ciento del total tenían menos de dos hectáreas, por lo que prácticamente eran explotaciones de subsistencia.

El gobierno mexicano modificó las leyes de la reforma agraria para responder a los mercados cada vez más abiertos y mejorar las condiciones de la tierra para la explotación agrícola de mayor productividad y con ello la comercialización. Por ello en 1992, se dieron cambios trascendentales y se reformó el régimen de tenencia de la tierra estableciendo condiciones legales nuevas de derechos de propiedad, autorizando a los ejidatarios a vender, rentar o hipotecar las tierras ²²². Esto se dio para promover incentivos de productividad a través de reforzar los derechos de propiedad de los agricultores y promover la inversión. Con esto se pretendía ofrecer a los agricultores un mejor acceso al crédito y así consolidar pequeñas parcelas como explotaciones viables. También efectuaron cambios para la propiedad particular permitiendo explotar superficies 25 veces más grandes que las anteriormente autorizadas.

La nueva legislación de la tierra establece un modo flexible de propiedad al interior de los ejidos. Estos se dividen en dos categorías: tierras parceladas y tierras comunales. Estas últimas no pueden ser transferidas a otras personas, pueden ser utilizadas en asociaciones productivas o ser rentadas por treinta años. Los terrenos parcelados también son propiedad del ejido pero las personas que los obtienen los

²²² La venta debía hacerse previa autorización de la asamblea ejidal.

pueden utilizar o rentarlos hasta por treinta años o vender la tierra a otros miembros del ejido. La asamblea ejidal puede separar una parcela del ejido para que se convierta en propiedad privada de un individuo. Entonces el antiguo miembro puede rentarla, hipotecarla o venderla fuera del ejido. Con la reforma a la ley agraria fue creada la Procuraduría Agraria tutelada por la Secretaría de la Reforma Agraria para fijar límites a la propiedad privada y atribuir derechos de propiedad así como asesorar legalmente a los ejidatarios.

En la actualidad coexisten explotaciones agrícolas comerciales, explotaciones tradicionales pobres pero con potencial comercial y explotaciones de subsistencia con pobreza y sin ningún potencial comercial. El tamaño promedio de la explotación agrícola es de 12 hectáreas. Sin embargo, existen explotaciones comerciales de grandes dimensiones con más de 50 hectáreas, que tienen una parte importante de la producción agrícola mexicana. En el norte del país está situada la mayoría de este tipo de explotaciones que se caracterizan por ser intensivas en capital, que son de riego y utilizan intensivamente insumos como maquinaria, semillas y fertilizantes. La productividad del trabajo ha aumentado en estas explotaciones pero en las explotaciones de subsistencia los ingresos son bajos (probablemente un 20 por ciento menores con respecto a los ingresos de otros sectores de la economía). Este tipo de pequeñas explotaciones de subsistencia producen sólo lo necesario para subsistir y apenas aseguran su propio consumo. Muchas veces las familias tienen que completar su producción con compras de maíz.

4.4 Instituciones oficiales de apoyo

Desde los años sesenta y hasta los años ochenta la demanda superó la oferta alimentaria, por lo que a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) la política agrícola ofrecía alimentos abundantes y baratos para la población necesitada. Desde la creación de CONASUPO en 1965 y hasta 1988 el gobierno fijaba los precios al productor de doce productos (fréjol²²³, oleaginosas, maíz, trigo, cebada, sorgo, arroz, soya y oleaginosas como girasol, cártamo, algodón, sésamo, y copra). Se fijaban los precios y se hacía la compra directa a los productores a los

²²³ El fréjol en México es llamado frijol.

precios de garantía a través de CONASUPO. Los precios de garantía son un mecanismo de política económica que tiene el Estado para incentivar la producción de productos básicos como el maíz, fréjol, arroz, etc. Es el precio mínimo rentable que el campesino espera obtener con dichos precios. Estos precios eran pagados por CONASUPO al momento de la cosecha y debían cubrir el promedio ponderado de los costos de producción de una muestra representativa en zonas y tecnologías, aunque los costos de producción variaban considerablemente de una región a otra. Hasta el año 1989 CONASUPO compraba, vendía, almacenaba, transportaba y transformaba la producción nacional de los 12 cultivos. También era el importador de los mismos productos y único importador de leche en polvo. En el año 1990 CONASUPO limitó sus intervenciones exclusivamente al maíz, fréjol y seguía como único importador y comercializador de leche en polvo.

Con el retiro de CONASUPO del mercado, el resto de los productos se dejó al sector privado, pero debido a ello se presentaron problemas estructurales. Entre ellos la falta de carreteras y transporte para la comercialización porque Ferrocarriles de México (FERRONALES) y Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA) que eran los responsables del transporte y comercialización fueron privatizados y las bodegas rurales BOROCUNSA fueron dejadas en manos de los productores. Todas las empresas de comercialización también fueron privatizadas. Las industrias de insumos agrícolas FERTIMEX, ALBAMEX Y SESA que pertenecían al gobierno fueron a partir de 1990 privatizadas y reestructuradas. Las empresas privadas desde 1991 fueron autorizadas a participar en el mercado y patentar y comercializar sus semillas mejoradas.

En 1980 fue implantado el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para intentar alcanzar la autosuficiencia alimentaria en fréjoles, cereales y oleaginosas, mejorar el régimen de alimentos de la población con la distribución de la canasta de productos básicos a precios subvencionados antes de 1985. También mediante este programa se otorgaban a los productores subvenciones a la producción y bajos precios de los insumos. Durante el período de 1980, los precios al consumidor y al productor fueron fijados por el gobierno a través de techos a los precios de los productos o subvenciones al consumo, compras de producción por parte del gobierno con precios de garantías para los productos básicos, subvenciones a las empresas de transformación alimenticia tanto del sector público como del privado y también se establecieron mayores controles de

exportaciones e importaciones. Pero con el desplome de los precios del petróleo se dio un giro a los objetivos de la política agrícola y de 1983 a 1988. El principal objetivo fue fomentar la productividad del sector con la finalidad de mejorar la productividad del sector agrícola y economizar los escasos recursos.

En 1989 se eliminaron los precios de garantía del trigo, cebada, sorgo, arroz, soja y otras oleaginosas y CONASUPO dejó de comprar estos productos. Ese mismo año se dio un giro a la política agrícola mexicana con reformas de cambios estructurales con una orientación para incrementar la eficiencia de los mercados, permitiendo que las importaciones baratas hicieran un efecto de control de la inflación de los precios y así mejorar el bienestar de la población más desfavorecida. Pero el abandono de los precios de garantía creó graves problemas de comercialización, debido a la falta de infraestructuras y al poco conocimiento de los mercados de exportación. A cambio de los precios de garantía se fijaron precios de concertación para los mismos productos negociados entre los productores y compradores. En ese mismo año se privatizaron empresas públicas de comercialización y transformación de la producción agropecuaria y se redujeron los apoyos ligados a la producción cambiándose por pagos directos hechos a los agricultores a través del programa llamado PROCAMPO.

En 1989, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) implementó proyectos de lucha contra la pobreza instrumentados en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En el año 1992 este programa fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuyos objetivos fueron establecer relaciones entre las comunidades y el gobierno, a través de Comités de Solidaridad, con un enfoque de abajo hacia arriba. PRONASOL cubrió principalmente tres líneas de infraestructura básica: vivienda, electrificación y caminos y tres líneas de bienestar social: salud, educación y nutrición, así como apoyos para la producción agrícola y actividades productivas.

Durante los años ochenta la promoción y comercialización estuvo a cargo de los organismos públicos que controlaban las importaciones y exportaciones y compraban la producción agrícola total o parcial. El organismo público para los cereales, oleaginosas, frijol y maíz fue CONASUPO, y para el azúcar CONASUCAR, para el café INMECAFE, el tabaco TABAMEX, el algodón ALGODONERA y del cacao

CONADECA, las frutas CONAFRUT. En el periodo de 1990 hubo fuertes medidas que implicaron reducciones al soporte agrícola y la desregulación del sector agroalimentario. Se redujeron y se reestructuraron las instituciones de apoyo a la política agrícola, se liquidaron TABAMEX, CONAFRUT, ANAGSA, ALBAMEX, fueron desmantelados CONASUCAR, INMECAFE, CONADECA; fueron privatizados FERTIMEX, PRONASE. En el año 1991 se creó ASERCA para apoyar los mercados privados. El programa Alianza para el Campo (1995-2000) consistía en un grupo de medidas que promovía el desarrollo, la competitividad y la productividad en preparación para el TLC, y se descentralizó el programa de nivel federal a nivel estatal²²⁴, a través de consejos estatales que evaluaban y aprobaban los paquetes tecnológicos y hacían recomendaciones financieras.

El período de 1989 a 1994 se caracterizó por un aumento en las importaciones agrícolas que superaron las exportaciones, generando un fuerte déficit comercial agrícola. Para el año 1995, el comercio agrícola representó un 4 por ciento del total de las importaciones y el 5 por ciento para las exportaciones, volviéndose positiva la balanza comercial agrícola, dado que las exportaciones de productos agropecuarios aumentaron fuertemente, ya que después de la crisis de 1994, la devaluación del peso contrajo las importaciones y fomentó las exportaciones, a la par de que se abría la economía al TLCAN.

En el año 1990 se implementó el Programa Nacional de Modernización de la Agricultura, orientado a mejorar el bienestar de la población y a promover la eficiencia en el uso de los recursos, mejorar la balanza comercial agrícola a través de una mayor orientación al mercado, menos regulaciones y focalización de las políticas. Estos objetivos se reafirmaron en el Programa Alianza para el Campo para el período 1995-2000 cuyos objetivos de política agrícola fueron:

- 1.- Aumentar el ingreso de los productores
- 2.- Aumentar la producción agrícola a una tasa mayor que la del crecimiento demográfico
- 3.- Alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola
- 4.- Obtener la autosuficiencia en los alimentos básicos

²²⁴ Mediante consejos agropecuarios estatales.

5.- Reducir las diferencias regionales de productividad, empleo e ingreso

6.- Contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y a una mejor ocupación del territorio por la población²²⁵.

Para dar cumplimiento a los objetivos mencionados el gobierno mexicano aprobó una serie de medidas como pagos directos desligados de la producción, la creación de un ambiente más competitivo para la agricultura a través de reformas generales del sistema económico mexicano, con medidas como la liberalización comercial, la privatización de empresas paraestatales y la reforma de la tenencia de la tierra.

Una de las principales creaciones de la reforma en el año 1994 fue el programa PROCAMPO establecido para otorgar pagos directos a los agricultores con una duración de 15 años basados en la superficie cultivada. Estos pagos se formaron para paliar la reducción de los precios de mercado y transferencias a los consumidores. Los pagos fueron fijados en términos reales a partir del año 1996, basándose históricamente sin estar ligados a las decisiones de producción ni a las decisiones de producción, para que de esta forma fuesen las fuerzas del mercado las que determinasen las decisiones de producción. Todavía subsisten apoyos mínimos al precio del maíz, fréjol y algunas subvenciones al consumo, pero con los pagos de PROCAMPO se redujeron los pagos a la producción del maíz en un 13 por ciento, un 14 por ciento para el fréjol, un 9 por ciento para la soja y un 6 por ciento para el trigo. Los pagos de PROCAMPO fueron creados para reemplazar poco a poco las políticas de soporte a los precios para los cereales y las oleaginosas.

El cambio en las medidas de política tuvo la finalidad de una mayor orientación hacia el mercado. Este programa entró en vigor junto con el TLC que liberaba en ese momento el sorgo y la carne bovina de los EEUU y Canadá. Los más favorecidos con este programa son los productores que tienen mayores superficies cultivadas. Sin embargo PROCAMPO también es recibido por los agricultores de subsistencia que compraban maíz complementario para su consumo a altos precios y que anteriormente no recibían ningún apoyo al precio, por lo que PROCAMPO se considera un apoyo más favorable y redistributivo y menos distorsionador de los mercados a la vez que no

²²⁵ OCDE, 1997, pág. 46.

representa ninguna carga para los consumidores. También las transferencias son consideradas más eficientes en cuanto que implican el incremento del ingreso de las familias de agricultores con respecto al aumento en las transferencias de los contribuyentes y los consumidores, ya que el pago a los agricultores es mayor ahora que cuando estaban en vigor las políticas de apoyo de precios de mercado.

El PIB del sector agrícola mexicano está entre los cinco mayores de la OCDE. Contribuyó al 7,6 por ciento del PIB en 1995, aunque el empleo en el sector fue de 25 por ciento del empleo total. Para la OCDE esta gran diferencia entre la participación del PIB y el empleo en el sector es debida a la baja productividad de la agricultura mexicana²²⁶. Entre 1980-1994, el valor agregado del sector agrícola creció un 1,2 por ciento anual. Dos tercios del valor agregado de la agricultura son de producción de vegetales y un tercio de producción animal. El sector agrícola y la industria de transformación de alimentos sumaron el 13 por ciento del PIB total en 1994. La participación de los alimentos en el consumo privado fue un 37 por ciento en 1992, lo que implica el bajo nivel de ingresos de los mexicanos. Los salarios de los agricultores han tenido un fuerte retraso con respecto a los salarios del resto de los sectores.

En 1995 se fijaron precios mínimos para el maíz y el fréjol a un nivel más bajo que los precios internacionales, dada la escasez de oferta interna, debida a la sequía y al fuerte aumento de los precios de mercado. CONASUPO fue autorizada para comprar maíz al precio interno de mercado para cubrir las necesidades de la población. En este mismo año fue incluida la cebada de malta en el programa de PROCAMPO y los precios de concertación de la cebada fueron reemplazados por un precio de indiferencia que la industria de la cerveza se comprometía a pagar por la compra de la producción nacional de cebada. También en ese año fueron eliminados los precios de concertación del trigo, sorgo, arroz, soja y otras oleaginosas con excepción del arroz.

Existe una enorme diferencia entre el PIB per cápita de las zonas urbanas y de las zonas rurales. Mientras que en las áreas urbanas el PIB per cápita promedio es un 41 por ciento mayor que el promedio nacional en las zonas rurales oscila entre el 57 y 73 por ciento menor que el promedio nacional, a excepción de algunas áreas rurales del

²²⁶ El empleo agrícola no incluye el empleo de tiempo parcial y el subempleo, por lo que los datos están sesgados y además ocultan la diferencia de productividad entre las explotaciones.

norte. Existen fuertes retos para México: aumentar el ingreso y reducir la pobreza en las áreas rurales, ya que la pobreza es algo común en las zonas rurales y la pobreza extrema llega al 28 por ciento en estas zonas. La ausencia de servicios públicos, los bajos niveles de infraestructura y servicios de educación y salud en estas zonas rurales tienen fuertes implicaciones en los estándares de vida de la población. Aunque el porcentaje de población que vive en las zonas rurales ha disminuido desde los años cuarenta, la población rural ha seguido creciendo en términos absolutos. Un tercio de la población vive en zonas rurales y la agricultura sigue siendo su principal fuente de ingreso.

Para ello la OCDE propone que es necesario el mayor aprovechamiento de la abundancia de recursos de las zonas rurales así como la generación de oportunidades para estos sectores para fomentar su desarrollo y de esta manera apoyar el crecimiento del país. Existe una gran fuente de energía renovable para el autoconsumo y del país en su conjunto (energía eólica, hidráulica, solar y bioenergía). La explotación de estas fuentes de energía puede contribuir como alternativas de ingresos y de empleo para los pobladores locales. Es también importante invertir en una mejor educación para el aprovechamiento de la población rural cuya edad mediana es de 20 años para que pase a formar parte de la fuerza laboral, un “boom” demográfico para el incremento de la producción y el apoyo al crecimiento de México.

Después de la agricultura, la segunda actividad más importante de las zonas rurales es el comercio al menudeo con un crecimiento de este sector del 8,5 por ciento anual desde 1999 a 2004. El tercero son la manufacturas como la fabricación de maquinaria, equipo electrónico y de transporte, que tuvo un aumento del 15 por ciento anual. Existen zonas rurales más diversificadas en los estados del norte, como Baja California Norte y Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León. El sector turístico es una buena opción como alternativa de ingreso y la clave para el desarrollo económico de las zonas rurales, gracias a su herencia cultural y arqueológica y a los sitios históricos. En el período 1999- 2004, el turismo en estas zonas aumentó en 6.3 por ciento.

La reforma estructural ha fomentado la mejora de la producción animal y los rendimientos de los cultivos. Durante el periodo analizado por la OCDE (1979-95) se observaron medidas del gobierno mexicano para reducir los costos de los insumos

agrícolas. En los años ochenta los fertilizantes fueron fuertemente subvencionados²²⁷ y a la par se hicieron fuertes aportaciones de los servicios generales a la agricultura. En los años noventa estos apoyos se redujeron a menos de una quinta parte de lo que antes habían sido. Se redujo así el soporte a varios insumos de forma considerable, principalmente los fertilizantes y los seguros. En los años noventa a través de la Alianza para el campo y del programa PRODUCE se anunciaron subvenciones para modernizar los equipos y maquinaria y la mejora en la productividad.

4.5 El Crédito

Desde 1926 fue creado el primer banco agrícola oficial, cuya principal afluencia de crédito y seguros fueron los recursos del gobierno. Existieron también dos bancos de apoyo agropecuario hasta 1975. En este año, después del establecimiento de la Ley General de Crédito Rural, se funden en una sola institución crediticia de apoyo al sector agropecuario, creándose el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).

A lo largo de 70 años la intervención del gobierno se resume como sigue:

- 1) Elevadas transferencias fiscales, debido a que las instituciones financieras oficiales no cubrieron sus costos con las tasas de interés ni con las primas cobradas a los préstamos y seguros;
- 2) Alta morosidad e incumplimiento en el pago de los créditos, lo que provocó la quiebra técnica de la banca oficial
- 3) Altos niveles de corrupción política que deterioraron la imagen institucional y la capacidad de recuperar los préstamos y
- 4) Represión de la intermediación en las zonas rurales, ya que las instituciones crediticias oficiales se orientaron hacia los créditos y no hacia la movilización de los ahorros, lo cuales fueron completamente ignorados.

Cuando se impuso el modelo basado en el libre comercio y disminuyó el apoyo del Estado, aunados a esta situación se dieron otros factores que, en su conjunto, afectaron al campo mexicano como la crisis de la deuda externa, la caída de los precios del petróleo, los cambios en los mercados financieros rurales que fueron impuestos por los organismos financieros multilaterales, ya que presionaron fuertemente para la reforma

²²⁷ En estas fechas los apoyos para reducir los costos de los insumos fueron mayores que los apoyos al precio de mercado.

de la banca agropecuaria oficial²²⁸. Sin embargo, las reformas realizadas han permitido ahorros fiscales cuantiosos, pero no trajeron ningún beneficio. “Por ejemplo, BANRURAL transitó de una situación de amplio alcance a baja autosuficiencia financiera (hasta antes de 1990), a una situación de bajo alcance y baja autosuficiencia después de la reforma”²²⁹. Los autores hacen una comparación del año 1985 con el año 2000, año en el que el 80 por ciento de su cartera de crédito se orientó a actividades agropecuarias, se acreditaron 85 por ciento menos prestatarios en la institución, 84 por ciento menos cabezas de ganado y 70 por ciento menos superficie. “El descenso de su alcance no se tradujo en el logro de su plena autosuficiencia, pues al registrar un índice de dependencia de subsidios (IDS) de 197 % en 1982, para 1995 fue de 214% y para 2000 de 58%, lo cual significa que para compensar la eliminación inmediata de todos los subsidios en este último año BANRURAL necesitaba incrementar su rendimiento sobre activos, pasando de 20 a 32 %”²³⁰.

Se eliminaron las sucursales de BANRURAL y sólo quedaron las sucursales en las zonas urbanas, por lo que quedaron las poblaciones rurales sin instituciones crediticias que promovieran las transferencias de los ahorros no financieros típicos al medio rural a ahorros financieros de mayor inversión e interés. En cuanto a los seguros, en el año 2000, la superficie asegurada representó tan sólo el 32 por ciento de la que se aseguraba en 1985 y en cuanto al costo fiscal por hectárea asegurada fue de 1.159 pesos para el período 1980-1990 y de 307 pesos en 1991-2000²³¹.

Es importante mencionar que los agricultores mexicanos han tenido poco o nulo acceso al crédito, entre otras razones por el relativamente alto nivel de riesgo asociado a las condiciones agrícolas de México, la volatilidad y las elevadas tasas de interés provocadas por las altas tasas de inflación, además de la falta de garantía de los agricultores para acceder a los préstamos. Los pocos que han podido acceder al crédito han sido con elevadas tasas de interés asociadas con la inflación. En el periodo 1979-1995 el crédito total para la agricultura fue de entre 6 y 7 por ciento, porcentaje cercano a la participación de la agricultura en el PIB.

²²⁸ Altamirano Cárdenas y Muñoz Rodríguez en ¿El campo no aguanta más? TLCAN, 2004, págs. 187-197.

²²⁹ Ibidem, 2004, pág. 188

²³⁰ Ibidem, 2004, pág. 189.

²³¹ Altamirano, 2001 en Schwentesius 2004, pág. 189.

En 1988 el sistema financiero sufrió una transformación radical. Se reprivatizaron todos los bancos comerciales en 1992 y se redujeron todos los bancos de desarrollo y fideicomisos. La participación de los bancos de desarrollo en el crédito total, incluido el crédito a la agricultura, pasó de 50 por ciento en 1988 a 20 por ciento en 1994. En 1995, después de la fuerte devaluación del peso y como parte de las restricciones de la política monetaria, el acceso al crédito fue limitado y se le puso un techo máximo al crédito interno del Banco Central cuyo objetivo era reducir la inflación. Fue entonces cuando el gobierno tuvo que dar ayuda a los bancos comerciales que habían sido afectados por la crisis financiera, y el nivel de endeudamiento del sector agrícola medido por la participación de los préstamos a la agricultura en la cartera vencida se incrementó desde el 2 por ciento en 1988 a 15 por ciento en 1995²³².

De 1963 a 1990 funcionó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA), que administraba tres seguros diferentes para los cultivos, el ganado y la maquinaria. En 1990, ANAGSA suspendió sus actividades y fue liquidada en 1992, por lo que el gobierno creó una nueva institución de seguro para la agricultura llamada Compañía Mexicana de Seguro Agrícola (AGROASEMEX)²³³ con una selección de beneficiarios basada en su potencial comercial. Desde 1992 las subvenciones a las primas de seguros se incrementaron un 30 por ciento. Las superficies aseguradas por AGROASEMEX pasaron de 600 000 en 1991 a 900 000 hectáreas en 1995 principalmente en tierras de riego. También aumentó considerablemente el número de cabezas de ganado aseguradas por AGROASEMEX en el mismo periodo.

En los ochenta los seguros fueron principalmente para los productores de maíz y fréjol, que son considerados productos indispensables en la dieta de la población mexicana. Pero después de los noventa los créditos y reestructuraciones de deudas fueron otorgados en forma de inversión para mejoras en las zonas de riego, por lo cual están orientados a las grandes y medianas explotaciones. Las reformas a la tenencia de la tierra de 1992 pretendieron otorgar garantías al campo y atraer inversión privada y créditos, pero los bancos comerciales han considerado de alto riesgo invertir o hacer

²³² OCDE, 1997, pág. 84.

²³³ Filial de la compañía de seguros ASEMEX.

préstamos en el campo mexicano, considerándolos un grupo de alto riesgo y exigiendo garantías que no son acordes con la posibilidades de los agricultores.

En el año 2000 se cerraron la totalidad de oficinas locales de AGROASEMEX y se retiró completamente de la atención directa de los productores. Sólo se mantuvo una oficina central. Altamirano sostiene que el retiro de la institución tuvo un fuerte impacto en las operaciones del Sistema Nacional de Aseguramiento para todo el sector rural, pero tampoco se comprobó que la participación directa del Estado pusiera un freno al desarrollo del mercado. La superficie asegurada en el año 2002 fue de un poco más de 1.6 millones de hectáreas, que están atendidas por los sectores social (fondos de aseguramiento) y privado (compañías aseguradoras). Existen actualmente 223 fondos de aseguramiento constituidos por productores organizados y 4 compañías privadas de seguros. El desarrollo de esta área tiene una fuerte dependencia de la cobertura del crédito, por lo que todas las actividades en lo que se refiere a financiamiento rural deben incluir un seguro.

Los bancos de desarrollo que han otorgado créditos a la agricultura han sido:

- El Fideicomiso Instituido en relación a la agricultura S.N.C. (FIRA)
- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) desde 1975
- Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT) desde 1934
- Compañía Financiera Nacional Azucarera (FINA) desde 1943
- Nacional Financiera S.C.N. (NAFIN) desde 1934
- El Fondo de Solidaridad para la Producción. No es un banco de desarrollo aunque desde 1990 y 1995 otorgó préstamos agrícolas
- Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) creado desde 1981 aportó crédito y asistencia técnica
- Fideicomiso para el desarrollo de la Pesca (FOPECA) formado en 1988

FIRA tiene recursos propios que financiaron el 59 por ciento de los créditos y además recibía fondos del Banco de México (BANXICO) como fideicomiso del gobierno federal, con los que cubría el 37 por ciento de los préstamos y de BANCOMEXT 4 por ciento. Desde el año 1995, FIRA se volvió un organismo autónomo. Los FIRA tenían como misión inducir a la participación de la banca comercial en el crédito rural, pero su misión original no dio los frutos deseados. Para

1985 el cofinanciamiento de la banca representó el 26 por ciento del crédito total que recibieron los productores con recursos FIRA. Para 1999, representó el 0,08 por ciento, lo cual nos muestra que la banca comercial no quiere invertir en el sector rural. Por ello FIRA acudió a la banca de desarrollo, principalmente BANRURAL. En 1985 la banca de desarrollo distribuyó 6,5 por ciento de los créditos descontados por FIRA. Para 1999 fue de 25 por ciento²³⁴.

BANRURAL se originó en 1926. Fue formalmente fundado en 1975, a través de la fusión de tres instituciones públicas de crédito a la agricultura. Este Banco estuvo orientado principalmente a aportar crédito y otros servicios bancarios a la agricultura, la pesca y actividades conexas. Tuvo como objetivo promover el cambio tecnológico y aportar asistencia técnica, incrementar la producción y la productividad agrícola y mejorar el bienestar de los productores. Entre 1976 y 1982 para las zonas de temporal y en 1994, el Fideicomiso de Crédito a la Agricultura de Riego y de Temporal (FICART) canalizó fondos externos a BANRURAL para créditos de inversión. Una gran cantidad de los préstamos otorgados a los agricultores no eran reembolsados y tenían que ser pagados por la Compañía Nacional de Seguro Agrícola (ANAGSA) por lo que su liquidación en 1990 repercutió fuertemente en BANRURAL. Este saneó su portafolio y reclasificó su clientela y dejó de otorgar crédito a las actividades agrícolas no viables. En 1995, la tasa de interés de los préstamos de BANRURAL y FIRA fue fijada al mismo nivel de la tasa de CETES para los productores de bajos ingresos que ahora eran llamados productores en desarrollo nivel I, con un techo de \$23. 360 por productor. Para los demás productores los montos eran superiores con tasas de interés superiores. En este mismo año los préstamos de FIRA y BANRURAL disminuyeron.

BANCOMEXT otorga créditos a corto, mediano y largo plazo para actividades relacionadas con la exportación, ya sea de empresas privadas, producciones o asociaciones. FINA otorgaba créditos para la producción del azúcar (FIDAZUCAR). NAFIN facilita el acceso a las empresas privadas a los mercados financieros nacionales e internacionales. También otorga a través de otras instituciones financieras créditos a las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias. Creó el Fondo de Inversión y Capitalización del Sector Rural (FOCIR) para promover la integración vertical de las

²³⁴ FIRA 1980-2000 en Swentesius, 2004, pág. 190.

asociaciones de productores con inversionistas y empresarios en los terrenos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la acuicultura. El Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) fue creado para fortalecer la productividad agrícola de los productores de bajos ingresos en zonas con potencial comercial.

El Fondo de Solidaridad para la Producción fue fundado en 1990 para permitir a los agricultores excluidos de los créditos de BANRURAL obtener préstamos sin interés para tierras de temporal de baja productividad. Este Fondo surgió como parte del Programa Nacional de Solidaridad para estimular la productividad en las zonas de temporal. Los fondos que se recuperan con los reembolsos de los préstamos son utilizados para generar Cuentas de Ahorro de Solidaridad para el desarrollo de proyectos productivos, actividades de Fondos Municipales de Solidaridad o trabajos comunales. El Fondo da créditos a los agricultores para adoptar nuevas tecnologías de cultivo y ganadería. Con el crédito a la palabra se otorgaron préstamos sin interés, sobre una base individual y sin exigir garantías. Este tipo de préstamo se limitaba a un máximo de tres hectáreas por un techo límite de \$133 ó \$117 dólares por hectárea; el segundo monto es para los que se instalaron por primera vez. Las tasas de interés eran equivalentes o superiores a la tasa de referencia. El costo promedio de los depósitos a largo plazo para los bancos (CPP) y los bancos comerciales podía agregar un margen de 5 o 6 puntos porcentuales para financiar la prestación y cubrir los riesgos de falta de pago. Para los productos básicos y los productores de bajos ingresos fueron fijadas tasas de interés menores. Tan sólo el 47 por ciento de los préstamos fueron reembolsados. La falta de pago del 53 por ciento restantes se debe a desastres agrícolas o acontecimientos fuera de control que provocaron malas cosechas. En este caso, si los agricultores demuestran que intentaron producir sin éxito, la deuda les es condonada.

Las concesiones sobre la tasa de interés son calculadas como la diferencia entre las tasas de interés preferenciales acordadas a los agricultores y la tasa de interés activa de mercado, que es generalmente más alta. En México se calculan las tasas de interés a las actividades comerciales en base a una tasa de referencia como el CPP o el de los certificados de tesorería (CETES) más algunos puntos porcentuales, dependiendo del tipo de actividad o el plazo del préstamo. BANRURAL otorgó préstamos por debajo de

la tasa de referencia (CETES o CPP) para los productores agrícolas y ganaderos principalmente de cereal y fréjol y de oleaginosas en tierras de temporal²³⁵.

Todo lo anterior nos indica que las reformas realizadas al sistema crediticio oficial resultaron insuficientes. El sistema rural carece de un sistema de intermediación financiera del sector rural, capaz de movilizar los ahorros para invertirlos en el mismo sector rural. El sistema financiero rural existente se ha caracterizado por su elevada fragmentación y dispersión institucional, ya que la función del otorgamiento de créditos no se ha vinculado con la función de captación de depósitos ni con la circulación de los ahorros rurales. Por un lado, aparecen instituciones especializadas en el otorgamiento de créditos; y por otro lado instituciones que ofrecen apoyos o subvenciones gubernamentales que se hacen pasar por créditos²³⁶.

En materia de política cambiaria de México, las repetidas sobrevaluaciones del peso mexicano han afectado fuertemente la competitividad y la producción del sector agropecuario, ya que existen productos en los que México es competitivo como la leche, trigo, el arroz, etc. Pero debido a la sobrevaluación de la moneda estos productos pierden competitividad en los mercados internacionales. “Una política cambiaria activa es instrumento fundamental para mantener la competitividad internacional agregada de la producción nacional”²³⁷.

4.6 Programas del gobierno

El Programa Alianza para el Campo fue anunciado para implementarse en el año 1996-2000 con la finalidad de mejorar la productividad y competitividad de los agricultores mexicanos para apoyarlos a enfrentarse a la economía abierta. El presupuesto es compartido por el gobierno federal y los gobiernos de los estados. El gobierno federal asigna el presupuesto a los estados a través de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA). Los presupuestos de los fondos de Alianza son aprobados por los Consejos estatales agropecuarios y también evalúan la instrumentación de los proyectos ya aprobados. Alianza para el Campo se caracteriza

²³⁵ OCDE, 1997, pág. 84.

²³⁶ Altamirano en Schwentesius, 2004, pág. 190.

²³⁷ Calva en Schwentesius, 2004 pág. 213.

por descentralizar su ejecución hacia los Distritos de desarrollo Rural (DDR) y a través del Programa PRODUCE pretende mejorar la productividad y transferencia de tecnología de las explotaciones agrícolas. PRODUCE tiene seis programas: ferti-irrigación, praderas, equipo rural, mecanización, estudios y proyectos. Se hacen pagos directos y únicos a los agricultores para el periodo 1996-2000 para comprar bienes de capital y se da asistencia técnica a través de fundaciones privadas. Existen otros programas para la salud animal y protección fitosanitaria.

En cuanto se refiere a los insumos agrícolas, Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) fue creada en 1943 para la producción y distribución de fertilizantes orgánicos. En 1965, la mayoría de las fábricas privadas se fusionaron con FERTIMEX. La Secretaría de Hacienda (SHCP) fijaba los precios de los fertilizantes y su precio era el mismo que el precio de salida de fábrica. Los fertilizantes se entregaban a los agricultores a través de BANRURAL o de las cooperativas u organismos de los mismos agricultores. En 1989 FERTIMEX se retiró del menudeo. Hasta 1992, FERTIMEX recibía subvenciones indirectas de PEMEX bajo la forma de bajos precios para el amoniaco. En 1992, con la privatización de FERTIMEX las subvenciones a los insumos fueron eliminados, pero todavía en 1994 la reducción de precios de PEMEX fue del 18 por ciento para el amoniaco vendido a las fabricas privadas en condiciones preferenciales.

En el contexto de la política comercial y de la reforma iniciadas en 1995 las barreras a la importación de insumos agrícolas fueron eliminadas. En 1994, con el TLCAN se pudieron importar tractores nuevos y usados y sus instrumentos adicionales, máquinas, semillas, fertilizantes, productos químicos, medicinas veterinarias sin arancel.

El abandono del soporte a los precios de mercado a los cereales y oleaginosas y la adopción de pagos directos se realizó a través de PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo). Dicho programa comenzó en 1993-94 en principio con una duración de 15 años y busca garantizar el apoyo al ingreso que permita a los agricultores su adaptación al ajuste estructural debido a la reforma a la agricultura mexicana. Este programa busca una mejor redistribución de los ingresos y reducir las distorsiones creadas por los precios de garantía, así como estimular las decisiones de

producción de los agricultores, conforme a las señales del mercado y en base a sus expectativas de rentabilidad. Igualmente busca que los productores que no son competitivos puedan tener la opción de otros cultivos para los cuales sí disponen de ventajas comparativas y promover una agricultura sostenible mediante una conducción eficiente de los recursos naturales y permitiendo la expansión de la silvicultura.

Los objetivos de PROCAMPO son:

- 1) Garantizar el apoyo directo al ingreso a 3 millones de agricultores, incluyendo los que anteriormente no recibían apoyos de precios controlados;
- 2) Promover la orientación de la producción hacia los productos con ventajas comparativas;
- 3) Apoyar los ingresos de los productores a lo largo del tiempo;
- 4) Disminuir las distorsiones y los efectos negativos en los mercados mundiales;
- 5) Promover la organización de los productores para alcanzar la eficiencia en la comercialización y la distribución;
- 6) Permitir el acceso a los consumidores a los precios de mercado en el esquema de la economía abierta y
- 7) Frenar la degradación del medioambiente con prácticas de recuperación de bosques y conservación de suelos.

Para ser elegibles los pagos de PROCAMPO, los agricultores debían haber sembrado sus tierras con maíz y fréjol, trigo, sorgo, cebada, arroz, soja o cártamo, por un periodo de tres años anteriores a agosto de 1993. Los agricultores que no hubieran cultivado estos productos por ese periodo no son elegibles para recibir los pagos. Estos apoyos son otorgados a los agricultores que cultivan la tierra, ya sean propietarios o arrendatarios, individuos o empresas. En 1995, los pagos fueron restringidos a los agricultores que sembraran cualquiera de los nueve productos elegibles. A partir del ciclo 1995-96 los agricultores podían dedicar su tierra a cualquier cultivo, ganadería o silvicultura o colocar su tierra en algún programa de conservación del medio ambiente y recibirían el mismo pago por hectárea, pero no podían dejarla sin trabajar o dedicarla a otra ocupación²³⁸.

²³⁸ OCDE, 1997 pág. 76.

En el año 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural, con un órgano para la coordinación horizontal a nivel federal para la política rural llamado Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) así como la formación de órganos de participación de la sociedad civil llamados Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable y un Programa Especial Concurrente (PEC) que cuenta con un presupuesto rural anual con políticas sociales: una para el combate de la pobreza, la educación y la salud; y otra de soporte productivo para el desarrollo de la economía rural. Existen también políticas federales con impactos en las áreas rurales como la provisión de infraestructura básica y productiva, políticas medioambiental, agraria y laboral²³⁹.

Existen dos Secretarías con competencias en las áreas rurales. La primera es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) que cuenta con un Programa de Desarrollo Rural (PDR)²⁴⁰ orientado a fomentar las inversiones productivas en la agricultura, ganadería y actividades no agropecuarias enfocadas a la demanda y proyectos, con componentes de desarrollo de capacidades y apoyo organizacional. La segunda Secretaría es la de Desarrollo Social (SEDESOL) que coordina la estrategia Micro-Regiones que está enfocada a las regiones rurales de mayor marginación mediante la creación de micro-polos de desarrollo de nombre Centros Estratégicos Comunitarios (CECs) que monitorean el déficit de cada área de apoyo y trabajan con objetivos socialmente compartidos (sistema de banderas blancas). Tanto el PDR como el Programa Micro-Regiones no se enfocan hacia los subsidios sino en inversiones. El PDR está más dirigido hacia la población rural (agentes económicos y productores) con un enfoque de demanda en el cual los beneficiarios proponen proyectos y obtienen apoyos. El programa Micro-Regiones coordina la oferta de políticas públicas de varias secretarías en determinados territorios y tiene un mayor enfoque en las condiciones de vida. Han existido diferencias institucionales y falta de integración de las diversas secretarías involucradas en los programas, por lo que la OCDE recomienda que es urgente subsanar dichas fallas y establecer una coordinación institucional para lograr avances.

²³⁹ OCDEa, 2006^a, pág.4- 9.

²⁴⁰ Este programa es uno de los más descentralizados.

En ésta dirección la OCDE considera conveniente:

- 1) Mejorar la transparencia con respecto a los criterios de inclusión de programas en el PEC y el presupuesto necesario de dichos programas para tener impacto en las áreas rurales;
- 2) Establecer un diálogo para la fusión, la transferencia y eliminación de programas, con el objeto de lograr mayor coherencia y efectividad en las herramientas de política para las áreas rurales;
- 3) Introducir mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados e impactos de política, alcanzados con base a metas acordadas;
- 4) Las Secretarías de Economía, Hacienda, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Trabajo y Energía necesitan involucrarse e invertir más en las zonas rurales, ya que con el fortalecimiento de la economía rural se facilitaría la diversificación de estas zonas y se promocionarían las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), se desarrollaría el sector financiero rural y se mejoraría la infraestructura;
- 5) Las remesas actualmente proporcionan una fuente de ingreso muy importante para las familias de las zonas rurales, dichas remesas son canalizadas básicamente al consumo de las familias, por lo que la OCDE propone ofrecer un portafolio de inversiones para ellas y así poder ser invertidas de forma productiva articulando el programa 3x1 con el Programa de Desarrollo Rural y la estrategia Micro-Regiones.

También recomienda que desde el punto de vista de políticas públicas México se enfrente a varios retos prioritarios como son:

- a) La reducción de la pobreza,
- b) Aprovechamiento de servicios públicos básicos,
- c) Fortalecer la economía rural y diversificarla y
- d) Aprovechar de mejor manera los recursos naturales, culturales y energéticos y preservarlos²⁴¹.

²⁴¹ OCDEa, 2006, págs. 8-16.

4.7 Comercio Internacional

En el terreno internacional la agricultura mexicana ha sido marcada por diversos acontecimientos, entre ellos, los Acuerdos de la Ronda de Uruguay, la reestructuración de la economía nacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Los cambios en la política agrícola mexicana han significado una transformación, pero ello no implica precisamente una mejoría, sino más bien un retroceso. Esto es debido a que los cambios y las reformas obedecieron más bien a condicionantes externos y cambios estructurales determinados por las economías desarrolladas para ajustarse a la economía mundial con el objetivo de estimular el comercio agrícola global y que obedecían a los intereses externos por encima de los intereses o el debate nacionales. Los cambios fueron fundamentados para la eliminación de las distorsiones generadas por la interferencia del Estado en la política agrícola y para la eliminación del proteccionismo.

El comercio de productos agrícolas mexicanos ha crecido desde los años ochenta. Entre 1985-95 las exportaciones aumentaron en 2,7 y las importaciones en 2,5 por ciento con intercambios comerciales de más de 11.000 millones de dólares. Con la depreciación del peso y la apertura comercial, los mercados resultaron deficitarios desde 1989. Las importaciones pasaron de 1.400 millones de dólares en 1986 a 7.300 millones de dólares en el año 1994. En 1995, se dio un record de importaciones por 5.900 millones de dólares con un superávit de la balanza agro-alimentaria, tanto por la devaluación del peso como por el acceso a los mercados del TLCAN. México es uno de los mayores productores agrícolas de la OCDE. Y también uno de los mayores exportadores de frutas y hortalizas y es el cuarto exportador mundial de café. En 1995, las exportaciones agrícolas más importantes fueron: café, ganado en pie, tomate, cerveza, tequila, pimientos, algodón, pepinos, cebolla, calabaza, plátano, mango, azúcar y jugo de naranja. Las importaciones principales fueron carne bovina, soya, maíz, leche en polvo, sorgo, trigo y semilla de algodón. México, con el tiempo, se ha vuelto un importador neto de productos agrícolas, debido a que su producción no ha podido satisfacer una demanda interna creciente.

La mayor parte del comercio agrícola de México lo realiza con los EEUU. Consideramos que la política agrícola de la UE y los EEUU son un referente básico

para entender el comercio agrícola mundial. La perspectiva multifuncional ha sido un aporte de la UE. Con ella se ha revestido a la agricultura de un carácter social y multifacético a fin de lograr el equilibrio de una nación, de una región, fomentando también el desarrollo rural, el desarrollo sustentable y el equilibrio ambiental. Sería deseable que la multifuncionalidad de la agricultura se reconociera en México, ya que tanto en México como en la UE predominan los pequeños productores agrícolas.

Se ha resaltado la importancia del comercio en el proceso del crecimiento económico. Las reformas se identifican más con los procesos, problemática y soluciones de los países más desarrollados que con los demás países del mundo. Las reformas no han cubierto las expectativas y han originado nuevos problemas, lo que ha motivado aún más la realización de este análisis. Todas las reformas de las políticas agrícolas deben corresponder a la idea de una mejor adecuación a la competencia internacional y estar más orientadas a los mercados aunque independientemente de que siguieran o no sustentadas en los apoyos gubernamentales. El avance en el comercio internacional agrícola a nivel global, sin embargo, no implicó ni convergencia ni que todos los países que participan del comercio salieran ganando. Esto es debido a la diferencia de recursos, las ventajas comparativas, las diferencias en cuanto a la competencia, competencia que en algunos países es apoyada mediante fuertes subvenciones. Actualmente sigue existiendo una fuerte resistencia a la reducción de los apoyos a la agricultura. Si bien los presupuestos se han desplazado del sostén de precios al sostén de ingresos, aparentemente desconectados de la producción y precios, intentando cumplir con las disciplinas de la OMC e intentando distorsionar lo menos posible los mercados.

Los mercados de los países en desarrollo y países menos adelantados son muy distintos y se comportan de forma diferente a los de los países desarrollados. Ha de resaltarse que para los PED y PMA la agricultura es un sector fundamental para su crecimiento y su desarrollo. La existencia de intercambios comerciales desfavorables constituye un impedimento al buen desarrollo y crecimiento del sector agrícola de estos países, así como repercute en un incremento en los niveles de pobreza en el campo, pues la mano de obra rural desocupada no es fácilmente absorbible por las economías en general y pasan a engrosar las filas de desplazados, marginados y emigrantes.

La agricultura es la principal fuente de empleos en las zonas rurales mexicanas, aunque debido al aumento alarmante de la migración, el aumento de la población ha sido más bajo que en las zonas urbanas. La política económica de los años ochenta se orientó a las zonas urbanas, olvidando casi por completo las zonas rurales. Por ello, muchas zonas rurales carecen actualmente de infraestructuras básicas y caminos adecuados para la comercialización, viéndose obstaculizado su desarrollo y siendo obligada parte de la población rural a vivir de la autosuficiencia. En los años noventa se dio más apoyo a las zonas rurales a través del Programa Nacional de Solidaridad, principalmente para luchar contra la falta de infraestructuras básicas como sistemas de comunicación y transporte.

4.8 México y la Ronda de Uruguay

México firmó el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay en el año 1994, y empezó a ser aplicado el 1 de enero de 1995, por lo que adquirió compromisos en materia de ayuda interna, acceso a los mercados y subvenciones a la exportación. Además firmó otro Acuerdo referente a medidas sanitarias y fitosanitarias. En el marco del Acuerdo firmado, México redujo sus aranceles en un promedio de 24 por ciento hacia el año 2004, México tiene derecho a un trato especial y diferenciado, por lo que los compromisos de reducción arancelaria de México son menos rigurosos que los de los Países desarrollados. En lo que respecta a la Ayuda Interna, México se comprometió a reducir la Medida Global de Ayuda en un 13 por ciento en el transcurso de diez años, lo que significó reducir en pesos constantes de 1991 la cantidad de 9.5 miles de millones de dólares en 1995 a \$8,3 miles de millones de dólares en 2004.

El Acuerdo de Agricultura congeló todas las subvenciones a la exportación en 24 por ciento en valor y 16 por ciento en volumen para un periodo de diez años. México, aunque en el pasado no había otorgado subvenciones a la exportación, declaró que las había otorgado en un cierto monto para el maíz, fréjol, trigo, sorgo y azúcar, para así en un futuro poder otorgarlos. Es así como México hizo reformas en su política agrícola para ajustarse a las normativas de la OMC y al proceso de liberalización del comercio, y al TLCAN, lo cual ha provocado desajustes en el desarrollo de su sector agrícola. Las nuevas políticas agrícolas de México estuvieron determinadas por factores de orden externo, y rompieron completamente con el esquema antes existente, dejaron

de lado los verdaderos intereses nacionales en este sector y dejaron sin resolver los problemas de la agricultura mexicana. En México la producción no crecía lo suficiente, por lo que el gobierno dio ayudas a fin de intentar recuperar la autosuficiencia alimentaria, pero los productores dieron poca respuesta en cuanto a productividad, y en ese sentido las ayudas fueron ineficientes, muy costosas y no lograron estimular la producción.

Finalmente, México dejó actuar al mercado, un fuerte sesgo antiestado, liberalización comercial y definición de los derechos de propiedad, eliminando los obstáculos par la inversión privada agrícola, intentando de esta forma motivar el crecimiento y dinamizar la agricultura. La reforma fue muy profunda, desmanteló el aparato de ayudas estatales en el campo, los precios de garantía, subvenciones a los insumos²⁴². Sin embargo, el retiro de las ayudas del Estado motivó que muchos productores se quedaran sin recursos para invertir y debido a todo lo anterior se castigó a todo el aparato productivo del campo y esto creó mayor pobreza y marginación en la población dependiente de la agricultura. También la sobrevaluación del tipo de cambio dañó la competitividad de la producción al interior del país y generó mayores importaciones. El deterioro de la rentabilidad de la agricultura desmotivó las inversiones privadas.

Como se ha expuesto, en el año 1994 se creó el programa PROCAMPO con un período de transición de 15 años. A través del mismo se otorgarían pagos directos a los productores, desconectados de los precios y la producción. En 1995 se creó un conjunto de programas de apoyos (Alianza para el Campo) para capitalización y cambios técnicos. Según la OCDE, México implantó un alto porcentaje de apoyo al productor con políticas de sostén de precios, que se refleja un incremento en comparación con la segunda mitad de los años ochenta. Pero los cambios en realidad se deben a un desplazamiento hacia esquemas de ayudas directas al ingreso, muchas de ellas desconectadas de la producción (PROCAMPO, ALIANZA CONTIGO, etc.).

²⁴² Únicamente se conservaron más tiempo las ayudas al maíz y otros productos fueron objeto de transferencias directas acompañados de mecanismos de concertación de precios. Pero estos pagos fueron extendidos en el tiempo y beneficiaban sólo a los productores comerciales

Las reformas en México se dan en un patrón de desplazamiento desde ayudas de sostén de precios a las ayudas de apoyo directo al ingreso, que han sido consideradas como menos distorsionantes. Todo ello se hizo, empero, sin buscar un equilibrio entre Estado y mercado, lo que condujo a un debilitamiento del aparato institucional en los apoyos en el campo. A su vez ha descendido notablemente la participación de la agricultura en la economía mexicana, en el empleo, integración vertical, aumento de economías de escala y descenso del número de productores. Ahora se tiene una estructura productiva más polarizada, mayor pobreza rural, envejecimiento de la población dedicada al campo y emigración. Y, a pesar de los cambios, las estructuras productivas siguen siendo pequeñas. El dilema se traduce en qué hacer ahora para alentar el desarrollo en el campo y para aumentar el ingreso de los campesinos, para disminuir la pobreza campesina si las reformas desalentaron el desarrollo rural en el campo mexicano, minimizaron la política alimentaria separándola de la política agrícola, no estuvieron ligadas al cuidado medioambiental y el manejo de los recursos²⁴³. Todas las reformas de política agrícola se han dado sin un debate que incluya a los verdaderos afectados y con una elección de los programas fuertemente verticales y en ausencia de contrapesos del poder ejecutivo.

Las reformas de la UE, EEUU y México no han significado una disminución de los presupuestos ni de la intervención del Estado. Únicamente las ayudas se han modificado en el sentido de una disminución de las ayudas al sostén de precios de mercado, intentando dar cumplimiento a las normativas de la OMC y dejando la mayor parte de la carga en los contribuyentes. México está en desventaja, debido al gran número de productores y bajo presupuesto. Las recientes reformas agrícolas de México han incorporado políticas que reducen las distorsiones del mercado, pero la OCDE ha advertido que algunas iniciativas van por el camino equivocado. El programa de ingresos meta que provee el soporte a los agricultores resulta ineficaz para aliviar la pobreza rural y las subvenciones a la energía provocan sobreexplotación de los recursos naturales y distorsiones en el mercado. El programa PROCAMPO causa bajas distorsiones y es recomendable por su transparencia, por su rol en la transferencia de ingreso para los campesinos.

Trujillo Félix, 2004, Las Reformas a las Políticas Agrícolas de los Estados Unidos de América, la Unión Europea y México, análisis comparativo e implicaciones para México, pág. 20.

El informe de la OCDE recomienda el programa de PROCAMPO para proveer pagos a los agricultores, ya que representa una mejora de las políticas preexistentes, siguiendo los cortes de tarifas brindadas bajo el TLCAN como una meta a seguir, ya que continuar el programa de PROCAMPO sin cambios significaría una oportunidad perdida para reorientar los fondos y aliviar la pobreza. En México son importantes las medidas de soporte al ingreso, la preservación del medioambiente y el desarrollo del mercado²⁴⁴.

La propiedad de la tierra comunal ha constituido en México una seguridad social importante sobre todo en las condiciones actuales de México, pero en el reporte de la OCDE se recomienda que la tierra sea privatizada, removiendo los límites de los propietarios privados, para un mejor desarrollo y funcionamiento de los mercados de tierras. Dichos desarrollos deben tener un fuerte impacto en la mejora de la estructura y dar por resultado la mejora en la competitividad del sector. Se recomienda también hacer fuertes inversiones en el mejoramiento de los servicios de inspección, proveer mejor información a los granjeros, acelerar el desarrollo tecnológico y edificar una mejor infraestructura para el sector como un todo. Dichas inversiones no deben beneficiar sólo algunos productos o productores en particular, ni deben dirigirse a la explotación de recursos como el agua.

El poder ejecutivo federal mexicano durante el primer año del sexenio presidencial prepara el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para los seis años de gobierno; éste es turnado al Congreso para comentarios y recomendaciones. El responsable de la elaboración de la política agrícola es el Gabinete Agropecuario, que es el que toma las grandes decisiones para la política agrícola, particularmente los precios controlados, los pagos directos, y el volumen de las cuotas de importación y exportación de conformidad con los compromisos del TLCAN y la OMC y aprobar los precios al consumidor propuestos por la Secretaría de Economía para los alimentos. El gabinete está compuesto por grupos de trabajo con representantes de varias secretarías y entidades gubernamentales. Desde 1988, los precios fijados para el fréjol y el maíz deben estar de acuerdo con el Pacto de Solidaridad Económica que consiste en un

²⁴⁴ Stefan Tangermann en www.oecd.org/document/4510,2340, en _2649_33727_37719469_1_1_1_1,00.html.

proceso de concertación de los sectores privado y social. En 1995, el Pacto siguió operando con la Alianza para la Recuperación Económica ²⁴⁵.

En la actualidad parece que se están intentando paliar los efectos negativos que puede significar la apertura total a los productos sensibles mexicanos. Por ello México ha impulsado un nuevo documento en la OMC sobre la apertura agrícola de 2008. Dicho documento se discute ya en la OMC y con él se permitirá a México proteger sus productos sensibles como maíz y fréjol. El texto habla de que se podrán tener excepciones en la apertura del sector agrícola de entre el 1 y el 5 por ciento de los productos. El gobierno mexicano considera que las exenciones deben ser del 1 por ciento, cifra con la que el gobierno pretende proteger los productos sensibles mexicanos. El documento también entra en la discusión sobre la reducción de las subvenciones agrícolas de los PD, para que con ello se permita la competencia leal de los productos agrícolas mexicanos en los mercados internacionales²⁴⁶.

4.9 La situación actual en el campo mexicano

En México se estima que el 80 por ciento de la tierra cultivable es muy sensible a padecer erosión y el 20 por ciento restante está altamente erosionada y no es apta para el cultivo. Existen fuertes problemas de salinización y fallas en las técnicas de irrigación en varias zonas. La expansión de la agricultura en zonas tropicales ha conducido a la deforestación y problemas para la biodiversidad. Se ha esperado que el proceso de reforma provoque cambios en el tamaño, técnica y eficiencia de la tierra. Se espera que las grandes explotaciones estén más mecanizadas y utilicen más químicos, lo que puede generar presiones en el medioambiente. El programa PROCAMPO aporta incentivos para que los agricultores exploten sus tierras de manera eficiente y acorde con el medio ambiente.

Existe una amplia variedad de variables que afectan la actividad agrícola mexicana. Entre ellas está el nivel de analfabetización o bajo nivel de escolaridad que tiene la población rural. Por ello es muy importante que se apoye a la productividad

²⁴⁵ OCDE, 1997, pág. 44

²⁴⁶ Ivette Saldaña, Impulsa México nuevo documento de apertura agrícola en la OMC, Periódico el financiero 21 de mayo de 2007.

agrícola de los agricultores mexicanos con investigación, capacitación y extensión. En el programa Alianza para el Campo, la investigación aplicada se descentralizó a nivel de regiones y estados, a través de la fundación PRODUCE. Las actividades de investigación fundamental las realiza el INIFAP. Las actividades de investigación y desarrollo tecnológico de los organismos públicos, universidades y sector privado son coordinadas por el Consejo Nacional de Investigación, Extensión y Transferencia (CONIETT). En 1995, la inversión en investigación fue del 1 por ciento del PIB agrícola. La educación pública formal en agricultura está a cargo de la Universidad Autónoma de Chapingo, la Universidad Agrícola Antonio Narro y el Colegio de Posgraduados²⁴⁷.

Gómez Cruz y Schwentesuis resumen la situación del campo mexicano desde 1982 de la siguiente manera:

- 1) Cae el valor del PIB de la producción agropecuaria por habitante, principalmente la producción per capita de granos, carnes y lácteos;
- 2) Aumentan las importaciones de alimentos y la balanza agroalimentaria ha sido negativa la mayor parte del tiempo. En 2001, las importaciones de oleaginosas y granos fueron del 62,6% de la producción nacional, lo que indica que se ha dejado atrás la seguridad alimentaria de México.
- 3) El gasto público para el sector agrícola ha disminuido con el tiempo. Debido a la falta de ingresos fiscales no se han otorgado la suficiente cantidad de apoyos para compensar al campo, ni para invertir y mejorar la competitividad la infraestructura, la comercialización, la extensión etc.;
- 4) Se ha descapitalizado el campo mexicano y la insolvencia de los productores es cada vez mayor. Existe estancamiento de la inversión, se han vuelto obsoletos la maquinaria y los tractores, y no se ha invertido en la utilización de insumos modernos. INEGI ha hecho una estimación en la que el 7% de las unidades de producción utilizan tecnología, el 41% son tradicionales y el 52% son unidades de subsistencia²⁴⁸.
- 5) Caen los ingresos de los agricultores, los salarios y el empleo del sector agrícola. Se han deteriorado los niveles de bienestar. Más del 70 por ciento de los

²⁴⁷ OCDE, 1997, pág. 95.

²⁴⁸ INEGI 1994 en Swentesius, 2004, pág. 75.

campesinos viven en pobreza, 26,3 millones viven en pobreza extrema y 50 por ciento de los niños de las zonas rurales están desnutridos.

Ya para comienzo de la década de los noventa, la mitad de la superficie mexicana había sido distribuida de acuerdo a la ley agraria, que dio origen a una redistribución más equitativa y benefició a 3,5 millones de personas. La población rural se multiplicó por dos, cuando en 1921 era de 10 millones de personas y en 1970 era de 20 millones, por lo que las demandas de reparto de tierra seguían creciendo y la tierra cultivable se volvió escasa para los años sesenta. Esta presión sobre la tierra favoreció los minifundios con explotaciones menores de dos hectáreas tanto para el sector privado como el sistema comunal con productividades muy bajas. Muchas de ellas están en suelos inclinados o tienen propensión a la erosión del suelo o son de difícil acceso, lo que provoca una agricultura de subsistencia y en donde la pobreza y la emigración temporal o definitiva para buscar trabajo se han vuelto condiciones predominantes.

La apertura comercial unilateral y abrupta que combinaba con una política de sobrevaluación del peso ha utilizado al peso fuerte como ancla antiinflacionario, fenómeno que se ha observado en los periodos 1989-1994 y 1997-2002. Todo esto, junto con la supresión de los precios de garantía ha provocado el descenso de los precios reales de los productos agropecuarios mexicanos en los que México tiene claras desventajas en el comercio internacional. Entre 1982 y 2001 los productores de maíz mexicanos han perdido su poder adquisitivo en un 56,2 por ciento respecto al índice nacional de precios al consumidor. Los productores de trigo perdieron el 46,3 por ciento, los productores de fréjol el 37 por ciento, los de soja el 62,4 por ciento, pero según J. L. Calva las pérdidas en términos de rentabilidad fueron todavía mayores y con la deflactación del índice de materias primas en la actividad agrícola (IPMPAA: fertilizantes, combustibles, etc.) en el caso del maíz el precio se deterioró 62,1 por ciento, 53,8 por ciento en el trigo, 45,6 por ciento en el caso del fréjol y 67,5 por ciento en la soja.

Se han identificado tres causas que han hundido al sector agrícola. La primera, mientras que los Estados Unidos de América, Canadá y la Unión Europea tienen sectores agropecuarios vigorosos y con fuertes soportes y apoyos para el sector rural, en cambio en México el Estado se replegó en todas sus acciones de fomento rural, se

produjo una severa reducción de la mayoría de los programas de fomento a la agricultura imponiendo una política neoliberal que busca mercados desregulados y sin distorsiones, pero ¿como luchar y competir con productos que entran a competir directamente al mercado mexicano y que ya vienen fuertemente subvencionados?

En segundo lugar, la inversión pública en fomento rural disminuyó en 95.5 por ciento en 1981-2001, afectando fuertemente la expansión de infraestructura, así como en el mantenimiento de la infraestructura ya habilitada, lo que ocasionó que la superficie anual de cultivo irrigado disminuyera desde 146.1 miles de hectáreas en 1981 a 5,8 miles de hectáreas en 2001. El gasto público global de fomento rural disminuyó 73,1 por ciento en el período 1981-2001. Si descontamos la bolsa de PROCAMPO que compensa parcialmente el deterioro de los precios que se han dado en los granos debidos a la entrada en vigor del TLCAN, resulta una caída del gasto público de 82,6 por ciento para el fomento rural del periodo 1981-2001. Ello repercutió en la supresión de programas importantes como el de maquinaria agrícola, programas de investigación, extensión, sanidad vegetal y animal, etc²⁴⁹.

Un tercer supuesto es la falta de capital en forma de crédito agrícola. Pareciera que todos retiraron los apoyos al sector agropecuario. Así la banca nacional de desarrollo disminuyó los créditos agrícolas de 19.193 millones de pesos en 1981 a 4.018,9 en 2001. El área apoyada por BANRURAL se redujo de 7,3 millones de hectáreas en 1982 a 1,5 millones en 2001. La banca comercial que en 1981 otorgó créditos por 19.140,4 millones de pesos en 1987 sólo otorgó 6.647 millones de pesos. Entre 1988 y 1994 crecieron, pero nunca como anteriormente. En el año 2001 el crédito alcanzó los 9.616,5 millones de pesos. El crédito canalizado por la banca comercial y de desarrollo al sector agropecuario fue de 38.333,3 millones de pesos en 1981²⁵⁰, cayó abruptamente y en 2001 fue de 13.635,3 millones de pesos, la cartera vencida de 8.175,4 millones de pesos representó el 60 por ciento del total de créditos del año 2001. Además de la falta de financiamiento la liquidación de BANRURAL costará a los mexicanos 42 mil millones de pesos. El fracaso de BANRURAL costará caro a la sociedad mexicana.

²⁴⁹ Swentesius, 2004, pág. 30.

²⁵⁰ A precios de 1994.

Existe una profunda brecha entre los apoyos de los socios comerciales EEUU y Canadá, y los apoyos a la agricultura mexicana como se muestra en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Apoyos a la agricultura. Estimaciones de la OCDE para 2001 en millones de dólares estadounidenses

Conceptos	México	Estados Unidos	Canadá
Valor total de la Producción Agrícola	32,755	201,442	20,551
Estimación de Soporte al productor (ESP)	6,547	49,001	3,927
Soporte de precios de mercado (SPM)	4,050	19,807	1,856
Pagos basados en la producción	319	7,184	246
Pagos basados en el área sembrada o en el No. De animales	72	2,043	405
Pagos basados en programas de apoyos históricos	1,260	8,793	523
Pagos basados en el uso de insumos	781	7,350	335
Otros pagos al productor	65	3,824	561
Soporte en Servicios Generales a la Agricultura (GSSE)	860	24,121	1,226
Investigación y Desarrollo	141	2,492	252
Escuelas de Agricultura	173	0	153
Servicios de Inspección	66	730	266
Infraestructura	349	3,311	280
Mercadeo y promoción	93	15,726	276
Otros apoyos	491	1,862	546
Estimación de Apoyos al Consumidor (EAC)	-4,489	43	-1,917
Transferencia de los consumidores a los productores	-4,349	-19,836	-1,848
Otras transferencias de los consumidores	-804	-2,257	-69
Transferencias de los contribuyentes a los consumidores	497	22,137	0
Costo excedente de piensos	167	0	0
Estimación Total a la Agricultura	7,905	95,259	5,153
Transferencias provenientes del consumidor	5,154	22,093	5,153
Transferencias provenientes del contribuyente	3,555	75,423	1,917
Ingresos presupuestales por importaciones	-804	-2,257	-69
Total de apoyos a la agricultura como porcentaje del Valor Total de la producción agrícola	24%	47.2%	25.0%

Fuente: José Luíz Calva con base en OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation* 2002.

Como podemos observar el apoyo a la agricultura estadounidense es el 47.2 por ciento del total de la producción agropecuaria. En cambio el sector agrícola mexicano recibió el 24 por ciento del valor total de su producción agropecuaria, producción que a

su vez es mucho menor que la estadounidense. Y la brecha sigue en aumento debido que en el año 2003 el presupuesto estadounidense fue aún mayor pues aumentó en 14,3 por ciento en comparación con el presupuesto del año 2001 (en 2001 fue de 103.107 millones de dólares y en 2003 de 117.900 millones de dólares). El presupuesto del sector agrícola en 2001 es de 3.341,9 millones de dólares corrientes y el del 2003 es de 3.361,9 millones de dólares lo que significa que el presupuesto mexicano es sólo un 0,6 mayor en 2003 que en 2001.

4.10 La Composición del soporte mexicano

México ha modificado profundamente sus políticas agrícolas en los años recientes, con una mayor orientación hacia los mercados, a través de un comercio liberalizado, pasando de una economía cerrada a una economía abierta, y cambiando la composición de su soporte más distorsionante como el apoyo del precio de mercado hacia medidas de pagos al ingreso directo de los agricultores, disociados de la producción. Se ha elegido macroeconómicamente la competencia internacional para el control de la inflación y los precios. El TLCAN y el Acuerdo de Agricultura de la OMC han influenciado fuertemente el sector agropecuario, obligando a los productores a adaptarse a las influencias de los mercados internacionales, lo que ha originado la disminución de la carga sobre los consumidores y contribuyentes, promoviendo el ajuste estructural de las explotaciones.

El apoyo a la agricultura en México medido por la Estimación del Soporte a la Producción (ESP) ha evolucionado a través del tiempo reflejando los cambios en las políticas agrícolas. La ESP, como porcentaje de valor de la producción disminuyó en un promedio de 34 por ciento en el periodo 1979-82 a 3 por ciento en 1983-88 y en el periodo 1989-94 fue de 30 por ciento, volviendo a disminuir a 3 por ciento en 1995. Desde 1983, la ESP ha sido baja con respecto al resto de los países de la OCDE. Los efectos de las crisis y las devaluaciones han impactado en tres ocasiones el soporte, principalmente los años 1983, 1986 y 1995. La ESP de México en porcentaje ha sido generalmente baja comparado con el resto de los países de la OCDE²⁵¹. La participación del precio de mercado en la ESP fue de 55 en 1979, 30 por ciento en 1988, 77 en 1991,

²⁵¹ 41 por ciento de 1989-1994.

47 por ciento en 1994. Estas medidas apoyaron principalmente al maíz, el azúcar, la leche y la carne porcina.

En cuanto al soporte a los servicios de interés general, en los años ochenta fue de entre 10 y 25 por ciento del total del apoyo a la agricultura, pero en los años noventa este apoyo disminuyó entre el 6 y el 8 por ciento. En 1974-95 el apoyo fue principalmente para mejorar la infraestructura y en menor medida para la investigación y capacitación. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural ha sido la encargada de aportar fondos y coordinar las labores de investigación. Esta se ha enfocado más a la producción que a encontrar mejoras que apoyen a los agricultores. El gobierno, para lograr los objetivos de política agrícola, se ha basado en el aumento de la productividad y el rendimiento de los cultivos y ha dado menor atención a los costos. Esta política ha beneficiado principalmente a una minoría representada por las grandes explotaciones dejando de lado a los agricultores de temporal y tropicales.

Desde el año 1994, el apoyo al precio de mercado ha disminuido considerablemente y ha sido sustituido por apoyos directos de PROCAMPO. La proporción de los pagos directo se incrementó un 2 por ciento en 1993 llegando a 26 por ciento en 1994, aumentando todavía más en 1995. En el año 1996 los pagos ya fueron fijados en términos reales²⁵². Para todo el sector agrícola el valor de las transferencias asociadas a las políticas agrícolas representó el 3 por ciento del PIB aproximadamente de 1989-1994, pero cayó brutalmente en 1995 con la reforma de la política agrícola y la fuerte reducción del precio de mercado. En 1995, la mayor parte del gasto público (un 28 por ciento) fue para los pagos directos dedicados principalmente a PROCAMPO. Para ese mismo año los gastos de servicios generales, reducción de costos, subvenciones al consumo y la educación formal se redujeron en 20 por ciento del gasto total para cada uno.

Llama la atención que la reforma a la política agrícola, el cambio en la composición del soporte y el retiro del precio de mercado han coincidido con la entrada en vigor del TLCAN. México ha hecho un gran esfuerzo al haber pasado de un sistema de sostén de precios a un sistema de pagos directos al ingreso que no está ligado a la

²⁵² OCDE, 1997, pág. 21.

producción. Ello ha repercutido positivamente reduciendo las distorsiones a la producción y el comercio. México ha reformado profundamente su política agrícola, mientras que sus socios comerciales no lo han hecho así. Los Estados Unidos pretendieron reformar la Farm Bill en el año 1996, pero al final no pudieron lograrlo, sino que los apoyos a los agricultores estadounidenses fueron más fuertes al final del intento de reforma.

Los principales problemas al sector agrícola mexicano son de orden estructural, debido a la baja productividad de la agricultura de subsistencia (ejidales y privadas, muy pequeñas). Los canales de comercialización y desarrollo están deficientemente desarrollados a nivel regional. La escasez de infraestructura básica como caminos es un impedimento para la comercialización y el desarrollo adecuados. La OCDE recomienda la creación de nuevas fuentes de ingresos en las zonas rurales, mayor ajuste estructural y desarrollo al sector agrícola en el aspecto de la comercialización, promoción, mejoramiento de la infraestructura básica, capacitación, investigación y servicios de extensión. El Programa Alianza para el Campo puede apoyar a superar algunos de los problemas estructurales, principalmente apoyando la disminución de las diferencias regionales.

En la política agrícola de México no ha habido cambios sustanciales. Solamente una pequeña apreciación sobre su moneda, el peso, e incrementos en los precios domésticos. El soporte de los precios de mercado en el año 2005 fue ligeramente mayor que en el año 2004. El incremento en los precios domésticos provocó que se otorgaran menores pagos de soporte ligado a la producción bajo el programa de Ingreso Meta. Los pagos del programa PROCAMPO aumentaron ligeramente. Los pagos ligados al uso de insumos aumentaron en 15 por ciento en 2005, comparados con el año 2004, con mayores subvenciones en energía y capital.

- 1) El soporte a los productores (%ESP) se vio incrementado a 14 por ciento en 2005 comparado con el año 2004. Fue de 15 por ciento en el año 2003-05, comparado con el 3 por ciento del periodo 1986-88 y 28 por ciento en el periodo más estable de 1991-93. Este porcentaje representa la mitad del promedio de la OCDE que es del 30 por ciento para el periodo 2003-05.
- 2) La parte de las formas de soporte que distorsionan más el comercio, como el soporte al precio de mercado, pagos ligados a la producción y el uso de insumos,

cayeron de 100 por ciento de la ESP en el periodo 1991-93 a 73 por ciento en 2003-05. Los precios recibidos por los agricultores fueron 9 por ciento más altos que los precios mundiales en 2003-05.

- 3) Los pagos basados en títulos históricos (PROCAMPO) cuentan el 23 por ciento de la ESP para 2003-05, y el soporte ligado al uso de insumos fue de 25 por ciento para el mismo periodo.
- 4) El costo para los consumidores, medido por el %ESC²⁵³, fue de 10 por ciento para 2003-05, comparado con el 23 por ciento del periodo 1991-93.
- 5) El soporte a los servicios generales otorgado a la agricultura se incrementó de 10 por ciento del periodo 1991-93 de soporte total, a 13 por ciento en 2003-05. El soporte total a la agricultura disminuyó de 3 por ciento del PIB en 1991-93 a menos del 1 por ciento en 2003-05²⁵⁴. En los últimos quince años la política agrícola mexicana ha sido reorientada tratando de eliminar las restricciones y la intervención de los mercados hacia pagos ligados a títulos históricos. Según la OCDE el proceso tiene fallas recientes debido a que los pagos basados en la producción y el uso de insumos han aumentado, elevando el nivel de soporte causante de distorsión.

El reemplazo del precio de mercado (financiado por los consumidores) por los pagos directos a los productores (financiado por los contribuyentes) ha tenido efectos positivos en todos los sentidos, tanto para los productores como para los consumidores. Los consumidores han sido afectados por tener que pagar los altos precios controlados desde los años setenta y ochenta. También son afectados los agricultores de subsistencia que, al no poder cubrir sus necesidades básicas con sus cosechas, se ven obligados a comprar a precios elevados la parte de su consumo que no lograron producir. Por lo anteriormente señalado en el mismo periodo el gobierno mexicano fijó techos en los precios al consumidor y subvencionó los productos básicos y de transformación de los alimentos a través de CONASUPO por un total de 750 millones de dólares anuales durante los años ochenta. Fue puesto en marcha un programa de apoyos que entregaban tortillas de maíz en las zonas pobres y marginadas urbanas, y otro programa de distribución de leche en las zonas rurales pobres.

²⁵³ ESC, Estimación de Soporte al Consumidor, ver definición en el Anexo de esta tesis.

²⁵⁴ OCDEa, 2006, pág. 58.

Las medidas relacionadas con el consumo son muy importantes en México debido a la gran diferencia que existe en la distribución del ingreso y el alto porcentaje de pobreza. En lo que respecta al consumo, el gobierno fijó techos a los precios de los productos básicos, principalmente para las tortillas de maíz, harina de maíz, el pan, harina de trigo, el frijol, el arroz, la cerveza y aceites vegetales, pero desde el año 1989 hasta 1995 se eliminaron los techos a los precios para todos los productos excepto el fréjol y el maíz. CONASUPO vendía estos productos ya sea nacionales e importados a los harineros y minoristas a un precio menor que el precio de compra lo que constituía una subvención al consumo. Un complemento de los precios fijados a los productores y a los consumidores lo constituyen las medidas en frontera. En efecto, hasta 1993 las importaciones de maíz, fréjol, trigo y cebada, y hasta 1988 el sorgo, soja y otras oleaginosas estaban libres de impuestos pero sometidas al régimen de permisos de importación. Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, los permisos de importación fueron eliminados para el trigo, el maíz, el fréjol, la cebada de EEUU y Canadá y fueron reemplazados por aranceles para el trigo y cuotas arancelarias para el maíz, fréjol y cebada. Los aranceles y las cuotas arancelarias fueron eliminados para el trigo, cebada, arroz y soja para el 2003 y el maíz y fréjol para el 2008.

Desde 1990 PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) ha apoyado a los agricultores afectados por desastres naturales a través del programa de Apoyo a los productores de café y Fondo de solidaridad para la producción. Este Fondo condonó la deuda de los agricultores pobres de maíz y fréjol afectados por las condiciones meteorológicas.

El porcentaje de la ESC fue negativo alrededor de 8 por ciento en 1979-82 y de 10 por ciento en 1989-1994, lo que implicaba un impuesto implícito al consumo. Pero a partir de los años 1983-88 se volvió positivo lo que significa una subvención al consumo y fue de un 12 por ciento para 1995. Al terminar los años ochentas la fijación de los precios al consumidor fue eliminándose para muchos productos. En 1995 CONASUPO dejó de ejercer otras actividades, sujetándose exclusivamente a la compra de maíz para cubrir el programa de apoyo y distribución de la tortilla y surtir a las tiendas del estado²⁵⁵.

²⁵⁵ OCDE, 1997, pág. 21.

El Soporte al Precio de Mercado es calculado para cada producto mediante la diferencia entre el precio pagado a los productores nacionales, llamado precio al productor y el precio internacional, que corresponde en la frontera mexicana al llamado precio de referencia y se multiplica esta diferencia de precios por la cantidad producida. El volumen de producción de la ESP incluye la parte de la producción que conservan los productores para su propio consumo²⁵⁶. El precio de referencia es aquél que se acerca más al de las posibilidades de venta y de consumo de que dispone un país para un producto de la misma calidad y que esté en la misma fase de la cadena de producción que el que está producido en México. Este precio de referencia indica el precio que recibirán los productores y que será pagado por los consumidores por la mercancía recibida en frontera. Cuando un país es importador neto de alimentos el precio CIF a la importación y el precio FOB a la exportación son los que se toman como referencia. Para el caso de México, los precios de importación de Estados Unidos son el precio de referencia para el trigo, maíz, arroz, soja, ya que este país es el principal proveedor de estos productos en México y los productos son similares a los producidos en México a excepción del maíz amarillo de EEUU que es diferente al blanco producido en México.

En cuanto a la evolución del apoyo total que hace la OCDE para el período 1979-95 la ESP total neta y la ESC total expresados en pesos mexicanos deben ser tomados con cautela, debido a que en este periodo se dieron problemas de fuertes devaluaciones de tipo de cambio y de inflación. Entre 1983-88 se incrementó la ESP total neta referida en pesos mexicanos por la decisión del gobierno de mantener el alza de precios agrícolas al nivel de la inflación y las disminuciones de la ESP de los años 1983 y 1986 podrían atribuirse a las devaluaciones del peso. En 1989-1994 la ESP aumentó debido al fuerte incremento en el soporte de precios de mercado y a la inflación. Para el año 1995 coincide la disminución de la ESP con la devaluación del peso, pero todos estos efectos al ser expresados en dólares se observa que disminuyen sus efectos ante la inflación y la volatilidad del peso mexicano y el aumento de los apoyos se aparece como menos importante.

Es importante resaltar que la ESP neta en porcentaje si se toma en cuenta el efecto de la inflación en el apoyo y en el valor de la producción, por lo que es una medida más

²⁵⁶ OCDE, 1997, pág. 110-136.

adecuada, permite hacer comparaciones en diferentes periodos. Para México en el periodo de 1979-82 en el que los precios internos fueron mayores que los precios de referencia, el %ESP fue de 34 por ciento; en el periodo 1983-88 los precios de referencia fueron mayores que los precios internos y el %ESP fue de 3 por ciento. En el periodo de 1989-94 los precios internos fueron más altos que los precios de referencia y el %ESP fue de 30 por ciento. En 1995 los precios de referencia fueron mayores que los precios internos y el %ESP fue de 3 por ciento.

Para el análisis de la política agrícola de México desde las reformas de la política agrícola instrumentadas desde 1990, la puesta en marcha del TLCAN y los pagos directos de PROCAMPO en 1994, es importante ver como éste ha evolucionado. Como mencionamos anteriormente en 1995, la reforma realizó la reducción del soporte de precio de mercado, pero lo que explica la drástica caída de 30 por ciento en el periodo anterior a 3 por ciento en el año 1995, fue la fuerte devaluación. Disminuyeron los salarios reales y la demanda interna disminuyó, lo que a su vez repercutió en los precios internos.

El coeficiente nominal de apoyo a los productores NACp disminuyó de 1.4 en promedio para 1979-82 a un nivel ligeramente superior a uno en promedio en 1983-88. Fue de 1.2 en 1989 y 1.5 en 1993, y cayó a poco más de uno en 1995. En el periodo de 1979-82 las transferencias de los consumidores a los productores fueron compensadas en parte por las subvenciones al consumo del 8 por ciento. Como el consumo siguió siendo subvencionado con ayudas directas, el ESC fue positivo, con una subvención al consumo del 20 por ciento. En los seis años siguientes los precios de referencia (en frontera) fueron superiores a los precios internos. En 1989-94 la ESC fue negativa y significó un impuesto implícito al consumo de 10 por ciento, ya que las subvenciones al consumo no compensaron la variación de precios de referencia y precios internos. En 1995 los precios internos fueron más bajos en promedio que los precios de referencia, la ESC fue positiva con una subvención al consumo de 12 por ciento.

En el análisis que hace la OCDE del periodo 1989-94 la participación del soporte de mercado en la ESP total neto aumentó de 37 por ciento en 1989 a 77 por ciento en 1991 y disminuyó a 47 por ciento en 1994, cuando se introdujeron los pagos de PROCAMPO; la participación de los pagos directos aumentó a 26 por ciento en 1994,

cuando en 1991 era de 1 por ciento. Los apoyos a los costos de los insumos tuvieron una reducción en su participación en la ESP que pasó de 52 por ciento en 1989 a 19 por ciento en 1994. Los apoyos a los Servicios generales redujeron su participación en la ESP de 11 por ciento en 1989 a 7 por ciento en 1994, debido a la reducción en el apoyo del gobierno a la mejora de la infraestructura de riegos. Las medidas subnacionales se mantuvieron en 1 por ciento en 1994²⁵⁷.

Las transferencias totales del periodo 1979-1995 pueden dividirse en cuatro subperiodos en el estudio de la OCDE. De 1979-1982 con \$7,6 millones de dólares de transferencias totales en promedio; el periodo de 1984-88 con transferencias anuales de \$1,8 mil millones de dólares en promedio. En 1983 las transferencias fueron negativas. El periodo de 1989-1994 con transferencias totales de \$7,7 mil millones de dólares en promedio. En 1995 las transferencias fueron de \$0,3 mil millones de dólares porque hubo un Apoyo de Precio de Mercado (APM) negativo. La devaluación provocó un fuerte aumento de los precios en frontera en comparación con los precios internos, lo que derivó en una subvención implícita a los consumidores. Las transferencias totales disminuyeron su participación en el PIB de 3,7 por ciento en 1979-82 a 2,6 por ciento en 1989-94. Esto es una muestra de como el sector agrícola ha disminuido en importancia en la economía mexicana.

Entre 2001 y 2006 el PIB del sector agropecuario creció a una tasa real del 2,1 anual en promedio según el último examen de las Políticas Comerciales²⁵⁸ realizado por la OMC. La Contribución del sector agrícola al PIB fue del 5,2 por ciento en 2001 y 5,0 en 2006²⁵⁹, en el año 2006 la agricultura generaba el 64,2 por ciento del PIB agropecuario (62,6 por ciento en 2001), la ganadería el 26,9 por ciento (28,8 por ciento en 2001), la silvicultura el 5,3 por ciento (5,5 por ciento en 2001) y la pesca el 3,6 por ciento (3,1 por ciento en 2001)²⁶⁰.

²⁵⁷ OCDE, 1997, pág. 119.

²⁵⁸ OMC, examen de las Políticas Comerciales, México, WT/TPR/195 publicada en febrero del año 2008.

²⁵⁹ Banco de México e INEGI en OMC, 2008, pág. 101.

**Cuadro 4.2 Estimación del Soporte al Productor para el sector agrícola de México
(En millones de pesos)**

	1991-93	2003-2005	2003	2004	2005p
<i>Valor total de la producción (al precio de entrada de las granjas)</i>	85 539	366 562	336 553	377 470	385 662
<i>Del cual el SPM de los productos %</i>	69	68	67	69	68
<i>Valor total de consumo (al precio de entrada de las granjas)</i>	80 624	356 818	331 554	365 673	373 229
Estimación de soporte al productor (ESP)	25 454	60 457	71 074	50 103	60 194
Soporte del precio de mercado	21 218	27 034	37 346	17 855	25 901
Del cual SPM de los productos	14 578	18 321	25 075	12 383	17 504
Pagos basados en la producción	160	2 183	2 774	2 121	1 654
Pagos basados en el área plantada/número de animales	10	2 599	2 679	2 546	2 571
Pagos basados en títulos históricos	0	13 717	13 111	13 810	14 231
Pagos basados en el uso de insumos	4 066	14 857	14 964	13 771	15 837
Pagos basados en restricciones a los insumos	0	0	0	0	0
Pagos a los ingresos de los productores	0	67	200	0	0
Pagos misceláneos	0	0	0	0	0
Porcentaje de ESP	28	15	19	12	14
CNP productor	1,35	1,09	1,14	1,06	1,08
CNA productor	1,39	1,18	1,24	1,14	1,17
<i>Estimación de Soporte a los Servicios Generales (ESSG)</i>	3 407	9 420	9 474	9 342	9 445
<i>Investigación y desarrollo</i>	339	1 641	1 585	1 625	1 712
<i>Escuelas Agrícolas</i>	550	2 005	1 944	2 064	2 008

²⁶⁰ Ejecutivo Federal en OMC, 2008, pág. 101.

<i>Servicios de Inspección</i>	0	1 804	1 378	1 828	2 204
<i>Infraestructura</i>	809	1 204	1 264	1 323	1 024
<i>Promoción y mercadeo</i>	322	2 684	3 213	2 394	2 444
<i>Almacenamiento Público</i>	1 210	0	0	0	0
<i>Misceláneos</i>	177	84	89	109	54
<i>ESSG como parte del EST (%)</i>	10,2	13,4	11,7	15,6	13,5
<i>Estimación de Soporte al Consumidor (ESC)</i>	-17 651	-33 486	-44 459	-24 940	-31 057
<i>Transferencias de los productores a los consumidores</i>	-22 158	-27 537	-38 654	-19 199	-24 758
<i>Otras transferencias a los consumidores</i>	-770	- 6 937	- 665	-7 167	-6 978
<i>Transferencias a los consumidores de los contribuyentes</i>	4 666	378	367	390	377
<i>Excedentes de costos de alimentos</i>	612	610	493	1 036	302
<i>Porcentaje de ESC</i>	-23	-10	-13	-7	-8
<i>CNP al consumidor</i>	1,40	1,11	1,16	1,08	1,09
<i>CNA al consumidor</i>	1,30	1,11	1,16	1,07	1,09
<i>Estimación de Soporte Total (EST)</i>	33 527	70 255	80 915	59 836	70 015
<i>Transferencias de los consumidores</i>	22 929	34 474	45 319	26 356	31 736
<i>Transferencias de los contribuyentes</i>	11 369	42 718	42 261	40 637	45 258
<i>Ingreso presupuestario</i>	-770	-6 937	-6 665	-7 167	-6 978
<i>EST porcentaje (expresado como parte del PIB)</i>	3,02	0,93	1,17	0,78	0,85
<i>PIB Deflactado 1991-93=100</i>	100	492	466	494	517

P=provisional CNP=NCP= Coeficiente Nominal de Protección CNA=NCA= Coeficiente Nominal de Apoyo. Soporte de precio de mercado es neto de recaudación del productor y excedente del costo de

alimentación. SPM para los productos mexicanos: Trigo, maíz, otros granos, café, tomates, arroz, oleaginosas, azúcar, leche, carne de bovino, carne de cerdo, pollo y huevo.
Fuente: OCDE, ESP/ESC base de datos, 2006. Statlink:<http://dx.doi.org/10.1787/443455626742>

El valor de la producción agrícola fue estimado en 216.770 millones de pesos, lo que equivale a 20.000 millones de dólares estadounidenses. La producción de granos y oleaginosas representó el 30 por ciento del total, las hortalizas el 20,4 por ciento y las frutas el 16,7 por ciento. El maíz para consumo humano representó el 18,9 por ciento del valor total de la producción agrícola, la caña de azúcar el 8 por ciento, los pastos el 5,8 por ciento, el tomate rojo el 5,3 por ciento y el aguacate el 3,9 por ciento. La producción pecuaria para 2006 fue de 192.014 millones de pesos ó 18.000 millones de dólares.

La OMC calculó²⁶¹ las exportaciones de producción agropecuaria en 13.362 millones de dólares lo que significa un aumento del 76 por ciento comparado con el año 2001. Los principales productos exportados fueron las frutas y hortalizas, la cerveza, el tequila, los alimentos y bebidas preparadas y los productos de conserva. México sigue siendo un importador neto de productos agropecuarios. El valor total de estas importaciones fue de 16.261 millones de dólares en 2006. Las importaciones más importantes fueron el maíz, la soja, la carne de bovino, el trigo, el algodón, las semillas de oleaginosas, la carne de cerdo y la leche en polvo.

En el año 2006 la EAP fue de 78.028 millones de pesos ó 7.171 millones de dólares. El porcentaje de la EAP en los ingresos de las explotaciones agrícolas fue de 17,4 por ciento para el mismo año. El sostén de precios²⁶² fue el 49,3 por ciento de la EAP y los pagos ligados a los insumos de 25,3 por ciento de la EAP y los pagos por derechos históricos de un 16 por ciento, podemos observar que el sostén ligado a los precios y la producción sigue siendo de la mitad del apoyo a los productores. Sin embargo, el apoyo a los productores sigue siendo relativamente bajo con respecto al otorgado en los países de la OCDE.

²⁶¹ Calculado por la Secretaría de la OMC sobre la Base de Datos Comtrade de la División de Estadística de las Naciones Unidas, en OMC, 2008, pág. 101.

²⁶² El apoyo a precios esta medido por la diferencia entre los precios domésticos y los precios internacionales.

Cuadro 4.3 Estimaciones de apoyo a la agricultura, 2001-2006
(en millones de pesos mexicanos)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Valor total de la producción	305.838	305.380	336.553	377.470	380.768	408.784
Participación de los productos básicos sujetos a apoyos de precios (%)^	65,8	67,2	66,5	69,4	67,6	66,6
Valor total del consumo	310.546	314.825	346.777	373.715	374.201	426.365
EAP	48.903	74.006	68.506	44.348	59.608	78.028
Porcentaje de EAP	15,3	23,1	18,5	10,8	14,3	17,4
EASG	6.062	6.074	9.474	9.285	10.718	9.889
EAC	-44.975	-69.105	-45.465	-20.582	-30.593	-45.485
EAT	51.886	77.228	74.658	51.476	67.559	86.569
Transferencias de los consumidores	42.248	67.948	42.340	19.202	27.895	44.875
Transferencias de los contribuyentes	17.412	15.747	39.044	38.310	46.062	47.095
Ingresos fiscales	-7.774	-6.466	-6.726	-6.036	-6.397	-5.402
Porcentaje EAT (participación en el PIB, %)	0,9	1,2	1,1	0,67	0,81	0,93

* Cifras preliminares

^ Los productos sujetos a apoyos de precios son: el maíz, trigo, otros granos, café, tomates, arroz, oleaginosas, azúcar, leche, carne de bovino, carne de cerdo, aves de corral, huevo y fréjol.

EAP Estimación de Apoyo al Productor

EASG Estimación de Apoyo por Servicios Generales

EAC Estimación de Apoyo al Consumidor

EAT Estimación de Apoyo Total

Fuente: OCDE, PSE/CSE base de datos, 2007, consultado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/16/39579404.xls>, en OMC, Examen de Políticas Comerciales, México, 2008, pág. 103 (con modificaciones propias).

México se comprometió a otorgar contingentes arancelarios para las grasas animales, aves de corral, leche en polvo, quesos, fréjol, papas, café, trigo, cebada, maíz, azúcar y productos con alto contenido de azúcar. Se estableció para estos productos un arancel consolidado inicial y final del 50 por ciento. Para la leche en polvo se fijó uno del 0 por ciento. La mayor parte de los contingentes fueron otorgados a determinados países. A EEUU se le asignó el 99, 9 por ciento del contingente total del maíz, el 97 por ciento del de las aves de corral, 94 por ciento del de las grasas animales, 88 por ciento del de los fréjoles y el 75 por ciento del de los quesos. Canadá recibió el 49 por ciento del contingente de cebada, el 28 por ciento del de trigo. El resto a otros países, y el café

y productos de azúcar no tienen derechos de acceso reservados. Los contingentes son administrados por la Secretaría de Economía por medio de certificados por licitación pública y por procedimiento de asignación directa “primero en tiempo, primero en derecho”, los contingentes son nominativos e intransferibles.

Desde el año 2001 los productores de menores ingresos, con predios menores a una hectárea reciben apoyo de PROCAMPO por una hectárea completa y a partir del 2002 los agricultores podían recibir un solo pago por adelantado a los pagos correspondientes hasta 2008, condicionados a desarrollar un proyecto de inversión en actividades agropecuarias, forestales o pesqueras. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 continuará con este plan hasta 2012. Los beneficios de PROCAMPO fueron para una superficie cultivada de 13,0 millones de hectáreas y 2,6 millones de productores agrícolas. Los pagos totales de PROCAMPO para el año 2006 fueron de 11.850 millones de pesos mexicanos ó 1.379 millones de dólares²⁶³.

Alianza para el campo fue creada en 1996 y fue rediseñada en el año 2003 llamándose Alianza Contigo. Tiene programas de subvenciones a la inversión, servicios agrícolas y programas de desarrollo rural. Se promueve la capitalización y el desarrollo de agronegocios, el fortalecimiento de sistemas-producto y la transferencia de tecnología, teniendo como objetivo diversificar el empleo en el campo e incrementar el ingreso de los productores. Para el 2007²⁶⁴ los recursos destinados a los programas de Alianza Contigo fueron de 8.852 millones de pesos ó 823 millones de dólares. El presupuesto en 2006 para los mismos programas de Alianza Contigo fue de 8.365 millones de pesos ó 778 millones de dólares, de los cuales, 28,8 por ciento fue para agricultura, 14,1 por ciento para ganadería, 33,1 para desarrollo rural, 14,5 para sanidad e inocuidad alimentaria, 9,6 por ciento para pesca y otros programas.

Los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) son ayudas del gobierno a la comercialización para la Reconversión Productiva y opera el programa PROCAMPO. A partir de 2001 ASERCA concede apoyos mediante pagos directos a los productores por tonelada comercializada. En 2003 entró en vigor el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para la

²⁶³ OMC, 2008, pág. 109.

²⁶⁴ Cifras preliminares obtenidas en OMC, 2008, pág. 109.

Reconversión Productiva, Integración a Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, a través de subprogramas destinados al fomento de la comercialización y la integración al mercado. Se dan apoyos para la administración de riesgos, la conversión de cultivos y esquemas de pignoración. Entre 2001 y 2006 los apoyos concedidos por ASERCA para la comercialización tuvieron un promedio anual de 5.607 millones de pesos, la cifra máxima para 2006 fue de 6.961 millones de pesos ó 657 millones de dólares, distribuidos en 64,5 por ciento para Complementario de Ingreso Objetivo, 13,0 para coberturas financieras y 22,5 para otros esquemas de comercialización²⁶⁵.

Existe un Apoyo Complementario²⁶⁶ al Ingreso Objetivo dentro de ASERCA. Se otorga como transferencia directa al productor con el objetivo de garantizarle un ingreso mínimo por tonelada comercializada. El programa cubre todo el país y es para los siguientes productos: el maíz, el trigo, el sorgo, el triticale, el arroz, la soja, el cártamo, la canola y el algodón.

Desde 2003 se estableció el programa ganadero PROGAN que da pagos directos a los productores en función del número de cabezas de ganado con el objeto de financiar la rentabilidad de las explotaciones bovinas, mejorar la infraestructura y adquirir equipo y tecnología moderna, con un presupuesto de 2.000 millones de pesos ó 189 millones de dólares. A través de la Ley de energía para el campo, se otorgan también otros apoyos a los productores agrícolas y ganaderos de bajos ingresos como los otorgados como subvención especial a la electricidad y precios preferenciales para diesel utilizado en la maquinaria y equipo dedicado a actividades del sector.

A causa de las deficiencias del sistema financiero agrícola mexicano, entre otras causas, los productores tienen poco acceso al crédito. BANRURAL tuvo fuertes problemas financieros y en 2003 fue reemplazado por Financiera Rural que sigue otorgando créditos directos a los productores a tasas del mercado y presta a otros servicios financieros. En 2005 esta financiera otorgo créditos por 12.669 millones de pesos ó 1.176 millones de dólares. FIRA otorga créditos y garantías parcialmente

²⁶⁵ Ejecutivo Federal 2007 pág. 144 en OMC, 2008, pág. 110.

²⁶⁶ El apoyo complementario que se otorga es igual a la diferencia entre el precio mercado y el ingreso objetivo, cuando el primero se encuentra por debajo del nivel de ingreso objetivo mínimo.

subvencionados. Sigue operando y otorga recursos a través de la banca comercial, bancos de desarrollo e intermediarios financieros rurales, estos últimos para ampliar la cobertura en las zonas rurales más desfavorecidas. En 2005 canalizó recursos por 49.646 millones de pesos ó 4.610 millones de dólares.

En 2003 se estableció el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) que otorga garantías a organizaciones de productores que participan de Fondos de Inversión y Contingencia para el Desarrollo (FINCAS) que obtiene recursos públicos y privados. A finales del 2005 se concedieron créditos por un total de 82.335 millones de pesos ó 7.645 millones de dólares para el sector agrícola y pesquero.

Desde 2003 se extendió la protección contra catástrofes climáticas para la población rural sin capacidad de acceso a esquemas comerciales de aseguramiento. En 2006 las subvenciones corrientes otorgadas por AGROASEMEX²⁶⁷ fueron de 520 millones de pesos ó 49 millones de dólares.

4.11 El TLCAN

Desde la entrada en vigor del TLCAN (1 de enero de 1994), le fue otorgado el acceso a los mercados libre de aranceles al 36 por ciento de las importaciones agroalimentarias provenientes de Estados Unidos de América y al 41 por ciento de las importaciones agroalimentarias provenientes de Canadá. Se establecieron cuotas de importación libres de aranceles para la mayor parte de los productos agrícolas anteriormente sometidos al régimen de permisos de importación, sobre la base de flujos comerciales del periodo 1989-91. Las cuotas se irán incrementando año con año en 3 por ciento y cinco por ciento para ciertos productos. Para el maíz, fréjol, cebada y leche el arancel será reducido de forma global en 24 por ciento en los primeros seis años del TLCAN y el 76 por ciento restante durante los siguientes 2 a 9 años dependiendo del producto. Al 57 por ciento de las importaciones hechas entre México y EE.UU en el año 1993 les fueron eliminados los aranceles a productos como sorgo, café, ganado en pie y carne bovina.

²⁶⁷ AGROASEMEX es la agencia del gobierno encargada de desarrollar un sistema de aseguramiento para el sector rural, alentando la participación del sector privado. Desde 2001 opera como reaseguradora y

También fueron gradualmente eliminados hacia el año 1998 los aranceles a los productos que significaban el 6 por ciento de las ponderaciones basadas en el año 1994, el 32 por ciento hacia 2003 y el 5 por ciento en el año 2008 (azúcar, maíz, fréjol, leche en polvo). En cuanto a las exportaciones mexicanas se acordó en el marco del TLCAN el acceso al 61 por ciento de los productos agroalimentarios hacia EEUU y el 89 por ciento a Canadá. También se establecieron cuotas libres de impuestos a la mayoría de los productos mexicanos que requerían permisos de importación anteriormente y los niveles de las cuotas fueron fijados muy por encima de los niveles de los flujos comerciales del periodo 1989-91 para los dos países.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN las exportaciones mexicanas se han triplicado al pasar de 52.000 millones de dólares en el año 1993 a 161.000 millones en el año 2002, lo que implica un crecimiento del 12 por ciento anual con una balanza comercial de superávit creciente cada año²⁶⁸. El TLCAN ha cumplido sus objetivos de incrementar el comercio, la inversión y fortalecer la competitividad internacional. Las exportaciones agrícolas han crecido en 8 por ciento anualmente desde la entrada en vigor del TLCAN y en 2006 las importaciones de productos agropecuarios mexicanos llegaron a 10,2 mil millones de dólares.

Las inversiones estadounidenses en empresas mexicanas de alimentos procesados llegaron en el año 2003 a 1,7 mil millones de dólares. En los años 2005 y 2006 el sector privado y las universidades hicieron una inversión de casi 20 millones de dólares en más de 120 proyectos para apoyar en temas agrícolas y empresas agropecuarias mexicanas. El Servicio de Inspección para la Salud Animal y Sanidad Vegetal del Departamento de Agricultura asignó cerca de 100 millones de dólares en 2005-2008 para cooperar con las agencias de gobierno mexicanas para combatir plagas y enfermedades animales y vegetales²⁶⁹. Con más de 96 000 millones de dólares en inversión directa extranjera de 1994 a 2001, el comercio es un fuerte componente de la economía mexicana. Ello representa el 60 por ciento del PIB.

canaliza la subvención al seguro agropecuario a través de aseguradoras privadas y fondos de aseguramiento.

²⁶⁸ El éxito del TLCAN es innegable para el caso de México: documento del 11 de abril del 2003 Instituto Cato doc1263.

²⁶⁹ Matilde Pérez U., periódico la jornada, 7 de marzo del 2007, pág. 53.

Los consumidores mexicanos se han beneficiado de una mayor variedad de productos y servicios. Sin embargo, el atraso del sector agropecuario mexicano es anterior al TLCAN y en parte se debe a la baja productividad y al abandono de campo por parte de los gobiernos de México. Las exportaciones agroalimentarias que incluyen productos procesados con mayor valor agregado aumentaron en 9,4 por ciento anual desde el año 1994 al 2002. Las exportaciones agroalimentarias totales tuvieron un aumento del 150 por ciento del cual el 78 por ciento lo absorbe el mercado estadounidense para el mismo periodo.

La inversión estadounidense en la industria agroalimentaria mexicana es de 6000 millones de dólares y la inversión mexicana en EEUU para la comercialización de alimentos mexicanos es de más de 1000 millones de dólares. Las importaciones agroalimentarias en México aumentaron en 6.9 por ciento anual, lo que ha repercutido en bajas de precios como el arroz -37 por ciento, el fréjol -34 por ciento, maíz - 43 por ciento, trigo -26 por ciento, algodón -79 por ciento, soja -53 por ciento, bovinos -36 por ciento y lácteos - 32 por ciento²⁷⁰. La situación crítica del campo mexicano es debida a una carencia de políticas acertadas.

En el área del TLCAN existen profundas asimetrías en productividad, recursos naturales y recursos tecnológicos. De 1997 a 2001 se cosecharon en México 2,4 toneladas de maíz por hectárea, contra 8,4 toneladas en EEUU y 7,3 en Canadá. En la producción de fréjol, México obtuvo 606 kilogramos por hectárea, EEUU obtuvo 1.846 y Canadá 1.849; México obtuvo una producción de 4,4 toneladas por hectárea de arroz, contra 6,8 en EEUU. Se acrecienta aún más la brecha cuando se realiza la comparación por trabajador ocupado, en la que el valor bruto del producto agropecuario por trabajador para México fue de 3,758.9 dólares en 2001; mientras que en EEUU fue de 67.871,3 dólares y en Canadá de 54.081,6 dólares.

Existe también una profunda brecha en cuanto a recursos naturales. EEUU cuenta con 59,1 hectáreas para cultivo por trabajador agrícola de las cuales 7,4 son de riego, con 79 hectáreas de pastos y 58,5 de bosques. México cuenta con 3,1 hectáreas de cultivo por trabajador agrícola, de las cuales sólo 0,7 hectáreas son de riego, 9,2

²⁷⁰ Periódico Reforma 8 2003 pág. 2.

hectáreas son de pastos y 2,8 de bosques. Canadá tiene 117,2 hectáreas de cultivo, 1,9 hectáreas de riego, 74,4 de pastos y 116,8 de bosques por trabajador agrícola.

Todas las bases de datos de Estados Unidos con respecto al TLCAN se inician en los años 1989,1990, y 1991, porque fueron los años base para la negociación del TLCAN. Con esta información se fijaron las cuotas de importación y las medidas de salvaguardia, aunque el gobierno mexicano toma el año 1993 como año base. El déficit agroalimentario aumentó en un 92 por ciento de 1989 al 2002 y 35 por ciento de 1993 a 2002, con una creciente pérdida en la autosuficiencia de granos y oleaginosas. En el año 2001 se incrementaron las siguientes importaciones: soja 3.775 por ciento; arroz 227 por ciento; semilla de algodón 204 por ciento; trigo 91 por ciento; sorgo 83 por ciento; maíz 31 por ciento; carne de pollo 31 por ciento; carne bovina 24 por ciento; carne porcina 35 por ciento²⁷¹.

La Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural aprobada en el año 2002 en los EEUU aumentó considerablemente los apoyos al sector agrícola y fijó el presupuesto agropecuario hasta el año 2011, consolidando los incrementos presupuestarios de emergencia e incrementando el presupuesto agroalimentario hasta 118 mil millones de dólares anuales para el periodo 2002-2011, 44 por ciento más alto que el ejercido en el periodo 1996-97 que fue de 82 mil millones de dólares. Desde 1929 hasta la actualidad, se otorga soporte con precios de garantía, los costos fiscales cubren los costos de los instrumentos horizontales y subvenciones para los productos como trigo, algodón, azúcar, leche, maíz, fréjol, etc. incluyendo algunos productos nuevos como la miel de abeja que nunca antes había sido subvencionada. Y, a la inversa del proteccionismo de los EEUU, en México se están cumpliendo dos décadas de neoliberalismo agrícola.

A partir de la Revolución Mexicana se diseñó un marco institucional con incidencia especial en los derechos de propiedad de la tierra rural. Surgieron el ejido y el minifundio, originando que una gran parte de la población produjera sólo para subsistir, en una extensión de tierra de 5 hectáreas en promedio. Ello provocó baja productividad y una alta incidencia de pobreza, debidas a la constitución de formas ineficientes de organización agraria y a la ausencia de derechos de propiedad de la

²⁷¹ Schwntesisus señala que los datos están subestimados debido al contrabando y la falta de control en las aduanas, 2004, pág. 81.

tierra. La tierra no podía ser sujeta a venta, ni otorgarse como aval para obtener créditos de la banca comercial, por lo que la agricultura sufrió por una falta de recursos y de financiamiento para la producción, así como falta de inversión. Los agricultores dependían de los créditos gubernamentales.

Hubo una prohibición constitucional²⁷² que obstaculizó que las sociedades mercantiles fueran propietarias o administraran fincas rústicas, lo que actuó en forma negativa impidiendo la modernización y la explotación comercial de la agricultura. La caída de la rentabilidad de la producción agrícola provocó la expulsión neta de recursos productivos (capital y mano de obra) del campo, provocando la descapitalización del campo mexicano. La política de sustitución de importaciones otorgó protección al sector industrial, mediante la imposición de aranceles y restricciones cuantitativas y cualitativas, lo cual al fomentar el crecimiento y la protección del sector industrial, actuó como un impuesto a las actividades primarias dañando gravemente el sector agrícola. El sistema mexicano de tenencia de la tierra retuvo 8 millones de trabajadores en el campo, trabajadores mayormente de baja productividad que produce sólo el 4 por ciento del PIB. Más del 40 por ciento de los agricultores mexicanos viven en la pobreza extrema y de los 50 millones de pobres que hay en México, 30 millones viven en zonas rurales. Las subvenciones de EEUU han deprimido los precios agrícolas en México entre el 25 y el 40 por ciento, - 34 por ciento en granos, -22.8 por ciento en oleaginosas y -39.3 en algodón²⁷³.

La Ley de Seguridad e Inversión Rural del año 2002 de los EEUU aumentó el presupuesto estadounidense para el sector agroalimentario de \$103.107 millones de dólares en 2001 a 111.852 millones de dólares en 2002, otorgándose un promedio de 118.274,2 millones de dólares por año para el periodo de 2003-2011. La brecha presupuestal de la agricultura estadounidense en comparación con la mexicana es muy grande. Sin embargo, en cuanto a la producción es menor. En el año 2000, el valor de la producción agropecuaria de EEUU fue de \$189.901 millones de dólares, seis veces mayor que la mexicana que fue de 31.525 millones de dólares. Para el mismo año 2000, el presupuesto agroalimentario de EEUU fue de 105.399 millones de dólares, 40.3

²⁷² Esta normativa fue derogada en el año 1992 con la reforma del artículo 27 de la constitución.

²⁷³ CEPAL México: crecimiento agropecuario, Capital humano y gestión del riesgo octubre de 2005, en *Ibidem* pág. 6.

mayor que el de México, que fue de 2.615,2 millones de dólares. Con la sobrevaluación del peso en el año 2002, el presupuesto agropecuario mexicano fue de 3.600 millones de dólares.

En el año 2007 el presidente de México presentó un nuevo programa llamado Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012, que destinará 204 millones de pesos al campo mexicano para el año 2008. También se estableció el compromiso de otorgar los apoyos de forma más directa para evitar lo más posible la corrupción y la burocracia. Ante la inminente apertura del sector de granos básicos en el TLCAN, el gobierno se está viendo obligado a hacer nuevos programas y formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno²⁷⁴.

El Banco Mundial ha reconocido que el sector agropecuario mexicano “no está preparado para la competencia que se aproxima bajo el TLCAN”²⁷⁵. Durante las dos últimas décadas el sector agropecuario mexicano ha sufrido los cambios más drásticos de su historia. Fue objeto de las reformas estructurales más agresivas con la liberalización comercial impulsadas por el GATT y el TLCAN, la eliminación de los controles de precios, la reforma sobre la tenencia de la tierra. Todo esto con resultados decepcionantes según el Banco Mundial pues se ha desencadenado estancamiento del crecimiento en el campo, falta de competencia del sector y aumento de la pobreza en las zonas rurales. El mismo Banco propone que “la clave será rediseñar y coordinar los programas oficiales de apoyo de manera que promuevan la diversificación hacia cultivos de mayor valor o el desplazamiento hacia actividades más productivas en la explotación agrícola y al margen de ella”²⁷⁶. En la actualidad existen en México cuatro millones de pequeños agricultores que con sus familias hacen 20 millones de personas los cuales en el corto o mediano plazo es difícil que alcancen la eficiencia y competitividad que exigen los parámetros internacionales. Adquirir esta productividad y competitividad equivaldría a equipararse tecnológicamente y productivamente a los Estados Unidos y Canadá en el marco del TLCAN y a las otras potencias mundiales como la Unión Europea en el marco mundial.

²⁷⁴ Periódico Milenio, Elba Bravo, *Quien meta mano a la caja será castigado*, miércoles 28 de noviembre, México, 2007.

²⁷⁵ Banco Mundial, informe 23849-ME en Shwentesi, 2004, pág. 44.

²⁷⁶ Banco Mundial, 2005, pág. 2.

México es un país con densa población y no es coherente esperar una abrupta reducción de la población agrícola en el mediano plazo, mucho menos en una proporción similar a la de las grandes potencias; EEUU disminuyó la proporción de población agrícola en siete décadas de desarrollo, cuando cruzó el umbral del descenso absoluto de la PEA²⁷⁷. Esta tendencia de los PD a la reducción de la participación del sector agrícola en el empleo, se ha dado conforme se desarrollan la división social del trabajo y la productividad. Es entonces cuando la industria y los servicios absorben la población económicamente activa disponible, pero esto ocurre cuando las naciones ya han alcanzado un cierto grado de desarrollo económico e industrial, algo que no ha sucedido en México. De hecho gran parte de esa población suele migrar a los EEUU De 2001 al 2006, el empleo del sector agropecuario disminuyó del 17,5 por ciento de la población total ocupada al 14,3 por ciento, esto motivado por el éxodo rural y el aumento de las actividades no agrícolas en las zonas rurales²⁷⁸.

Existen asimetrías en cuanto a las relaciones de México con EEUU y Canadá para el sector agropecuario:

- 1.- Asimetrías en cuanto a la dotación de recursos naturales, tecnología, capitalización de los productores, soporte y subvenciones;
- 2.- Asimetrías en los costos de producción, que son mayores en México. Los precios de los insumos son mayores. También son mayores los costos de transacción por deficiencias en el almacenamiento, la infraestructura carretera;
- 3.- Existe una desigualdad jurídica, ya que para EEUU se negoció un Acuerdo de libre comercio y para México es un Tratado;
- 4.- Desigualdad en la capacidad de negociación porque EEUU tiene mayor capacidad y utiliza frecuentemente instrumentos de lobby y hace evaluaciones permanentes;
- 5.- Los agricultores estadounidenses reciben 70 por ciento más soporte que el recibido por los agricultores mexicanos;
- 6.- Los productores estadounidenses tienen un apoyo de 120 dólares por hectárea y los productores mexicanos 45 dólares;
- 7.- México hizo una mala negociación del TLCAN para el capítulo agrícola;

²⁷⁷ PEA, Población Económicamente Activa, subconjunto de personas que están en posibilidades de trabajar y desean hacerlo.

²⁷⁸ OMC, Examen de las Políticas Agrícolas, México, 2008, pág. 101.

8.-México no ha utilizado los márgenes negociados, ya que nunca ha cobrado los aranceles por las importaciones estadounidenses fuera de cuota del maíz con pérdidas de 3 mil millones de dólares y el fréjol de 77 millones;

9.- México no actuó frente al contrabando de fréjol y arroz;

10.- México no definió debidamente normas por lo que se permitió la entrada sin pagar aranceles y problemas de falta de control fitosanitario principalmente en los cárnicos.²⁷⁹

Gómez Cruz y Schwentesius hacen una evaluación del TLCAN tras diez años en el que concluyen:

- 1) En el periodo que va de 1990 a 2002 el presupuesto para el sector agropecuario se fue reduciendo cada vez más. Desde 75.998 pesos en el año 1994 que inició el TLCAN y se redujo en 50 por ciento para 2001.
- 2) México ha ido perdiendo su competitividad desde los años sesenta y en la actualidad es mucho menos competitivo que los EEUU
- 3) Las importaciones de granos han aumentado considerablemente a partir del TLCAN. En 1993 México importó 8,8 millones de toneladas de granos y oleaginosas, para el año 2002 se estimó una importación de 20 millones de toneladas. Las importaciones a lo largo del TLCAN han desplazado a los productores nacionales, lo que ha repercutido en un fuerte desempleo en el campo.
- 4) La balanza comercial agrícola mexicana tiende a ser cada vez más deficitaria. En diez años del TLCAN el déficit ascendió²⁸⁰ a 4,3 veces el presupuesto para el campo en el año 2003.
- 5) México es cada vez más dependiente de las importaciones y ha cedido casi completamente su soberanía alimentaria. Esto ha generado una fuga de divisas. En granos y oleaginosas México ha pagado 78 mil millones de dólares (78 millardos), cifra superior a la deuda pública del país de \$73 mil 658. 600 (73 millardos 658.600).
- 6) La pérdida de empleos en el sector rural es de 1.78 millones²⁸¹ y la mayor parte se relaciona con granos básicos. El 40 por ciento de porcicultores han

²⁷⁹ Schwentesius, 2004, págs.54-57.

²⁸⁰ A nueve años del TLCAN fue de 14.500 millones de dólares.

²⁸¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Schwentesius, 2004, pág. 61.

abandonado la actividad, así como el 24 por ciento de los productores de patata, y también un alto porcentaje de arroceros, maiceros, etc.

- 7) Las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias han sido el motivo de la expulsión de más de dos millones de productores del campo mexicano entre 1993 y 2002. Dos millones de familias perdieron su patrimonio y están desempleados²⁸².
- 8) La pobreza ha aumentado. El 69,3 por ciento del total de la población rural es pobre.
- 9) Se había hecho énfasis de que con las importaciones de alimentos baratos se traducirían en ventajas para los consumidores, pero esto no ha sido así. Desde 1994 a 2002 los precios de la canasta básica se han elevado 257 por ciento y los precios del productor agropecuario se han elevado en 185 por ciento. Las importaciones han presionado más sobre los precios de los productos agropecuarios primarios. El conjunto de precios al consumidor aumentó en 238 por ciento.
- 10) El TLCAN ha ocasionado la más profunda y drástica transformación en la agricultura mexicana.

Entre los productos más afectados por el TLCAN al 2003 se encuentran:

Los avícolas

Los porcinos

Las patatas

Las grasas animales

La cebada

Las manzanas

Los quesos frescos

Los productos anteriores tuvieron protección arancelaria del 25 y 50 % y/o cupos de importación hasta el 31 de diciembre del 2002. Al 2003, también la carne de pollo y cerdo quedó liberalizada, así como las frutas de clima templado, arroz, trigo, despojos comestibles, café tostado y procesado, lácteos excepto leche en polvo, vinos de uva, preparados alimenticios, tabaco, vinos, copra, aceites vegetales, animales ovinos vivos y carne de ovino, productos de la molienda.

²⁸² Secretaria del Trabajo y Previsión social en Schwentesius 2004, pág. 82.

Han existido dificultades en el marco del TLCAN, entre ellas, una investigación por dumping contra los exportadores mexicanos de tomate rojo y una prohibición a la entrada de melón por problemas fitosanitarios que no han sido probados. A partir de 1995 el TLCAN establecía libre circulación para el transporte en México y EEUU pero el gobierno estadounidense impuso una moratoria. Finalmente en el año 2001 la OMC falló en favor de México, asunto que después de doce años comienza a resolverse.

Existe una postura oficial del gobierno y una parte de la sociedad en cuanto al TLCAN en las cuales se afirma:

- 1) No hay crisis en el campo;
- 2) México es ganador del TLCAN porque tiene superávit comercial con EEUU;
- 3) No hay aumento del déficit comercial del sector agropecuario;
- 4) Los alimentos baratos benefician a los consumidores.

Efectivamente México tiene superávit en su comercio con EEUU que fue de \$26,422 millones de dólares en el año 2001 y en 2002 ha rebasado la cantidad de \$30.484 millones de dólares a octubre de 2002. Este comportamiento incluye las maquiladoras y el sector petrolero, que están por fuera del paquete del TLCAN. Ahora bien si se excluyen el comercio de maquila y petróleo y sus derivados se llegó a un déficit de 8.705 millones de dólares. Solamente el 1 por ciento del comercio de los dos países se relaciona al comercio de granos, sector para el que el movimiento “El campo no aguanta más” pide una renegociación por su peso social y su importancia para la población mexicana.

Las importaciones de alimentos en México fueron de \$11.077 millones de dólares en el año 2001. En ese mismo año el déficit alimentario fue de 2.946 millones de dólares lo que representa el 29 por ciento del déficit comercial total de México y que es generado por las importaciones de alimentos. En el año 2002 fue de \$11.400 millones con un déficit de 3.232 millones de dólares que representa casi el 40 por ciento de la balanza comercial total²⁸³. En la actualidad el TLCAN ha beneficiado en el éxito de las exportaciones mexicanas en frutas y hortalizas. Hoy dichas exportaciones representan

²⁸³ Schwentesius, 2004, pág. 78.

119 por ciento más de lo que representaban hace más de 10 años. El 72 por ciento del consumo de tomate en EEUU es de origen mexicano, así como el 89 de los pepinos, 99 por ciento de los chiles, 95 por ciento de la calabaza, 90 por ciento de los limones, 98 por ciento de las fresas, y 67 por ciento del aguacate²⁸⁴.

Cuadro 4.4 México, Comercio con Estados Unidos, 2001 (En millones de dólares)

Comercio	Exportación	Importación	Balanza
Total	140.373	113.646	26.727
Maquila	75.452	45.605	29.847
Petróleo y productos	9.563	3.978	5.585
Sin Maquila ni petróleo	55.358	64.063	-8.705

Fuente: BANCOMEXT, 2002, World Trade Atlas. Sistema de información de comercio exterior en Schwentesius, 2004, pág. 77.

Cuadro 4.5 México. Diferencias de registro de comercio agroalimentario con Estados Unidos, 2001 (En millones de dólares)

Comercio	Exportación	Importación	Balanza
Granos y Oleaginosas, BANCOMEXT	50	2.562	-2,512
Granos y Oleaginosas, USDA	7	2,663	-2.656
Agroalimentario, BANCOMEXT	6.839	7.599	-760
Agroalimentario, USDA	6.065	7.843	-1.778

Fuente: BANCOMEXT, 2002, World Trade Atlas, Sistema de información comercio exterior. USDA,FAS,

<http://www.fas.usda.gov/ustrdscrip/USReport.exe>

<http://www.fas.usda.gov/ustrdscrip/USReport.exe>, 5.2.2003

Los beneficios de las exportaciones mexicanas son para un reducido grupo de exportadores, en su mayoría empresas transnacionales estadounidenses. Las exportaciones de cerveza y tequila tienen la mayor importancia en el sector agroalimentario, siendo de 1.500 millones de dólares en 2001 y 1.600 en 2002 aportando el 20 por ciento de ingresos por exportación. Estas empresas exportadoras son de capital mexicano y canadiense en el ramo cervecero y en el tequilero mexicano y estadounidense. En las exportaciones de hortalizas el 26 por ciento del mercado son de maquila agroalimentaria ya que se importan todos los insumos de producción a excepción de la tierra, el agua y la electricidad. Los exportadores beneficiarios son empresas estadounidenses.

De 7 millones de unidades productoras en el campo, menos de 7000 empresas participan de la exportación, y de éstas algunas fincas cafetaleras tienden a desaparecer

²⁸⁴ Periódico Milenio, *Necesarias, alianzas agrícolas para beneficiarse del TLC*, lunes 19 de Noviembre,

por la crisis del sector, por lo que el número de estas empresas tiende a reducirse. El 80 por ciento de las exportaciones de la industria de alimentos, bebidas y tabaco son realizados por 300 de 32.592 empresas, y su producción se realiza con un bajo componente de insumos domésticos.

La otra postura, la indicada del Campo no aguanta más, así como del Congreso Agrario Permanente (CAP), el Barzón, académicos e intelectuales y muchas otras agrupaciones vinculadas con el campo, pide y justifica la revisión del capítulo agropecuario del TLCAN (Capítulo VII). Por ello fue considerado un logro la firma del Acuerdo Nacional para el Campo y el Desarrollo de la Sociedad Rural (ANC) en que se solicita la revisión o renegociación del TLCAN con base en el Artículo 89 constitucional Fracción 10 que habla de desigualdad jurídica, del Artículo 80 del TLCAN que habla de medidas de emergencia (salvaguardas) y también en base al cumplimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que en su capítulo número XVII que habla de Soberanía Alimentaria, definió como productos básicos el maíz, el fréjol, la caña de azúcar, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovino, porcinos, aves y pescado.

El movimiento el Campo No Aguanta Más hizo públicas las propuestas para el campo argumentando que la crisis en el sector rural que se ha hecho cada vez más profunda porque la mayoría de los cultivos y de los productos pecuarios y forestales han dejado de ser rentables. La actividad agropecuaria y forestal se descapitaliza, se reduce la producción, aumenta la dependencia alimentaria, se destruye la planta productiva, se desarticulan las cadenas de producción. Crece la expulsión de la población, los empleos se reducen, los recursos naturales se degradan, las divisas necesarias para el desarrollo se utilizan para pagar las importaciones de alimentos, los ingresos de las familias campesinas han caído, la pobreza y marginación aumentan en el sector rural. Ello habría ocurrido por el retiro del Estado de sus funciones de planeación, fomento y regulación de la economía rural, el descenso del presupuesto del campo, el retiro de la inversión estatal, el abandono del mantenimiento y creación de infraestructura y servicios, la privatización de las empresas públicas, la reducción de las subvenciones, la poca protección a la producción nacional y el mercado interno, el retiro del crédito para

millones de productores, la carencia de investigación, innovación tecnológica, asistencia técnica y capacitación.

Por todo lo anterior solicitaron al gobierno:

- 1) El reconocimiento de que el campo, la sociedad rural y sus empresas, la agricultura campesina e indígena como patrimonio nacional, ya que representan un sector importante para la soberanía y seguridad alimentaria.
- 2) Necesaria la reconstrucción del sector rural, emprendiendo una reforma estructural de las instituciones rurales.

México actualmente ocupa el primer lugar mundial como importador de maíz, sorgo y leche en polvo. Tan sólo en el caso del maíz las compras al exterior se han disparado en 119 por ciento según INEGI²⁸⁵, ello debido a la falta de políticas adecuadas para el campo. El abandono del sector ha repercutido en una incapacidad para producir y para cubrir la demanda doméstica, lo que coloca a México en una situación altamente vulnerable ante el alza de precios internacionales de los alimentos. También en el caso del arroz. México se ha convertido en el principal importador de arroz procedente de los EEUU, en la década de los 80 México importaba 17 por ciento del consumo y en la actualidad importa el 80 por ciento del consumo de arroz, debido a que los mercados domésticos han sido inundados con arroz palay a bajos precios, por lo que los productores mexicanos han sido reemplazados por los precios dumping de EEUU²⁸⁶

El gobierno Mexicano debe reconocer la multifuncionalidad de la agricultura como productora de alimentos, fuente de generación de empleo, vital en la protección del medio ambiente, y con fuertes implicaciones económicas, sociales y culturales. Además que no existen pagos compensatorios para paliar los efectos del TLCAN en el campo. Y será difícil para México otorgar un presupuesto que haga competitivos a los productores mexicanos frente al presupuesto agrícola de los EEUU.

Otro de los problemas contra los que se esta intentando luchar es la invasión del campo por el narcotráfico. En México es más rentable el cultivo de un kilo de marihuana o amapola que una tonelada de fréjol. Aquellos generan ganancias 300 veces

²⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

²⁸⁶ Hernández Antonio, *México, mayor importador de maíz, Arroz, sorgo y leche*, Periódico Milenio, viernes 17 de agosto, México, 2007.

mayores para el campesino que la siembra de maíz. Un estudio²⁸⁷ de la Universidad Michoacana establece que el precio que se paga al productor por la marihuana o amapola es 16 veces mayor al precio que se paga por la vainilla o la almendra que son los productos más redituables. Por ello la tierra mexicana en poder del narcotráfico es equiparable a la superficie que ocupa el estado de Oaxaca. De las casi 31 millones de hectáreas destinadas a la agricultura en el país, más de 9 millones se siembran de droga y en 8,2 millones se cultiva maíz. El empobrecimiento del campo mexicano y la falta de programas sociales para el campo ocasionan que al menos el 30 por ciento de la tierra cultivable se encuentre en manos del narcotráfico²⁸⁸.

En la mayor parte de los casos del narcotráfico los productores son obligados a rentar sus tierras, sembrar la droga, proteger cultivos y entregar la cosecha, a cambio reciben hasta 400 mil pesos por hectárea y el pago de 300 pesos diarios por jornal. En contraste un acaparador de maíz en el estado de Sinaloa recibe 12 mil pesos por hectárea y desembolsa 54 pesos al día por trabajador. El kilo de marihuana cuesta 18 mil pesos el kilo y la tonelada de maíz cuesta 2 mil pesos el kilo²⁸⁹ Poco más de 90 mil kilómetros cuadrados son utilizados para el cultivo de marihuana y goma de opio, cuyos sembradíos están establecidos en el noroeste y suroeste del país. Dicha extensión representa la vigésima parte del territorio nacional.

4.12 Efectos de la liberalización en la economía de los hogares mexicanos

La evidencia empírica²⁹⁰ sugiere que las reformas al comercio mundial han producido desigualdades y resultados diversos entre países, principalmente cuando se analizan sus efectos en cuanto a pobreza se refiere. Esto implica que el análisis de las reformas al comercio en cuanto a cambios en el bienestar social no puede verse de manera generalizada, sino que deben verse en base a cada país. De hecho dentro de un mismo país, existen áreas que son beneficiadas y otras que son afectadas. El grado de

²⁸⁷ Estudio de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en "Cultivos en poder del Narco, Las drogas destruyen" en el Periódico Excelsior consultado el lunes 29 de octubre del 2007.

²⁸⁸ Presidente del tribunal agrario, Ricardo García Villalobos en Ibidem, consultado en periódico Excelsior el lunes 29 de octubre del 2007.

²⁸⁹ Precios según SEDENA y el SIAP en Ibidem, consultado en periódico Excelsior, lunes 29 de octubre del 2007.

²⁹⁰ Estudio publicado en Nicita Alessandro, 2005, Multilateral Trade Liberalization and Mexican Households: The effect of the Doha Development Agenda, documento del Banco Mundial.

afectación de México por la implementación de la agenda de Doha se ha investigado mediante un estudio basado en el trazado de los cambios de precios domésticos de los bienes y factores y su impacto en el bienestar social, tomando en cuenta el rol particular de los precios de transmisión doméstica²⁹¹.

Se ha tenido la creencia de que la reducción de las barreras al comercio lograría el aumento de este último y ello repercutiría en un mayor crecimiento y reducción de la pobreza en los PED y PMA. Pero existe evidencia de que los efectos de este comercio en la reducción de la pobreza de los PED y PMA son fragmentarios. En la práctica podemos afirmar que el comercio es sólo un ingrediente del desarrollo, pues es necesario que vaya acompañado de políticas que aseguren que efectivamente el comercio va a beneficiar a los pobres. Nicita, en su estudio, analiza el efecto pobreza debido a la liberalización del comercio multilateral, tomando en cuenta los cambios en los factores (trabajo y tierra) y en los costos de la canasta básica de consumo, así como también evaluando las fuentes de ingresos de los hogares pobres, así como los cambios en el ingreso real y la pobreza.

“El estudio está enriquecido por el análisis de la transmisión de los precios domésticos, así como la investigación de la magnitud y el efecto de las políticas de comercio a nivel local” tomando en cuenta el papel de las medidas y el efecto en las políticas de comercio en la pobreza, no sólo basándose en lo que los pobres producen y consumen, sino también en la localización geográfica, es decir, en donde la producción y el consumo toman lugar. Los resultados del estudio señalan efectos negativos muy pequeños. Pero con la implementación de la Agenda de desarrollo de Doha, complementada con políticas domésticas adecuadas, para el crecimiento de la productividad y para mejorar la transmisión de precios domésticos, entonces el efecto deviene positivo²⁹². Los efectos más fuertes de la liberalización del comercio se han dado en los estados del norte de México que se encuentran más conectados con el comercio internacional, mientras que en los estados del sur los hogares están más aislados de los efectos de las reformas al comercio pues los efectos en los precios de estas áreas así lo indican.

²⁹¹ Schwentesius, 2004, pág. 2.

²⁹² Ibidem pág.3-4.

Aunque México es un país de mediano ingreso y un miembro de la OCDE, la pobreza es generalizada. Dicha pobreza aumenta o desciende durante los periodos de crecimiento o caídas económicas. En el año 1990, la pobreza extrema²⁹³ fue calculada en 24 por ciento de la población. Con la crisis económica de 1995 y la devaluación del peso la pobreza fue de 37 por ciento para 1996 y a 34 por ciento en 1998. La recuperación económica ha permitido que la pobreza extrema disminuya a 20 por ciento en 2002, pero la pobreza en México sigue siendo principalmente un fenómeno rural. Los estados del sureste de México son los que tienen más pobreza y algunos del centro, a excepción del Distrito Federal. Los estados del norte del país son los de menor pobreza. En las áreas urbanas la pobreza es moderada y está más generalizada. A nivel nacional, el 50 por ciento de la población es moderadamente pobre y vive principalmente en las áreas rurales del sur y el centro del país. Los niveles de pobreza dependen de lo expuestos que estén los pobres a los *shocks* de los precios internacionales.

Según cifras del Banco Mundial la producción de básicos mexicanos como el maíz cayó en 10,8 por ciento en el ciclo 2004-2005, en el que se produjeron únicamente 19,3 millones de toneladas contra 21,7 millones del ciclo 2003-2004. En el mismo ciclo, para el fréjol la producción fue de 896. 892 toneladas, frente a 1.163.000 del ciclo anterior. Durante el ciclo 2004-2005 las unidades de ganado aseguradas por la institución nacional de seguros AGROASEMEX se redujeron en 49,9 por ciento pasando de 22,1 millones del ciclo anterior a sólo 11,1 millones. En el año 2004 los créditos descontados por FIRA crecieron 30,7 por ciento y en 2005 sólo crecieron 8 por ciento en comparación con el aumento del año anterior. Por todo lo anterior debe establecerse una política agrícola que implemente programas que fomenten el aumento en la productividad de los productos básicos, vincular la producción de los pequeños agricultores con los mercados hortícola, avícolas, pesqueros y lácteos de rápido crecimiento, para con ello generar más empleos rurales y disminuir la pobreza²⁹⁴.

El estudio establece una relación de cómo afectan las políticas comerciales a la pobreza rural en términos de hogar-granja, la cual produce y consume bienes y servicios

²⁹³ La pobreza extrema está definida como no llegar a cubrir el mínimo gasto necesario para garantizar 2200 calorías por día.

y vende trabajo. Por ello un incremento en el precio de lo que los hogares-granja venden incrementa su ingreso real y un descenso en el precio afecta su ingreso real. La pobreza se encuentra ligada al desempeño del sector agrícola y más de la mitad de los ingresos está ligado a la agricultura, trátase de trabajo autónomo, salarios agrícolas o ventas agrícolas. La canasta básica de los hogares muy pobres se compone de autoconsumo, alimentos comprados y compras de bienes y servicios. Entre los bienes comprados se encuentra principalmente el maíz, que es su principal fuente de alimento, en el que se gasta la cuarta parte del total de ingresos. En otros vegetales se gasta el 20 por ciento y en productos de origen animal el 30 por ciento. Los hogares de pobreza moderada consumen menos cereales y vegetales y más alimentos de origen animal²⁹⁵.

El estudio ha dado por resultado que:

- 1.- Los hogares mexicanos dependen fuertemente de los salarios laborales;
 - 2.- El ingreso de los hogares muy pobres está altamente relacionado a los sectores agrícolas;
 - 3.- Existe distinción de los salarios laborales entre los diferentes grupos de hogares:
 - 3.1 Los no pobres que dependen de trabajo especializado y
 - 3.2 Los pobres que obtienen la mayor parte de su ingreso del trabajo no especializado.
- Estos pobres gastan la mayor parte de su ingreso en compras de alimentos principalmente en cereales como maíz y productos de base animal como lácteos y carne. Dadas estas premisas, el efecto de la Ronda Doha sobre la pobreza depende básicamente tanto de los salarios agrícolas como de los efectos-precio en algunos productos clave como cereales (principalmente el maíz) y carnes²⁹⁶.

Las implicaciones de la Agenda de Doha en los hogares mexicanos y en la reducción de la pobreza se estimaron analizando algunos factores:

- a) Impactos en los precios de los bienes producidos y consumidos por los hogares,
- b) Impactos en la demanda de las exportaciones mexicanas,
- c) El impacto en el factor trabajo y tierra-salarios mexicanos,
- d) La extensión de los efectos y su transmisión en cada hogar y

²⁹⁴ Pescador Fernando, *Insta el Banco Mundial a reactivar el sector agroalimentario*, Periódico Milenio, sábado 3 de noviembre, México, 2007.

²⁹⁵ Ibidem pág. 5.

²⁹⁶ Ibidem pág. 8.

- e) Los incisos a, b y c el cambio de precios promedio fueron estimados mediante un modelo GTAP²⁹⁷.
- f) Existen áreas rurales con mercados aislados en los que la infraestructura de mercado está pobremente desarrollada y dado que la transmisión de precios domésticos es imperfecta, para medir los efectos de las reformas comerciales en la pobreza, en el estudio estimaron en primer lugar la magnitud de los cambios en los precios domésticos al menudeo como consecuencia de los precios mundiales²⁹⁸.

Se consideraron dos escenarios: la liberalización comercial completa que asume la remoción de todas las tarifas, la remoción de todas las subvenciones a la exportación y soporte doméstico y el escenario de Doha. En el escenario de Doha los precios de los productos agrícolas aumentarían, lo que no ocurre para las manufacturas. El factor de retorno para los recursos naturales aumentaría 1.6 por ciento en términos reales, los salarios tendrían una disminución mínima tanto los especializados como los no especializados y el factor retorno de la tierra se espera que se incremente entre cero y 1 por ciento.

Para el escenario de la liberalización total se pronostican mayores efectos. El factor de retorno de la tierra se espera que descienda en un 16 por ciento, los salarios laborales declinarían en un 0.1 por ciento para los no calificados y los calificados tendrían un aumento del 0.1 por ciento. Los precios de los cereales aumentarían casi un 15 por ciento, aceites y grasas incrementarían en un 15 por ciento, los productos lácteos declinarían 0.6 por ciento, la carne y el azúcar no tendrían cambios aparentes, los vegetales y otros productos agrícolas podrían descender a 2 por ciento y los productos alimenticios aumentarían 0.3 por ciento. En el escenario de la liberalización total y la especialización de las exportaciones, se percibe una reducción sustancial debido a la erosión de las preferencias de acceso de México al mercado estadounidense.

²⁹⁷ Para mayores detalles ver Banco Mundial, 2005, Nicita Alessandro, Multilateral Trade Liberalization and Mexican Households: The effect of the Doha Development Agenda, documento del Banco Mundial pág. 9.

²⁹⁸ Esto fue hecho mediante el modelo CGE, el modelo fue utilizado para medir la variación de los precios locales en relación a los precios internacionales y están basados en la tarifa de la tasa de cambio. Para mayor información ver, Banco Mundial, Nicita, 2005 pág. 9.

En el escenario de Doha la producción agregada aumentaría en 850 millones de dólares al año debido a la demanda internacional de productos mexicanos, concentrándose en manufacturas y servicios, aunque Nicita hace notar que un aumento en las exportaciones mexicanas, no necesariamente repercutirían en la reducción de la pobreza, ya que los hogares pobres no están empleados en forma directa en la producción del mercado de exportación, y en segundo lugar, debido al costo asociado al aumento de la demanda, en donde las ganancias netas son mucho más pequeñas que el volumen de la producción²⁹⁹. Es importante resaltar que los resultados del escenario de la implementación de Doha, en ausencia de reformas domésticas sugieren que las reformas al comercio tendrán un efecto negativo sobre todo en el ingreso real de México. Sin embargo, el escenario de Doha con una reforma complementaria y el incremento de la productividad se traduce en un efecto positivo con un aumento de un 0.4 por ciento en el ingreso real mexicano, con mayores ganancias en el ingreso de la pobreza moderada de 0.7 por ciento y para los muy pobres de 0.5 por ciento especialmente en el norte de México y zonas fronterizas. El análisis del Banco Mundial concluye que con la implementación de Doha y sin reformas complementarias, México perdería; pero perdería aún más con una liberalización multilateral total del comercio.

4.13 El caso del maíz, el efecto tortilla, el impacto de los biocombustibles

El maíz es el cultivo de mayor importancia en México. Es producido en todo el país. El maíz blanco es utilizado principalmente para consumo humano, y el maíz amarillo es utilizado principalmente para forraje. En el año 1994, la producción fue de 18 millones de toneladas, ya que se dio un aumento de 25 por ciento en la superficie cultivada de maíz y un aumento de 30 por ciento en los rendimientos, llegando a 2,2 toneladas por hectárea. A partir del año 1990, se empezó a aumentar la superficie cultivada de maíz como consecuencia del aumento en los precios de garantía para el mismo y la disminución de dichos precios para el sorgo y el trigo, lo que causó un desplazamiento de la producción del sorgo y trigo a la de maíz. En 1995, la producción disminuyó un 6 por ciento por dos razones, la sequía y el cambio de los precios de garantía por precios mínimos.

²⁹⁹ Ibidem pág. 13.

Los cocientes producción/consumo fueron de 80 por ciento en el periodo 1979-1990. Se incrementaron a 94 por ciento en promedio en los tres años que siguieron, por un aumento en la producción y debido al aumento en los inventarios se dio una disminución de las importaciones. En 1994 y 1995 disminuyó el cociente a 80 por ciento. La ESP total para el maíz fue positiva a excepción del año 1983 por la devaluación del peso. Los precios fijados para el maíz han sido mayores que los precios en frontera a excepción de los años 1983, 1984 y 1995. La participación del SPM fue de 43 por ciento en el periodo 1979-82 y aumentó a 72 por ciento para el periodo 1989-94, debido a un aumento mayor en los precios de garantía en comparación con los precios en frontera. La participación del SPM disminuyó cuando se introdujeron los pagos directos de PROCAMPO con una reducción de 40 por ciento en el año 1994 y 20 por ciento en 1995, como consecuencia de la devaluación del peso y la puesta en marcha de los precios mínimos. Para entonces los apoyos para los agricultores que cultivaban maíz consistieron en subvenciones a los intereses, desarrollo de infraestructura, subvenciones para el riego, la investigación, extensión y capacitación y desde 1994 los pagos directos de PROCAMPO.

El maíz es, además, parte esencial de la cultura, ritos e identidad colectiva en México, alimento vital y básico para su población. México fue pionero en el descubrimiento y domesticación del maíz contando con 300 variedades, de las cuales se siembran aún 30. El maíz blanco representa casi un 95 por ciento de la producción total de maíz destinado principalmente al consumo humano. Un 42 por ciento de los agricultores practica la agricultura de subsistencia. Su cosecha es para su consumo y no es comercializada. Cerca de un tercio de la producción es para autoconsumo. El maíz amarillo es principalmente importado y se utiliza como alimento para animales y para la producción de almidón. Cuatro quintas partes de los productores agrícolas lo cultivan, abarcando el 40 por ciento del territorio cultivable, siendo México el cuarto productor mundial de maíz.

Para los campesinos mexicanos el maíz es un valor de uso que representa su seguro de vida. Por ello, cuando al comienzo del año 2007 el precio de la tortilla se dispara con aumentos que llegaron hasta 120 y 150 por ciento de su precio del año anterior, las repercusiones fueron profundas. Esta situación había sido precedida por aumentos en las tarifas de energía como electricidad, gas y gasolina, lo cual a su vez

repercutió en alzas de precios en los alimentos básicos pero ninguno tan pronunciado como el de la tortilla, elaborada básicamente con maíz y que es el alimento principal básico de la población pobre mexicana. No fue casual que las consecuencias se convirtieran en un agravante social fuertemente sentido por la población de escasos recursos. El presidente de la república mexicana hizo en esos días una gira por el país y en todos los lugares había manifestaciones sobre la angustia y preocupación por el alza en el precio de la tortilla. Las reclamaciones eran generalizadas, se requería una reacción pronta por parte del gobierno.

Es importante señalar que en México siempre se han obtenido bajos rendimientos del maíz debido a que el 85 por ciento se cultiva bajo temporal, de éste el 50 por ciento es de productividad baja o marginal. El 92 por ciento de los productores siembran menos de cuatro hectáreas y producen con tecnologías tradicionales. Desde hace 30 años, 2,75 millones de unidades agrícolas siembran en México más de ocho millones de hectáreas. Lo hacen muy diferentes productores, desde los muy pequeños, pequeños, intermedios hasta los empresariales, utilizando desde tecnologías tradicionales a tecnologías modernas y fertirrigación.

México podría producir el maíz necesario para el consumo de su población, impulsar su industrialización y exportar, promoviendo la competitividad y mayor productividad del sector agropecuario. Hay que señalar que históricamente cuando ha habido necesidad, el gobierno ha impulsado la producción con programas de apoyo, como lo hizo con el Plan Jalisco que elevó los rendimientos en 56 por ciento, en 1959, y con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 1979-1980 en que se elevó el rendimiento en casi 50 por ciento. El PRONAMAT en 1990 elevó el rendimiento de 12 millones de toneladas a 16 y después a 18 toneladas para la misma superficie cultivada y el PROCAMPO en 1993.

Mestries³⁰⁰ concluye que el análisis de los factores que dieron origen a la crisis indica que no fue a causa de un déficit de producción de maíz blanco, del cual México es autosuficiente, ni del libre mercado, que sustituyó el monopolio estatal, antes CONASUPO, sino que la causa fue la presencia de monopolios y oligopolios privados

³⁰⁰ Rodríguez Mayorga y Flores Torres en Mestries 2007, pág1- 4.

que especularon, distorsionando las leyes del mercado a nivel nacional. Estas empresas privadas empezaron la comercialización del maíz en el año 1990. Los grandes productores del norte del país (Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Jalisco) comenzaron a producir maíz a gran escala rotándolo junto con otros cultivos como la soja, con procedimientos de riego y con rendimientos de aproximadamente 8 toneladas/hectárea, representando estos Estados el 31,4 por ciento de la producción nacional de maíz. Este tipo de productores son los que reciben la mayor parte de las ayudas por parte del gobierno, entre ellos el 57 por ciento de apoyos del programa ASERCA³⁰¹, programa que apoya la comercialización de granos y que sólo beneficia a los grandes productores del norte.

En el periodo que comprende de 1988-1998 se liberalizó el mercado del maíz, terminó la intervención de CONASUPO que se encargaba de la compra de granos, la distribución y que regulaba el maíz importado y la producción nacional con precio de garantía para el 20 al 25 por ciento de la producción doméstica. Las empresas MINSA y MASECA se beneficiaron del 53 por ciento de dichas subvenciones durante los años ochenta y noventa, y de los abastecimientos de CONASUPO cuando estas empresas sólo aportaban la cuarta parte de la producción de tortillas. El precio de garantía no sólo se conservó, sino que también se aumentó, pero el crédito a los productores de temporal fue reducido drásticamente, se finiquitaron las subvenciones a los insumos. CONASUPO fue vendida a los intermediarios e industrias privadas.

La liberalización del comercio de granos, entre ellos el maíz, en el marco del TLCAN se dio con un periodo de 15 años y un aumento paulatino de la cuota libre de arancel de 2.5 millones de toneladas. Para enero del año 2008 el mercado quedará completamente abierto para el maíz, las judías o fréjol³⁰² y la leche de Canadá y EE.UU., situación que actualmente ha causado polémica y el rechazo generalizado de parte de los productores y de parte del sector académico, debido a que la diferencia de la competitividad en EEUU y México es muy pronunciada principalmente por la brecha tecnológica y de la productividad del trabajo a causa de la mecanización. Los costos de producción son tres veces mayores en México. En EEUU se tiene mayor producción de

³⁰¹ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, programa perteneciente a la SAGARPA.

³⁰² Producto que en México es llamado fréjol.

escala, ya que el 69 por ciento de los productores cuentan con 20 hectáreas, cuando en México los productores tienen entre 3 y 4 hectáreas.

En un principio se esperaba que con la apertura del comercio del maíz en el marco del TLCAN para enero del 2008, se vieran inundados los mercados mexicanos con maíz amarillo estadounidense, pero después de que se han canalizado fuertes cantidades de este producto para su utilización en la fabricación de etanol, las perspectivas han cambiado y en la actualidad se esperan reducciones en la importación de maíz amarillo estadounidense para cubrir el déficit en México de dicho producto, lo que afectará el sector industrial, almidonero y pecuario mexicano. México importa 7 millones de toneladas anuales de maíz amarillo y tiene un excedente de 5 millones de toneladas de maíz blanco³⁰³.

Sólo el 30 por ciento de los productores en México es productivo, el 40 por ciento de los productores mexicanos produce 2,5 toneladas/hectárea, por lo que el INIFAP considera que el total de la producción de riego desaparecerá con la apertura. En cuestión de subvenciones, no hay forma de competir debido a que en EEUU se otorgan cuantiosas subvenciones para la producción agrícola, siendo el maíz el producto con mayores subvenciones. Se otorgan subvenciones a la exportación por medio de créditos con tasas muy bajas y largos plazos por el Credit Commodities Corporation, que sólo en el 2005 fue de 3,700 millones de dólares. Ya antes del TLCAN se importaba la cuarta parte del consumo de la población mexicana (3.7 millones de ton/año, para 1990 se importaron 4 millones, lo que era el 36 por ciento del consumo) y ahora en 2005-06 el 30 por ciento (7 millones de ton/año) después de la apertura del 2008, EEUU tiene previsto exportar 13,5 millones de toneladas de maíz para 2014. En 1997-98 se privatizaron los Almacenes Nacionales de Depósito, se suprimió el subsidio de la tortilla y el precio de garantía del maíz alineándolo al precio internacional, precio que cayó bruscamente desde 1996. También el ingreso de los productores agropecuarios sufrió pérdidas desde la crisis de 1994 ya que PROCAMPO no pudo cubrir de forma suficiente sus pérdidas³⁰⁴.

³⁰³ Hernández Antonio, *Productores de maíz sin temor a la apertura*, periódico milenio, lunes 10 de diciembre del 2007.

³⁰⁴ Mestries, 1992:295, en Mestries, 2007, pág. 6.

Las importaciones de maíz en el marco del TLCAN otorgaron un acceso mínimo libre de aranceles a EEUU por 50 000 toneladas y a Canadá por 1,500 toneladas, cuotas que se incrementarán en 3 por ciento por año. El arancel fuera de cuota fue fijado en 139 por ciento o \$480 dólares por tonelada, que se reduciría en 24 por ciento al año 2000 y después se irían eliminando gradualmente hasta 2008. Pero las importaciones de este producto han superado ampliamente las cuotas correspondientes a cada año, 25 millones de toneladas sin cobro de aranceles en 1994-2003, representando como antes se ha dicho una pérdida fiscal de 2.000 millones de dólares. Ello que ha ocasionado que MASECA y MINSA importen directamente, ejerciendo presión para que los productores mexicanos acepte la baja de precios. Y ya en el periodo 1999-2005 fue vendida la almacenadora más grande del país a la transnacional *CARGIL* por lo que esta transnacional ahora exporta maíz mexicano e importa maíz estadounidense a su conveniencia. También es receptora de fuertes subvenciones estadounidenses, por lo que el precio de venta del grano ha sido 20 por ciento menor de lo que verdaderamente cuesta.

El gobierno mexicano podía haber apoyado a los productores medianos para modernizar y organizar su infraestructura de almacenamiento y su comercialización, pero dejó a los productores mexicanos a la deriva y no lo hizo³⁰⁵. En este mismo periodo 1999-05 el precio real del maíz cayó 33 por ciento, pero el precio de los insumos subió 169 por ciento debido al alza del precio de los hidrocarburos. Para compensar a los productores de la diferencia entre el precio nacional e internacional se fundó la subvención ingreso-objetivo de ASERCA, pero este precio objetivo tampoco fue suficiente y sólo favorece a los grandes productores del norte de México, acentuando las desigualdades regionales. Existen también denuncias de que gran parte de estas subvenciones van a parar a la comercializadora *CARGIL* para subvencionar los fletes.

Algo que debemos resaltar de los campesinos mexicanos es que, a pesar de las circunstancias adversas para el campo, la producción de maíz ha aumentado en lugar de colapsarse llegando a 22 millones de toneladas en el año 2006. Podríamos mencionar varias explicaciones de esto, sobre todo que el maíz es el alimento básico más

³⁰⁵ ANEC 06/06 en Mestries, 2007, pág. 7.

importante para la población mexicana, por lo que su producción a nivel doméstico va por encima del coste que ello implique. Es cuestión de dignidad y seguridad alimentaria de los hogares. En cuanto a los grandes productores nacionales ellos obtienen una demanda segura para su producto, demanda que aumenta con el aumento de la población, por lo que el país es autosuficiente en la producción de maíz blanco y dependiente de las importaciones de maíz amarillo para usos pecuarios e industriales.

Mestries divide el mercado del maíz en varios tipos de compradores:

- 1.- los molinos de masa de maíz nixtamalizado para tortillas y derivados, sin capacidad de acopio ni almacenamiento, con rezago tecnológico, que enfrentan una demanda fragmentada y una oferta atomizada de pequeños campesinos productores, sujetos a intermediarios.
- 2.- comercializadoras, entre otros, que articulan la oferta y la demanda.
- 3.-. Mercados campesinos o rurales, regionales con zonas dispersas y con precios distintos que se enfrentan a una deficiente infraestructura de transportes lo cual termina encareciendo la comercialización.

En la industria harinera e industria de derivados la empresa transnacional mexicana MASECA controla el 50 por ciento del mercado de tortillas de maíz a nivel nacional y el 85 por ciento de las tortillas de harina. MINSA tiene el resto del mercado por lo que entre ambas se registra una situación de casi monopolio para la harina de maíz. La industria de derivados absorbe el 15 por ciento de la producción de maíz. En cuanto a los productores pecuarios, éstos captan la mayor parte del maíz amarillo importado. A partir del año 2005 con una producción mundial deficitaria y la caída de las reservas, así como un fuerte aumento en la demanda de uso industrial de maíz para la producción de agrocombustibles, se provocó el aumento de los precios del grano.

La llamada crisis de la tortilla fue provocada por un alza del precio de este producto en el mercado doméstico, alza que afectó principalmente a la población de escasos recursos pues la tortilla, como tantas veces se ha señalado en este trabajo, es la base de su alimentación. La tortilla subió de precio de 6 pesos a 9 pesos y hasta 13 pesos en algunas regiones. El precio de la tortilla aumentó en 150 por ciento mientras el precio del maíz aumentó en 90 y 100 por ciento. Se dijo que este aumento del precio de la tortilla era motivado por el aumento del precio de la tonelada de maíz que pasó de

1.400 pesos la tonelada a 2.300 a principio del 2006 y a fin del año el precio ya era de 3,230 pesos la tonelada.

El aumento en los precios se debe a varios factores. Entre ellos cabe destacar:

- 1.- Un alza del precio del maíz importado de los EEUU, debido a que la producción se ha canalizado a la producción de etanol para lograr con ello una menor dependencia de las importaciones de petróleo.
- 2.- La tercera parte del consumo de maíz en México depende de las importaciones de maíz subvencionado.
- 3.- Por la exportación de maíz mexicano subsidiado debido a errores del programa ASERCA y de la Secretaría de Economía en el manejo de los inventarios de la producción nacional en el año 2006, ya que favorecieron la exportación de maíz blanco a África (500 000 toneladas) para satisfacer las plantas de MASECA allá. También se favoreció el abasto de maíz blanco para el consumo pecuario de las empresas de Bachoco; disminución de los inventarios de 8 millones de hectáreas cultivadas a 7 millones; un aumento de la demanda y disminución de los inventarios del grano a nivel mundial y la mayor alineación de los precios internos a los precios mundiales.
- 4.- Un fenómeno especulativo de las principales comercializadoras que almacenaron y especularon con el maíz. Se menciona al respecto también la especulación en menor escala de intermediarios y molineros, aunque se justifica para algunos por el aumento de las tarifas eléctricas de fines del año 2006 y que afectaron principalmente a los molineros.
- 5.- Por el favoritismo que se ha otorgado a grupos de interés en cuanto a subvenciones así como a la canalización a estas empresas de maíz blanco para productos alimenticios industrializados.

Las políticas del gobierno en cuanto al maíz han sido las de favorecer la importación de maíz. De hecho importó maíz fuera de cuota sin el cobro de aranceles, rebasando la cuota de 500 000 toneladas alcanzando 650mil toneladas libres de arancel, el setenta por ciento de dichas importaciones provienen de los EEUU³⁰⁶. En el año 2002 en el acuerdo del TLCAN se pudieron haber gravado aranceles de 108.9³⁰⁷ por ciento para el maíz que México llegó a importar fuera de cuota por un total de 5,8

³⁰⁶ Mestries, 2007 pág. 16.

³⁰⁷ Calva en Schwentesius, 2004, pág. 210.

millones de toneladas cuando la cuota permitida sin arancel era de 3,2 millones de toneladas para el maíz canadiense y estadounidense. En cuanto a la solución pronta al problema de la crisis de la tortilla, el gobierno firmó un pacto junto con tortilleros e industriales de la masa que incluía un precio de 8.50 pesos por kilo de tortilla. En los supermercados hubo un acuerdo para vender a 6 pesos el kilo de tortilla de harina de maíz.

Existe la propuesta de varios investigadores para proteger temporalmente el campo mexicano de las importaciones de maíz y dar apoyos a los pequeños productores de tierras de temporal, apoyar proyectos de aumento de la productividad y establecer un plan de recuperación de tierras maiceras ahora dedicadas al ganado, favorecer la comercialización, el almacenamiento y el transporte.³⁰⁸ Podemos resaltar un avance sustancial, el hecho de que se ha aceptado reducir las subvenciones al maíz en el presupuesto 2007-2012 de la *Farm Bill* estadounidense, y eliminar las subvenciones a la comercialización y pagos contracíclicos, lo que significa que se espera una mejoría para 2008, año en que se eliminarán totalmente los aranceles para el maíz, el fréjol y el azúcar.

La Confederación Nacional Campesina denuncia que los transgénicos, maíces genéticamente modificados entraron a México desde hace más de diez años, cuando entró en vigor el TLCAN. En el 2006 el 70 por ciento (11 millones 100 mil toneladas) del maíz amarillo entero y quebrado que se importó de los EEUU era transgénico³⁰⁹. Los granos y oleaginosas son en su mayoría transgénicos, y aunque aún no se comprueba su impacto negativo sobre la salud de los seres humanos, sí está probado su impacto negativo sobre la riqueza fitogenética de México a través de cruces no controlados.

México no ha utilizado su derecho a las salvaguardas especiales y medidas de emergencia cuando las importaciones de los productos agropecuarios causan daño o amenazan causarlo a la producción nacional. Importantes sectores productivos mexicanos han sido seriamente dañados, entre ellos el arroz, soja, carne porcina, bovina, maíz, frijol, etc. Existen disposiciones contra prácticas de comercio desleales a través de las que se pueden imponer aranceles compensatorios a los productos importados que

³⁰⁸ Barkin en Mestries pág. 17

³⁰⁹ Blanca Valadez, Periódico Milenio, 9 de julio del 2007.

reciban subvenciones en sus países de origen o que se vendan en México por debajo de sus costos. Según un estudio del *Institute of Agriculture and Trade policy*³¹⁰, en el año 2001 los EEUU exportaron maíz a un precio 33 por ciento por debajo de su costo, para la soja fue de 29 por ciento, el trigo 44 por ciento y el algodón 57 por ciento.

Con la apertura total para el sector del maíz y el fréjol para el año 2008, se ha estimado que México importará 6 millones de toneladas de maíz. Sinaloa produce hasta 8 toneladas de maíz por hectárea, cantidad comparable a la producida por EE.UU. y Canadá. México es en la actualidad el cuarto productor mundial de maíz³¹¹, pero esta producción no es suficiente para cubrir la demanda de su población. Sin embargo no olvidemos que aunque México es un productor importante de maíz en el mundo, existe una gran disparidad de la productividad entre productores que van desde productores de alta tecnología que cuentan con financiamiento e infraestructura, hasta productores de subsistencia, que durante generaciones han utilizado métodos tradicionales de labranza donde la producción es apenas de 1,5 toneladas por hectárea³¹². En México existe también una sobrepoblación en términos de PIB del sector agropecuario con un 16 por ciento de población y el PIB agrícola es de 5 por ciento. Se establece así una relación desproporcionada de 16 contra 5, lo que revela que existe una gran pobreza en el sector agropecuario mexicano.

4.14 Impactos en otros Productos

La cerveza mexicana es una de las exportaciones agroalimentarias más importantes en México, con casi mil millones de dólares, generando el 12 por ciento de divisas del sector agroalimentario. La industria está formada por un duopolio de empresas transnacionales, el grupo Modelo en el que el 51 por ciento es propiedad estadounidense y FEMSA de la cual el 30 por ciento es propiedad canadiense. El tratado de libre comercio ha propiciado una serie de fusiones en el sector de la cerveza. La cerveza mexicana se produce cada vez menos con materias primas mexicanas. En el año 1998 se importó más del 50 por ciento de los insumos equivalentes a la cebada³¹³. Ahora bien, en el año 2001 las sequías en Canadá, EEUU y Australia acabaron

³¹⁰ Schwentesius, 2004, pág. 212.

³¹¹ Los productores de maíz en orden de importancia en el mundo son EEUU, China, Brasil y México.

³¹² Periodico Milenio, Apertura del TLCAN en 2008, jueves 26 de julio del 2007.

completamente las existencias de malta y cebada en todo el mundo, por lo que se terminó con las importaciones a precio dumping.

Antes del TLCAN la cebada requería permisos de importación que eran manejados por CONASUPO, ahora ya liquidada. La cebada fue uno de los productos más negociados en el TLCAN. Se estableció un esquema de protección hasta final del 2002 con una cuota cuyo cupo fue la relación entre cebada y malta de 1 a 0.7, con cupo³¹⁴ mínimo de 120 000 toneladas para EEUU y 30 000 para Canadá, con un incremento del 5% por año para cada país. El cupo de los EEUU fue fijado por encima de las estadísticas mexicanas por lo que más del 20 por ciento del consumo nacional fue dependiente de las importaciones, cediéndose la soberanía nacional y perdiendo el control sobre los precios domésticos³¹⁵.

Las fallas en la negociación de la malta y la cebada en el TLCAN fue que se negociaron cupos mínimos de importación libres de arancel en lugar de cupos máximos. Con ello se negoció un cheque en blanco para la importación de malta y cebada para la industria cervecera. Se negoció su libre comercio a diez años pero no se establecieron programas para hacer competitiva la producción mexicana de estos productos. De hecho la cebada había quedado fuera de los apoyos del gobierno otorgados al ingreso de los productores del programa de PROCAMPO, pero luego de marchas y tomas de carreteras, se incluyó este producto en el esquema de apoyos de PROCAMPO y de comercialización de ASERCA. Se pudo haber fomentado un producto mexicano con capacidad exportadora y haber posicionado no solo a la cerveza sino a la malta y la cebada mexicanas en los mercados internacionales.

En el periodo de 1994 a 2002, México importó 1.4 millones de toneladas arriba del cupo negociado, se admitieron importaciones sin pago de arancel a través de cupos adicionales. La omisión del pago de arancel en el periodo 1994-2002 significó una pérdida fiscal de 153 millones de dólares. De manera unilateral el gobierno renunció al cobro de estos aranceles. Este monto hubiera podido financiar el gasto de subsidio del gobierno mexicano que fue de 162 millones de dólares para el mismo periodo. Las

³¹³ Schwentesius, Aguilar y Gómez, ¿El campo no aguanta más?, 2004, pág. 130.

³¹⁴ Para fijar los cupos los negociadores tomaron como base los años 1989 a 1991.

³¹⁵ Schwentesius, 2004, pág. 134.

importaciones de producción a bajos costos y la falta de apoyos desestimularon la producción nacional. Hecho aunado a que los precios de exportación de estos productos están por debajo de sus costos de producción, por lo que al importarse este producto a México se perjudica a los productores nacionales.

Los datos publicados en el departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA)³¹⁶ reportan pérdidas financieras para la producción de cebada de la década de los noventa. Para el año 2001, la pérdida por hectárea fue en promedio de \$241,90 dólares estadounidenses para todas las zonas de producción de Estados Unidos. Es decir sin las subvenciones la producción de cebada estadounidense sería incosteable. También se otorgan subvenciones a la exportación de cebada a través del Export Enhancement Program (Programa para el aumento de las exportaciones)³¹⁷. La demanda mundial de cebada es de 20 millones de toneladas anuales. La industria cervecera mexicana ha adoptado una orientación de impulso de la producción nacional, como un convenio de la Empresa Impulsora Agrícola para comprar 350.000 toneladas de cebada para el ciclo primavera-verano por siete años a partir del 2003.

México tiene un potencial exportador no aprovechado de la producción de la cebada, malta y cerveza. Por lo que si se implementa un proyecto de producción nacional de estos productos en conjunto podría influirse positivamente la balanza comercial. La región de temporal del altiplano de México es buena para la producción de cebada. La cadena agroindustrial de la cebada-malta-cerveza utiliza 58.000 unidades de producción primarias y puede seguir siendo una importante fuente generadora de empleo.

Los productos ganaderos y cárnicos de bovino.- iniciaron su apertura comercial en la década de los ochenta. Este proceso de apertura se agudiza con el TLCAN. Poco a poco la balanza se ha tornado deficitaria en este sector. El déficit fue de 2 mil millones de dólares en el 2001. En 1988, la importación de carne se incrementó de 4,5 mil toneladas a 28 mil. En 1989, de manera unilateral se redujeron a cero los aranceles para este sector por lo que las importaciones estadounidenses y canadienses

³¹⁶ USDA, United States Department of Agriculture.

³¹⁷ Schwentesius 2004, pág. 142.

aumentaron llegando a 380 por ciento de 1988-1992³¹⁸. Para este mismo periodo, los productores estadounidenses recibían subvenciones de 7,2 por ciento de su producción en promedio, los productores canadienses 14 por ciento y los de la Unión Europea de 55 por ciento. En cambio al productor mexicano se le imponía un -10,4 por ciento de su producción.

En el año 1992 se volvieron a imponer aranceles al ganado y la carne como respuesta al impacto de las importaciones de los años anteriores en la producción ganadera mexicana y a solicitud de los productores mexicanos. Pero esta medida se vino abajo con la puesta en marcha del TLCAN y las importaciones nuevamente quedaron en arancel cero para Canadá y EEUU por lo que a partir de 1994 las importaciones cárnicas crecieron aceleradamente. En 2001, las importaciones de carne se duplicaron en relación a 1994 llegando a 1.174 millones de dólares, las exportaciones mexicanas también aumentaron llegando a ser 25 por ciento mayores, lo que representa la tercera parte de lo que se importa. Sin embargo, las importaciones siguen aumentando año a año y las exportaciones no, por lo que el déficit del sector sigue en aumento y presenta un saldo negativo. Para el año 2001 el déficit llega a 741 millones de dólares, siendo superior en 262 por ciento comparado con el del año 1994.

Las importaciones de carne han aumentado en volumen en 188 por ciento del año 1994 al 2001. En 1994 se importaron 97.069 toneladas de cortes deshuesados y en el 2001 fueron 279.343 toneladas. La carne deshuesada con alto valor agregado es el principal producto de importación por lo que son desplazados un amplio número de productos en el mercado, con fuertes impactos en la fuerza de trabajo del proceso productivo cárnico. El total de las importaciones de carne en el año 1994 fue de 118.595 toneladas; en el 2001 fue de 306.381 y la estimación para 2002 es de 502.000. Además se importaron para el abasto 98.218 cabezas de ganado en 1994 y 146.845 en 2001. Estas cifras nos muestran que las importaciones de este sector van cada vez en mayor aumento. Fueron de 13.6 por ciento en 1994, en el 2001 fue de 28 por ciento y para el 2002 se estimó en 40 por ciento.

³¹⁸ Schwentesius, 2004, pág. 153.

Las exportaciones tenderán a la baja según estimaciones debido a las restricciones por la tuberculosis bovina y la norma de etiquetado, de regla de origen de la carne y el ganado aprobada por la Ley de Agricultura estadounidense. Schwentesius destaca en su estudio sobre el sector que se han observado prácticas de comercio desleal. En junio de 1998 la CNG, la AMEG y 23 plantas TIF demandaron por dumping y después de varios años se emitió en la OMC una resolución favorable a México. Desde entonces al sector se le aplica un arancel, por lo que ha cambiado el comercio ya que ahora el 75 por ciento de las importaciones provienen de los EEUU y el 15 por ciento provienen de Canadá. También se señala que las empresas empacadoras son las mismas en Canadá y en EEUU por lo que se considera que está entrando la misma carne sin pagar aranceles vía Canadá³¹⁹.

El mismo estudio evalúa los impactos de la apertura comercial en el sector cárnico e industrias relacionadas en México concluyendo:

En lo referente a la Cadena de la Carne:

- 1) Deterioro de los precios, que están regidos por los precios internacionales, artificialmente bajos, tanto por la producción de bajo costo, como por las subvenciones indirectas que reciben los productores estadounidenses en cereales y forrajes en general;
- 2) Deterioro de los términos de intercambio;
- 3) Pérdida de rentabilidad;
- 4) Cierre de empresas;
- 5) Subutilización de rastros y empacadoras y
- 6) Pérdida de empleos a lo largo de la cadena

Otras actividades

- 1) Se contrae el consumo de insumos provenientes de la agricultura y de las industrias de alimentos balanceados, farmacéutica y veterinaria.
- 2) Se afecta el sector de peletería y curtiduría, aumentando la importación de pieles y provocando con ello pérdida de divisas.
- 3) La pérdida de divisas por concepto de diferencia entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones, desde que comenzó el TLCAN en el

³¹⁹ Schwentesius, 2004, pág. 158.

2001 fue de 2.706 millones de dólares. Además de la pérdida fiscal por concepto de aranceles no cobrados fue de 844 millones de dólares para el mismo periodo³²⁰.

4.15 El sector de lácteos

Las importaciones de leche en polvo no son complementarias sino sustitutivas de la producción nacional mexicana. Durante los próximos años los productores de leche nacionales producirán el 75 (+-5 por ciento) de los requerimientos de leche del país. Tanto el déficit lechero como la pobreza generalizada en México obligarán a que se sigan importando a través de LICONSA fuertes cantidades de leche descremada en polvo que luego es vendida de forma reconstituida a precios subsidiados a la población de bajos ingresos. El gobierno de México ha dado incentivos para la relocalización de la producción lechera, para su concentración en grandes explotaciones altamente tecnificadas ubicadas en el norte de México, en detrimento de los productores medianos y pequeños de semintensivos y doble propósito.

Cada año se necesitan 100.000 toneladas de leche para el programa de abasto social que entran libres de arancel, ya que se tiene un déficit durante 8 meses al año, por lo que la industria debe cubrir su demanda con importaciones y requiere importar también sin arancel. El gobierno nunca ha cobrado los aranceles correspondientes a las importaciones fuera de cuota de leche en polvo. En el marco del TLCAN y la OMC también entran 50.000 toneladas en contrabando técnico, mediante su inclusión en las fracciones arancelarias 1901.90.03 (“preparaciones con base en productos lácteos con contenidos de sólidos superior al 10 por ciento de su peso”) y la 1901.90.05 son (“preparaciones con sólidos lácteos superiores al 50 por ciento de su peso”)³²¹. Según el estudio de Schwentesius estos productos se importan como preparaciones alimenticias pero en realidad son leche en polvo, a las que se les cobra sólo un 10 por ciento de arancel.

También es importante mencionar que la producción lechera en México es marcadamente estacional, por lo que se originan excedentes lecheros que no tienen

³²⁰ Schentesius, 2004, págs. 153-162.

³²¹ Schwentesius, 2004, pág. 169.

acomodo comercial inmediato y que se dan en los periodos de mayor precipitación y de mayor producción de forrajes que van de julio a octubre. Las importaciones de leche en polvo deben ser complementarias y no sustitutivas de producción nacional. Las importaciones encubiertas de leche en polvo que menciona Schwentesius como preparaciones alimenticias con base en productos lácteos han desplomado los precios del productor que cayeron de \$3,0/l a 2,5/l, por lo que la actividad se ha convertido en irredituable, toda vez ya que los costos de producción son de 3,0/l en promedio. Por todo lo anterior en el periodo de vigencia del TLCAN gran cantidad de productores lecheros de los Altos de Jalisco han abandonado la actividad. Entre el 25 y 41 por ciento después de abandonarla, han emigrado a los EEUU.

Una tonelada de leche descremada en polvo con la que se reconstituyen 10 000 litros de leche cuyo costo de la leche es de \$1,55/l más \$0,55/l de la grasa butírica por litro, más \$0,30 de otros costos del proceso e internación a los lugares de consumo. Su suma de que el precio de importación sin arancel es de \$2,40 litro. Si el precio soporte es de \$3,50 litro, la diferencia de 1,10 debería ser cubierto con un arancel para con ello estimular la producción nacional³²².

4.16 Los biocombustibles en México

El uso de los biocombustibles se está expandiendo desde Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea y ahora en México. Estos países piensan sustituir parte de su consumo de combustibles derivado del petróleo por combustibles basados en productos agrícolas como la caña de azúcar y el maíz, el sorgo y la remolacha para el etanol y el biodiesel en base a aceites vegetales. Ahora bien, los mitos en torno al etanol y que todavía no han sido probados son: se trata de un combustible limpio, reduce la dependencia con el petróleo, su uso tiene efectos positivos en el ambiente, es de bajo costo de producción y tiene una alta eficiencia energética. El 26 de abril del año 2007 la Cámara de diputados en México aprobó la ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos. La ley se basa exclusivamente en el etanol y considera erróneamente al maíz y no a la caña de azúcar como principal insumo para su producción³²³.

³²² Schwentesius, 2004, pág. 179.

³²³ Incertidumbre en torno a los biocombustibles, en www.etniasdecolombia.org/actualidad/etnica/detalle.asp?cid=5709, consultado el 6 de agosto del 2007.

La Ley para el Aprovechamiento de Energía Renovable está sustentada en el Plan Nacional de Desarrollo y busca diversificar las fuentes de utilización de energía en México. Fue aprobada el 14 de diciembre del año 2005, para entrar en vigor en el año 2006. Esta ley busca fomentar las energías renovables para lograr la diversificación y la seguridad energética a largo plazo. Esta legislación fue impulsada en base al movimiento de cañeros que en el año 2005 realizaron manifestaciones en la ciudad de México para exigir que se publicara la Ley de Desarrollo Sustentable de la caña de azúcar, con el fin de tener alternativas para la producción de la misma.

En el año 2005, se habían incluido en el presupuesto 297 millones de pesos para la construcción de dos plantas de etanol. Pero en el anexo del Programa Especial Concurrente aparece la palabra maíz entre paréntesis, señalando que la producción de etanol se hará a partir del maíz, y en el año 2006 aparece nuevamente este concepto sin señalar claramente el monto específico, aunque es calculado en 150 millones de pesos. La iniciativa de Ley de promoción y Desarrollo de Bioenergéticos se aprobó en la Cámara de Diputados el 7 de febrero del 2006.

En México, después de la aprobación de la ley de Biocombustibles, se iniciará la construcción de cuatro biorefinerías. Dos de ellas abastecerán a Petróleos Mexicanos y el etanol producido se utilizará como oxigenante de las gasolinas. Las otras dos producirán para la exportación. Se ha insistido en los beneficios que esta producción significa para los productores, por lo que se han realizado acuerdos con los productores mexicanos de maíz amarillo para lograr el abastecimiento de maíz amarillo. México es un país petrolero en el que la extracción de un barril de petróleo cuesta 5 dólares, la obtención de un barril de gasolina cuesta 20 dólares y la producción de un barril de etanol le cuesta entre 120 y 150 dólares.

El gobierno mexicano se había planteado la utilización de maíz para la producción de biocombustibles, siguiendo la estrategia estadounidense, pero el gobierno de Brasil ha recomendado a México producir etanol en base a la caña de azúcar. México tiene buenas posibilidades de producir etanol en base a la caña de azúcar, debido a que tiene zonas con climas propensos para dicha producción. A su vez esto ayudaría a los productores cañeros mexicanos tan olvidados. Podría reactivar la producción mexicana de caña de azúcar beneficiándolos.

El ministro de agricultura de Brasil ofreció asesoría a México para la producción de etanol elaborado con caña de azúcar, recomendando no se obtenga a partir de su producción con maíz. Brasil firmó un acuerdo de colaboración con México para apoyarlo enseñándole las innovaciones tecnológicas para la producción de biocombustibles. Se esperan también tratados comerciales en los próximos meses entre Brasil y México. México comprará a Brasil leche en polvo y condensada para destinarla a programas sociales en México. Brasil ofrece también otros productos como arroz, soja, carne bovina a la mitad del precio al que México les compra a otros países³²⁴.

En México se debe partir de que la producción de biocombustibles no compita con la producción de alimentos, ya que el uso de la tierra es básicamente para la producción de alimentos para la gran población mexicana, y la producción de biocombustibles se supedita a que no haya hambre en la población. Se establece un esquema de subvenciones que beneficie la producción primaria de los agricultores mexicanos, tal que estos puedan participar en la producción de biocombustibles y así darle valor agregado a la producción. En este contexto debe promoverse una política de promoción de biocombustibles determinando las mejores fuentes de insumos para su producción (aceites usados, biogas, tratamiento de basura, etc.) sin perder de vista la soberanía y la seguridad alimentaria y salud humana animal, y el mejoramiento del medio ambiente.

El Senado de la República modificó la ley de bioenergéticos que fue aprobada la primera semana de noviembre del 2007. Dicha ley contempla que se puedan utilizar residuos agroalimentarios como la cáscara de aguacate o los sobrantes industriales como el aceite utilizado para cocinar, piñón, residuos de grasas animales y los rellenos sanitarios; esto para no depender de la producción de comestibles. La producción de biocombustibles tiene como finalidad que se deje de depender del combustible fósil. En la actualidad de los 17 insumos que se pueden utilizar para la producción de biocombustibles, solo cinco se pueden producir en México: La palma de aceite, sorgo, la yuca, jatropha y remolacha.

³²⁴ Antonio Hernández, Periódico Milenio, viernes 3 de agosto, México.

Existe un estudio³²⁵ que señala que la productividad del etanol producido con maíz debe ser de 10 toneladas por hectárea, mientras que en México la productividad es tan sólo de 2,8 toneladas por hectárea. De acuerdo con este mismo estudio se pueden reducir las emisiones de bióxido de carbono que van a la atmósfera en casi 100 millones de toneladas para 2030. Distintos organismos públicos y privados habían invertido en ocho plantas productoras, 711 millones de pesos para producir etanol utilizando el maíz y 404 millones de pesos para la producción de etanol utilizando caña de azúcar. El costo de producción por litro de etanol es de 4 pesos y ochenta y cuatro centavos. Es más caro ya que el etanol producido con la caña de azúcar es de 4, 40 pesos.

Cuadro 4.6 Proyectos de Plantas de etanol en México (mayo del 2007)

Fuente Vegetal	Capacidad instalada (millones de litros por año)	Inversión (millones de pesos)	Inicio de operaciones	Empresas
Caña de Azúcar	73	200	2008	Melchor Monterrosa Hernández
Caña de Azúcar	102	1.375	2007	Uni-System-Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Azucarera
Caña de Azúcar	127	550	2008	SEDER Tamaulipas
Maíz amarillo	200	550	2008	SEDER Tamaulipas
Maíz Amarillo	190	610	2007	Corporación Jalcohol-CNPAMM
Maíz y Sorgo	75	220	207	Zucarmex
Maíz	190	550	2008	Destilmex
Maíz	56	374	2007	Mexstarch

Fuente: Estrategia política y económica de los promotores de etanol 2007 (RMALC); Perspectivas de la bionenergía en México 2007 (REMBIO) en Periódico Milenio viernes 2 de Noviembre del 2007.

Cuadro 4.7 Costos de producción de etanol según cultivo (Pesos por litro)

Caña de miel Pobre	4,4
Caña de jugo directo	4,73
Caña miel rica	5,72
Caña jugo + hidrólisis	6,6
Maíz vía seca	4,84
Remolacha	7,59
Yuca	8,69
Sorgo	9,02

Fuente: Estrategia política y económica de los promotores de etanol 2007 (RMALC); Perspectivas de la bionenergía en México 2007 (REMBIO) en Periódico Milenio viernes 2 de Noviembre del 2007.

³²⁵ Estudio "Perspectivas de la bioenergía en México" de la Universidad Autónoma de México.

Existen también investigaciones en la Universidad de Chapingo sobre biocombustibles. Esta institución educativa ha propuesto obtener biodiesel a partir de la semilla del piñón (*Jatropha Curcas*) que puede crecer en terrenos áridos. También sobrevive en terrenos muy pobres o salados y necesita muy poca agua, la toxicidad de las hojas y los frutos del piñón mexicano hacen que la planta sea inmune a hongos e insectos. Esta es una buena propuesta para México ya que cuenta con 120 millones de hectáreas de terrenos áridos y semiáridos o degradados. Según dicha investigación en estos terrenos el piñón podría producir 282 barriles diarios de biodiesel. Las ventajas de esta idea derivan en que los motores de autos y camiones que utilizan diesel no requieren de modificación alguna, además de que la tecnología para obtener biodiesel a partir del piñón es muy barata³²⁶.

Conclusiones

Dos décadas de reformas neoliberales conjuntadas con el abandono del campo por parte del gobierno han dado como resultado el sacrificio del campo mexicano y la pérdida de la seguridad alimentaria. Por lo que es tiempo de recapacitar y rescatar las funciones que la agricultura presta a la seguridad alimentaria y al desarrollo económico y social de las zonas rurales. El constante descuido de la producción interna de alimentos conlleva a riesgos alimentarios y desequilibrios de déficit externos y también afecta el patrón de desarrollo de país, y principalmente del sector rural.

“La verdadera opción del futuro consiste en adoptar una nueva estrategia económica que supere tanto los excesos e ineficiencia estructural del modelo sustitutivo de importaciones como los excesos de la ineficiencia estructural del modelo neoliberal. Desde luego la estrategia económica que reemplace al neoliberalismo deberá conciliar la consecución simultánea de los grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo, y crecimiento económico), cumpliendo simultáneamente los grandes objetivos de desarrollo humano (alimentación, salud, vivienda, educación, capacitación laboral y equidad social) y afrontando exitosamente los grandes retos del desarrollo de la planta productiva ...”³²⁷.

³²⁶ Periódico Milenio, “Propone piñón para generar biodiesel”, lunes 19 de noviembre del 2007.

³²⁷ Schwentesius, 2004, pág. 8.

México ha seguido una serie de reformas encaminadas a vincular el sector agropecuario con el mercado. La OMC nos indica que México ha reducido las intervenciones del gobierno que generaban mayores distorsiones, pero los pagos ligados a la producción y los precios siguen contabilizando la mitad de la ayuda que se otorga a los productores. No obstante México sigue siendo un país que otorga bajo soporte en comparación con el resto de los países de la OCDE.

Es imprescindible aumentar la productividad del sector, efectuar una mejor reasignación de los recursos y rescatar el principio de seguridad alimentaria como objetivo de nación, ponerlo al día y acorde con la realidad nacional y el comercio internacional. La seguridad alimentaria no debe dejarse a la deriva del comercio internacional que está fuertemente distorsionado con subvenciones y apoyos de los gobiernos y con el comercio de Estado o de gigantescas corporaciones extranjeras hacia los productos agropecuarios exportados por sus países, distorsionando los precios y la asignación de recursos. Se juega una liberalización en un comercio desleal, por lo que sin inversión y apoyo del gobierno mexicano a sus sectores rurales, es ayudar a aniquilarlos y fomentar la dependencia alimentaria del país.

El Banco Mundial³²⁸ ha instado a México a reactivar su sector agroalimentario, invirtiendo más en la producción de alimentos y poniendo en marcha reformas en las que los agricultores tengan más participación en la elaboración de los programas agrícolas, esto con la finalidad de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, ya que el aumento del PIB originado en el sector agrícola, es cuatro veces más eficaz para la reducción de la pobreza, que el producido en otros sectores. La agricultura es necesaria para la reducción de la pobreza y obtener la seguridad alimentaria, por lo que se requiere hacer mayores inversiones en ese sector para ayudar a dinamizar los sectores agrícola y rural.

Ante el cambio en el consumo y las reservas a la baja de maíz amarillo para producción de etanol en EEUU, podría ello motivar que productores de maíz blanco estadounidense se sientan incentivados a cambiar a la producción de maíz amarillo, lo que puede abrir una oportunidad para que los productores de maíz blanco mexicano

³²⁸ Pescador Fernando, *Insta el Banco Mundial a reactivar el sector agroalimentario*, Periódico Milenio, sábado 3 de noviembre, México, 2007.

exporten sus excedentes del producto a los EEUU ello beneficiaría a ambos países, y podrían hacerse acuerdos conjuntos entre las empresas, los agricultores y el gobierno para promover ese tipo de oportunidades, ya que en tres años se espera que los EEUU dejen de exportar el 60 por ciento de los granos al mundo ya que los destinará a la producción de etanol. La agricultura por contrato garantizaría a los productores la venta de su cosecha apenas empiecen a sembrarlas, ello daría seguridad al productor de tener un ingreso rentable y sería atractivo para el consumidor pecuario pues tendría un abasto seguro de materia prima. El entorno y los precios record son favorables para la producción del maíz

Urge establecer una política agrícola interna que apoye al desarrollo del sector agropecuario, apoyo al fomento para un óptimo comercio interno de productos nacionales, impulso al desarrollo tecnológico, y productivos del sector agropecuario. Utilizar las normativas de la OMC y los márgenes de maniobra del TLCAN para salvaguardar la producción interna de productos agropecuarios.

Capítulo V

La política agrícola de Brasil: milagro o estrategia exitosa

Brasil ha sido históricamente un país productor y exportador de productos agrícolas y es a la fecha una potencia agrícola a nivel mundial con un fuerte peso en los mercados internacionales. Su voz y voto hace eco a nivel mundial y tiene una fuerte influencia sobre los PED y PMA. También ha logrado el liderazgo en la producción de biocombustibles, principalmente en la producción de etanol utilizando azúcar de caña. Todo ello nos ha motivado a estudiar la política agrícola de Brasil, intentando responder a varias cuestiones. Entre ellas, cómo este país ha llegado a ser una potencia agrícola exitosa con muy pocas subvenciones, logrando sortear las caídas de precios de los productos, aún con las diversas crisis financieras que le han aquejado, librando batallas contra el proteccionismo de los PD, luchando contra la producción subvencionada que ha inundado sus mercados. ¿Que ha hecho Brasil y que no han hecho los demás países para lograr un política agrícola exitosa? ¿Es Brasil un ejemplo a seguir para el resto del mundo? ¿Representa el mercado de biocombustibles una salida de apoyo para la producción? Son todas ellas cuestiones a las que intentaremos dar respuesta en este capítulo.

5.1 Aspectos generales de la política agrícola de Brasil

Según informes de la OCDE, Brasil tiene una población de 180 millones de habitantes y un PIB de 1300 millones de dólares, lo que lo hace una de las economías más grandes del mundo. Es rico en recursos naturales. Su área agrícola es superada solamente por China, Australia y los Estados Unidos de América. Su agricultura primaria contabiliza el 8 por ciento del PIB, el 30 por ciento de sus exportaciones la constituyen productos agrícolas, por lo que se entiende que la agricultura juega un rol importante en la economía de esta nación.

Brasil abandonó el sistema de sustitución de importaciones en la década de los ochenta, y en los pasados quince años ha reformado su política buscando la estabilidad macroeconómica, realizando reformas estructurales y liberalizando sus mercados. Las reformas estructurales incluyeron la privatización de las empresas del estado, la desregulación de los mercados domésticos y el establecimiento de Mercosur. Las

reformas incluyeron al sector agrícola, por lo que en los años noventa se redujeron los desembolsos de soporte a precios y crédito subvencionado. Los mercados de la caña de azúcar, el trigo y el café fueron reformados. Se eliminaron las licencias de exportación, cuotas e impuestos. Todo ello logró una mayor estabilidad para las inversiones.

Un hecho a ser destacado es que Brasil es el país miembro de la OCDE que otorga menores subvenciones a sus productores. Sus subvenciones son de tan sólo el 3 por ciento del promedio de soporte otorgado por la OCDE. La salud de la economía brasileña está inexorablemente ligada al desarrollo de su sector exportador. Esta es una verdad permanente pues para el pago de sus servicios de deuda externa tienen la necesidad de generar cuantiosos excedentes del comercio. Es por ello que los hacedores de política promueven a toda costa las exportaciones. Brasil históricamente ha estado marcado por el desarrollo de sus exportaciones.

5.2 Las políticas agrícolas y la reforma agraria

En efecto, Brasil ha tenido en su desarrollo varios ciclos de producción basados en sus recursos naturales. Ha sido una economía fuertemente orientada a la exportación con fases que presenciaron un gran auge azucarero, un auge del oro y los diamantes, un auge cafetero y un auge cauchero. No debe olvidarse que desde sus primeros tiempos y hasta 1889 Brasil explotó el capital humano con la esclavitud. Tuvo fuerte dependencia de un solo cultivo primario hasta principios de los años sesenta. Durante los primeros cincuenta años del siglo XX, su política económica estuvo orientada a la protección de la renta de sus ingresos externos.

La economía brasileña se ha caracterizado además por la gran variación regional del ingreso per cápita. Si nos remontamos históricamente nos damos cuenta que el Nordeste es ahora la región más pobre, mientras que era la región más próspera en siglo XVII. La concentración de exportación de azúcar decayó y pasó a una agricultura de subsistencia. A principios del siglo XIX el sudeste se volvió más próspero. Sin embargo, aunque desde 1950 se han reducido las diferencias de ingreso, la brecha sigue siendo grande entre las regiones, y esto ha alentado la migración del nordeste a las áreas más prósperas.

La desigual distribución de la tierra data desde el periodo colonial, ya que se distribuyó en grandes propiedades (“capitanías hereditarias”). En el Nordeste los esclavos sembraban grandes extensiones de tierra con caña de azúcar, y la acumulación de capital y la concentración del poder económico y político la tenían los terratenientes de esta zona. Las leyes preservaron los derechos sobre la propiedad de esta forma hasta el año 1963. En ese año el Estatuto del Trabajador Rural extendió a los trabajadores rurales los beneficios que protegían legalmente a los trabajadores urbanos. Pero hubo dificultades porque esta legislación suprimió la relación tradicional terrateniente-campesino. Con tal reforma el campesino perdía el derecho a casa y una pequeña parcela del terreno del terrateniente para cultivar sus propios cultivos o sus cabezas de ganado. Todo esto generó un rápido proceso de proletarización y de migración a las ciudades o bien los campesinos se convertían en jornaleros, lo que agravaba la cuestión social del campo.

La producción de algodón permitió una transición benévola al uso rentable de la tierra, la mano de obra y la infraestructura que antes se dedicaba a la producción del café. La expansión de la producción del algodón redujo la crisis cafetalera, aún sin apoyos del gobierno para el sector algodonero. Entre 1925 y 1929 el sector cafetalero representaba el 72 por ciento de las exportaciones de Brasil y el algodón el 2 por ciento. En el periodo de 1923-1939 se desarrollaron³²⁹ semillas mejoradas de algodón de fibra larga que transformó la calidad del algodón brasileño. También se desarrollaron³³⁰ semillas mejoradas de trigo de excelente calidad que se exportaron a Argentina, ya que ahí se encuentran las mejores condiciones del mundo para el cultivo de este cereal.

Desafortunadamente la apertura de nuevas extensiones de tierra y las subvenciones del gobierno han favorecido la desigualdad entre los productores. Nunca el gobierno ha atacado los problemas de la concentración de la tierra y la desigualdad en las zonas rurales. Esto debido a que muchos años se protegió, se apoyó y defendió a los grandes productores cafetaleros. Pero a partir de 1929 cesó el apoyo para los cafetaleros, ya que como suele registrarse en otros casos, los apoyos provocaron la fuerte expansión de los territorios cafetaleros que producían por encima de la demanda. Por ello fue preciso

³²⁹ Realizadas por el Instituto Agronómico de Campinas.

³³⁰ Desarrollados en las estaciones agronómicas de Rio Grande do Sul.

establecer políticas para ajustar la oferta a la demanda sin afectar a los productores y las instituciones bancarias.

Para 1947 el sector del algodón significaba el 47 por ciento de las exportaciones del país y el café 19 por ciento. Y a finales de la Segunda Guerra Mundial, el sector algodonero representaba la quinta parte de la producción agrícola siendo entonces el principal cultivo en Brasil³³¹. En el periodo de 1945-1965 cambiaron las políticas del gobierno, aunque el algodón y el café siguieron beneficiándose de la mayor atención del gobierno. Se establecieron subvenciones para importar insumos y maquinaria; en 1951 se llevó a la práctica un nuevo soporte de precios mínimos, en la compra garantizada del café y eventualmente el algodón. Se otorgó un mayor crédito a la producción agrícola, principalmente al sector cafetalero. Sin embargo, sólo pocos cultivos incrementaron su productividad y las medidas del gobierno no tuvieron efectos significativos en la producción agrícola de los años cincuenta. Lo que sí tuvo una fuerte influencia fue el mejoramiento de la red carretera que generó migración, proveyendo la mano de obra necesaria en la frontera móvil³³² y, además, un incremento extraordinario en la superficie cultivada con un crecimiento de 3,2 por ciento anual pasando de 19,1 millones de hectáreas en 1950 a 49,2 millones en 1980³³³.

A partir de 1950 se logró un fuerte desempeño derivado de su estado fronterizo, lo que hizo crecer su superficie de cultivo de 19 millones de hectáreas en 1950 a 49 millones en 1980, lo que representa una tasa de crecimiento del 3,2 por ciento anual, muy elevada en comparación con la tasa de crecimiento de 1,9 por ciento de México y la virtual estabilidad de Estados Unidos y la Unión Europea. Además Brasil tiene la ventaja de no tener que gastar en obras de riego. Los recursos naturales brasileños se han utilizado bien para impulsar su crecimiento, sin llegar a tener el papel dominante. Desde mediados de los años sesenta, la política oficial brasileña ha mostrado una gran flexibilidad para la diversificación a nuevas líneas de productos como la soja y el jugo de naranja.

³³¹ Madisson, 1993, pág. 82

³³² Paraná, Mato Grosso, Goiás y Maranhao.

³³³ Maddison, 1993, pág. 83.

El gobierno no aprovechó la construcción de carreteras para proveer una distribución más igualitaria de la tierra, de modo que las grandes propiedades de 10.000 hectáreas o más del Centro-Oeste, que suponían el 26 por ciento de la superficie total aumentaron a 30 por ciento en 1970. La Reforma Agraria de 1964 fue modesta pues sólo 5000 familias fueron reubicadas en los primeros seis años por el Instituto Brasileño de la Reforma Agraria (IBRA). Dicho instituto había sido creado para crear asentamientos en tierras públicas. Y los recursos destinados al Instituto Nacional de Colonización para la Reforma Agraria (INCRA) sucesor del IBRA creó asentamientos a lo largo de la carretera transamazónica con resultados que dejan mucho que desear. Los recursos financieros dedicados al Plan de Nacional de la Reforma Agraria en 1985 señala que los efectos serán lentos y menores a las metas objetivo³³⁴.

En comparación con muchos PED, la producción agrícola brasileña ha tenido un desempeño muy bueno. El ajuste estructural de la agricultura brasileña que cambió en función de la demanda y las necesidades del mercado, provocó la diversificación de las exportaciones, y fuertes modificaciones de la producción. El crecimiento agrícola brasileño ha sido mayor que en otros PED. La productividad agrícola por persona ha crecido sustancialmente en cifras superior a la productividad de la industria. Esto ha sido a causa de la siembra en grandes extensiones de tierra³³⁵.

Cuadro 5.1 Participación de algunos productos primarios destacados en el total de las exportaciones en el periodo de 1821-1983. (Porcentajes)

Periodo	Algodón	Azúcar	Café	Caucho	Cacao
1821-1823	25,8	23,1	18,7	0,0	n.d.
1871-1873	16,6	12,3	50,2	0,0	n.d.
1901-1903	2,6	2,4	44,7	22,5	2,5
1927-1929	2,0	0,5	71,1	2,0	3,8
1949-1951	10,0	0,3	60,5	0,2	4,8
1983	2,3	1,8	10,6	0,0	1,4

Fuente: Para 1821-1873, Leff, 1982, vol.2, p. 9; 1901-1951, IBGE, 1960; 1983, IBGE, Anuario estadístico, 1984. En Maddison, 1993, pág. 65.

³³⁴ Maddisson, 1993 pág. 84-85.

³³⁵ Maddison, 1993, pág. 82.

Como muestra el cuadro 5.1, algo que ha caracterizado a la economía de Brasil es su cambiante patrón de exportaciones. A pesar de la alta inflación, el tipo de cambio se mantuvo competitivo desde los años sesenta motivando las exportaciones y transformándolas. Por ejemplo, en 1950 el café representaba el 64 por ciento del total de las exportaciones y pasó al 9 por ciento en 1985. Algunas exportaciones agrícolas de suma importancia como el jugo de naranja y los productos de soja muestran la flexibilidad de la agricultura de Brasil. “Esta capacidad de respuesta ante los nuevos desafíos es fuente de gran vigor y refleja una mentalidad de “poder hacerlo”, muy diferente a la actitud defensiva de los intereses cafeteros antes dominantes”³³⁶.

En el año 1973 Brasil emprendió un programa para la inversión en tecnología agrícola. Así fueron creadas bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura dos empresas. Una fue la Empresa Brasileña para la Asistencia Técnica a la Extensión Rural (Embrater) y la otra la Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (Embrapa) conocida por su fuerte política para el desarrollo de recursos humanos con acuerdos con las universidades nacionales y extranjeras. Se otorgaron grandes recursos³³⁷ a instituciones como el Instituto del Azúcar y el Alcohol (IAA), la Comisión Ejecutiva para la Planeación del Cultivo del Cacao (CEPLAC) y el Instituto Brasileño del café (IBC). Estas instituciones proveen investigación y extensión en sus sectores. Para 1980 el gasto en investigación equivalía a cerca del 1 por ciento del valor agregado agrícola³³⁸. Desafortunadamente los programas de extensión sólo alcanzan a una fracción de los productores rurales de las zonas más desarrolladas.

A partir de 1975 se puso en marcha el programa de sustitución del petróleo, lo que generó un fuerte aumento de la producción de caña de azúcar destinada a la producción de alcohol, que de 79,7 millones de toneladas en 1970 pasó a 245,9 millones de toneladas en 1985. Este programa y el del cultivo de soja desplazaron los cultivos alimenticios destinados al mercado interno, por lo que las producciones de fréjol, arroz y mandioca crecieron muy modestamente durante ese decenio. A pesar del aumento del crédito rural de los años setenta la forma de distribución del crédito hizo que algunos cultivos importantes se quedaran rezagados. Asimismo, la intervención del gobierno en

³³⁶ Maddison, 1983, pág. 65.

³³⁷ Estos recursos fueron obtenidos en gran medida con los impuestos pagados por los cultivadores.

³³⁸ Banco Mundial, 1982, pág. 68 en Maddison, 1993, pág. 85.

el mercado detallista, la fijación de precios, las importaciones, y la venta de los inventarios colaboraron con la desorganización de la producción ³³⁹.

Cuadro 5.2 Producción de los principales cultivos, años seleccionados 1950-1985
(Miles de toneladas)

Cultivo	1950	1960	1970	1980	1985
Frijol	1 248	1 730	2 211	1 968	2 547
Cacao	453	163	197	319	419
Café	1 071	4 169	1 509	2 122	3 753
Maíz	6 023	8 671	14 216	20 372	22 017
Algodón	774	1 609	1 955	1 676	2 836
Mandioca	12 532	17 613	29 464	23 465	23 072
Arroz	3 217	4 794	7 553	9 775	9 019
Soja	77a	206	1 508	15 155	18 278
Caña de azúcar	32 670	56 926	79 752	148 650	245 904
Trigo	532	713	1 844	2 702	4 247

Fuente: FIBGE, Anuario estadístico en Maddison, 1993, pág. 87.

En el año 1985 retomó el poder el gobierno civil tras veinte años de régimen militar. El cambio ganó la confianza del público y de la comunidad internacional, la aceptación la balanza comercial positiva con un superávit comercial de 13.000 millones de dólares en 1984 y 12 400 millones en 1985 sirvieron de base sólida para las negociaciones con acreedores del extranjero en 1985. Sin embargo el auge creciente provocó una fuerte inflación, lo cual tuvo fuertes repercusiones en los costos de eficiencia por la distorsión de las tasas reales de interés, los tipos de cambio reales y los términos de intercambio, así como los costos de bienestar. En 1987 el gobierno suspendió el pago de los intereses de la deuda con funestas consecuencias. Sin embargo en los últimos tiempos Brasil se involucró en un exitoso proceso de crecimiento y redujo la brecha que lo separaba de los PD.

Su estrategia de crecimiento logró que la inversión creciera desde el 12 por ciento del PIB en 1950 a 23 por ciento en 1980, periodo caracterizado por grandes entradas de capital extranjero y un fuerte ahorro nacional. No hay que perder de vista que durante cinco siglos Brasil ha tenido una agricultura de gran escala, orientada hacia la

³³⁹ Maddison, 1993, pág. 86 y 87.

exportación. Las grandes reservas de tierras se explotaron como parte del proceso de crecimiento. La superficie cosechada aumentó en 30 millones de hectáreas entre 1950 y 1980³⁴⁰.

La CEPAL afirma que en Brasil algunas políticas marcarían el periodo de 1985-1990, presentando situaciones como la apertura económica, la estabilización de precios y el desmantelamiento de las instituciones de apoyo a la agricultura. La segunda mitad de los años ochenta se caracterizó por la apertura y la desarticulación de las políticas y de las instituciones de parte del Estado lo que continuó en los años noventa. Aunado a ello la falta de financiamiento para el sector agropecuario, la estabilización de precios se ha dado de forma poco constante y ello ha determinado las decisiones de inversión y reestructuración productiva del sector³⁴¹.

5.3 Las zonas agrícolas de Brasil

Brasil es el principal productor agrícola latinoamericano pues en cuestión de recursos está bien dotado. Con una superficie de 8,5 millones de kilómetros cuadrados que abarca zonas tropicales, subtropicales y templadas, con abundante lluvia y sol, Brasil puede cultivar prácticamente cualquier tipo de producto³⁴². La tipología de utilización del suelo de Brasil se compone por praderas artificiales que ocupan un 29,4 por ciento de la superficie total de tierra excluyendo a las tierras no utilizadas, con 177 microregiones, con un área agropastoril de 153 millones de hectáreas; tiene 26,3 por ciento de bosques con 36 millones de hectáreas y 23,1 de praderas naturales. Los cultivos abarcan 27 millones de hectáreas, ocupan el 12,3 por ciento de la superficie total, de los cuales el 2,2 por ciento son cultivos permanentes. Existen tierras productivas no utilizadas por lo menos hace cuatro años y que antes tenían praderas, bosques o cultivos; tienen una superficie de 16 millones de hectáreas.

Maddison indica que la agricultura brasileña tuvo una acelerada expansión desde los años cincuenta con una fuerte expansión de la superficie de cultivos y praderas. La superficie agrícola utilizada creció un 15 por ciento a lo largo de la década 1975-1985 (12,1 millones de hectáreas). En el año 1996 las praderas artificiales ocupaban el 29,4

³⁴⁰ Maddison, 1993, págs. 59-60.

³⁴¹ CEPAL, 1999, pág. 124-125.

³⁴² Maddison, 1993, pág. 69.

por ciento de la superficie total³⁴³. Sin embargo la CEPAL nos dice que no obstante desde el censo de 1996 se ha podido observar una disminución del 4.8 por ciento de la superficie total (17 millones de hectáreas)³⁴⁴. Esto puede deberse que a partir de 1987 se dieron importantes cambios en la política macroeconómica y en las políticas sectoriales teniendo fuertes impactos en la agricultura brasileña. Entre ellos han de destacarse:

1.- El final del crédito subsidiado pues en 1986 tenía una tasa de interés de -33,3 por ciento que pasó a 7 por ciento en 1987 y 11 por ciento a partir de 1993. Los préstamos cayeron de 30.000 millones en 1979 a 6.500 a principios de los años noventa;

2.- Cambios en la política de precios de garantía a partir del año 1987;

3.- La introducción de las reglas de intervención y la apertura comercial, acompañado de un fuerte crecimiento de las importaciones y de los avances en la implementación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y

4.- Extinción y reestructuración de las instituciones públicas, principalmente las del sector rural.

Los cuatro estados brasileños que tienen una ocupación del 80 por ciento de su territorio con explotaciones agrícolas son Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás y Mato Grosso do Sul. Ello ha significado un cambio importante, pues en 1985 eran once estados los que tenían dicha ocupación. Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo y Sao Paulo bajaron al 70 por ciento de ocupación agrícola. En el sudeste y nordeste de Brasil las superficies explotadas en 1996 no alcanzaban los valores de explotaciones sembradas en 1975. Un documento de la CEPAL sostiene que los aumentos de la productividad con la intensificación de la producción podrían explicar la reducción del área cultivada. Sus efectos implican la utilización de tecnologías que no son accesibles a los pequeños productores, por lo que se altera de forma significativa la utilización de los factores productivos³⁴⁵.

En gráfico adjunto y a efectos de mejor comparación se muestra el mapa 5.1 de Brasil:

³⁴³ Están excluidas las tierras no utilizadas

³⁴⁴ CEPAL, 1999, pág.19.

³⁴⁵ CEPAL, 1999, pág. 99



Fuente: Mapas de Brasil consultado en <http://www.visitinglatinamerica.com/latinoamerica/mapas-latinamerica/mapa-brasil-fisico.htm>

En el periodo de 1975-1980 las explotaciones agrícolas aumentaron en cantidad desde 4,99 a 5,16 millones. En 1985 fue de 5,80 millones, esto es un incremento del 12 por ciento en cinco años. Pero el censo del 1996 revela una fuerte disminución de las explotaciones, reducidas a 4,86 millones, menos que las registradas en 1975 y para 1980

se tuvo una pérdida de un millón de explotaciones, lo que significa una reducción de 16,2 por ciento³⁴⁶. Las explotaciones del país se dividen en tres grandes grupos: menos de 10 hectáreas con el 49,7 por ciento de las explotaciones; de 10 a menos de 100 hectáreas representando el 39,6 por ciento y de más de 100 hectáreas con el 10,7 por ciento³⁴⁷. Existe una yuxtaposición en el país de niveles de desarrollo diferenciados considerados una combinación de Bélgica y la India.

Para el periodo 1985-1996, Brasil, en general, tuvo una pérdida de 10 millones de hectáreas cultivables en la mayor parte de cultivos permanentes. Las causas directas del descenso de las tierras cultivadas se deben a la ruptura de la entonces política agrícola brasileña, debido a la necesidad de reducir el déficit público, y a la suspensión de un gran número de programas de apoyo para el sector agrícola. Paralelamente a la retirada del gobierno del sector agrícola se dio la apertura al mercado internacional. Esto ocasionó el descenso de la producción de productos como el algodón, lo que ha tenido fuertes repercusiones para Brasil, que hasta 1992 exportaba 900 000 toneladas anuales, pero cayó un 50 por ciento después de la apertura generalizada. También el acuerdo de MERCOSUR tuvo impactos negativos en ciertas regiones y para algunos productos. Todo esto provocó el éxodo de miles de agricultores de diversas áreas productivas. Por ejemplo, los productores de arroz de Río Grande do Sul emigraron a Uruguay y Argentina donde había condiciones más favorables para producir.

La región nordeste y la norte cuentan con una agricultura de menos desarrollo. Existen ganadería y agricultura intensiva en el llamado triángulo *mineiro* y el oeste paulista, con un amplio uso de asistencia técnica, medicamentos, pastizales, cultivos como soja, maíz, café y caña de azúcar. Finalmente existen regiones agrícolas de primer mundo: el triángulo nordeste de San Paulo, donde se cultivan naranjas, la faja occidental de Santa Catarina donde se combinan la ganadería mediana y pequeña combinando con cultivos de soja y de maíz, al noroeste de Río Grande do Sul también se dan cultivos complementarios de soja y maíz.

Existen estudios de la CEPAL sobre la modernización agrícola de Brasil cuyos indicadores muestran valores para dos situaciones opuestas. Una es la intensidad del uso

³⁴⁶ CEPAL, 1999, págs. 39-45.

³⁴⁷ CEPAL 1999, pág. 45.

de insumos en las regiones del sur, sudeste y centro-oeste y la otra es la diversidad según el tamaño de los predios. El control de plagas está difundido en el 66 por ciento de las explotaciones en promedio, pero las pequeñas explotaciones del norte (inferiores a 10 hectáreas) se encuentran por debajo del valor promedio para todo el país y las regiones del sur de entre 10 y 1000 hectáreas cuentan con valores superiores al 90 por ciento. Los fertilizantes son empleados en mayor medida entre las explotaciones de entre 10 y 100 hectáreas de la región sur con 82,5 por ciento. Los datos coinciden para las regiones de Rio grande do Sul y Santa Catarina con producción mixta (cultivos y producción pecuaria) o productos cultivados anualmente como tabaco, cebolla, maíz, soja y fréjol. Las explotaciones del centro-oeste, lideradas por el Distrito Federal así como los establecimientos de más de 10.000 hectáreas del nordeste muestran un uso más intensivo de fertilizantes que las del resto del país.

La asistencia técnica sólo se practica de forma intensiva en el centro-sur del país. En general, las pequeñas explotaciones tienen dificultad para acceder a este servicio, a excepción de las que se ubican en la región sur. Las pequeñas explotaciones de hasta 10 hectáreas situadas en el sudeste y centro-oeste y las explotaciones del nordeste y centro-oeste de hasta 1000 hectáreas registran sólo el 20 por ciento de asistencia técnica. El riego depende tanto de las condiciones naturales como de los recursos disponibles. Los pequeños productores de hortalizas del Distrito Federal declaran haber utilizado riego. Pero las concentraciones más altas del uso del riego se dan en el sudeste. El nordeste desde Ceará hasta Alagoas y en la región sur principalmente Rio Grande do Sul, donde se produce arroz, alcanzan una tasa mayor al 25 por ciento³⁴⁸.

5.4 Los cambios en la producción y la productividad

Entre el periodo 1980-1985 los productos que aportaron mayores incrementos de productividad física, cuantificada como rendimiento medio de la producción (toneladas/hectáreas) fueron el trigo con 66,14 por ciento, el café con 62,33 por ciento, el arroz con 22,42 por ciento, el tabaco con 20,42 por ciento y el maní con 19,59 por ciento. El gobierno otorgó fuertes apoyos para estos productos en créditos y precios mínimos, entre otros.

³⁴⁸ CEPAL, 1999, págs. 53-93

En el periodo 1985-1996 caracterizado por una menor intervención del gobierno en la agricultura y por la apertura económica dada a partir de 1989, los productos que tuvieron mayores incrementos de su productividad fueron la uva de mesa con 45,38 por ciento, la soja en grano con 28,28 por ciento, el fréjol con 33,93 por ciento, el maíz con 62,98 por ciento y el arroz con un 55,63 por ciento de rendimientos. En este mismo periodo algunos productos disminuyeron significativamente las tasas de crecimiento de la productividad. Así, durante el periodo 1980-1985 el trigo tuvo un rendimiento de sólo 5,6 por ciento, el café de 11,6 por ciento, debido a que dejaron de beneficiarse de las políticas de soporte del gobierno entre 1985-1995. El cacao producto de exportación perdió cerca de un 42 por ciento de su rendimiento medio y el plátano -23,6 por ciento. Ambos productos fueron los más afectados en su rendimiento medio³⁴⁹.

En el período de 1985-1995 hubo un descenso en la productividad de la canasta básica. En 1995 la productividad de la canasta básica era del 97 por ciento de la canasta del 1985. Se elaboró una segunda canasta, subconjunto de la primera y que contenía fréjol, maíz, arroz, soja, algodón. De acuerdo con el Levantamiento Sistemático de la Producción Agrícola (LSPA) del IBGE la productividad de la canasta (20 productos principales) tuvo un pequeño aumento del 6 por ciento. Sin embargo, los datos del censo muestran lo contrario con una pérdida de productividad de la misma canasta del 3 por ciento. Esta contradicción se debe a que el aumento de la productividad de la canasta uno fue debido al buen desempeño productivo de algunos productos específicos, especialmente los de la canasta dos (maíz, fréjol, arroz, algodón, soja) cuya alta productividad compensa la pérdida productiva del cacao, plátano, maní y naranjas. En el análisis de la productividad de los veinte cultivos de la canasta básica, para el periodo 1985-1996 se muestra un estancamiento. Sin embargo hay sus excepciones, ya que los productos como el fréjol, maíz, arroz, soja y algodón tuvieron aumentos en su productividad del orden del 46 por ciento como media.

La apertura comercial tuvo impactos sobre la productividad de los 20 productos de estudio, pero estos impactos no fueron homogéneos. En los casos del maíz, soja, fréjol y arroz se aprovecharon los precios más bajos de los insumos del mercado externo, lo que

³⁴⁹ CEPAL, 1999, pág. 100-101.

provocó el abaratamiento de costos y el aumento de la productividad, pero este beneficio fue sólo para los productos que utilizan este tipo de insumos. Los productores de otros productos se descapitalizaron como consecuencia de la competencia desleal de los productos agrícolas extranjeros. La apertura comercial influyó significativamente en otros aspectos, ya que originó la caída del valor de la producción agrícola de Brasil y provocó la caída de los precios, disminuyendo la cantidad producida de algunos cultivos. El índice de Laspeyres calculado para el periodo 1985-1995 mostró una caída de la cantidad producida del orden del 4 por ciento y una caída en el precio del 53 por ciento y desestructuró la política proteccionista repercutiendo negativamente para algunos productos cuya producción tenía una fuerte dependencia de los apoyos gubernamentales³⁵⁰.

La mayoría de los productos permanentes sufrieron una caída en su producción a excepción de las naranjas. Los cultivos como la soja, la caña de azúcar, entre otros, disminuyeron fuertemente su producción debido a la fuerte caída de precios del mercado en el periodo 1985-1995. Sin embargo para el mismo periodo, el sector ganadero incrementó su productividad en 21 por ciento y aumentó la superficie de praderas plantadas en la región centro-oeste.

Otro fenómeno que se ha dado en el periodo de 1985-1995 es la alta desocupación de la gente del campo. A este respecto el análisis de la CEPAL habla de una disminución del 23 por ciento (5,4 millones de personas) que quedaron desocupadas de los establecimientos agrícolas. Los establecimientos de 100 000 hectáreas y más redujeron 40 por ciento de su personal ocupado. Todo esto fue causado por la modernización, mecanización y la utilización de productos químicos en el campo que excluyó a muchos pequeños y medianos productores de la actividad agrícola. La población rural brasileña había disminuido en un 10 por ciento entre 1980-1991. No obstante, el crecimiento de la población total fue de 21,38 para el mismo periodo. Entre 1985-1996, la población activa agrícola disminuyó de 23,4 millones de personas a 17,9 millones, lo que significa una pérdida anual de 2,39 por ciento, aunque existen casos aislados que registran un crecimiento de la población agrícola ocupada, principalmente en el norte³⁵¹.

³⁵⁰ CEPAL, 1999, págs. 100 y 101.

³⁵¹ CEPAL, 1999, págs. 109-122.9p

5.5 El éxito de la política agrícola de Brasil y sus ventajas comparativas

Ya habíamos mencionado que el sector agroalimentario representa una parte importante del PIB y el empleo y que aporta alrededor del 8 por ciento del PIB. Sin embargo, esta parte es solamente la mitad de lo que fue el sector agrícola como parte del PIB de hace 40 años. La contribución de la agricultura a la producción nacional ha declinado como incremento al ingreso per cápita. (Ver tabla 5.2)

Brasil tiene ventajas comparativas en el sector agrícola derivadas de sus condiciones naturales favorables. Las granjas proveen los insumos primarios a la producción industrial de alimentos. Si se contabiliza la industria de alimentos, entonces la parte combinada del sector aumenta el doble en su participación en el PIB. La agricultura y la industria alimentaria tienen una importancia estratégica como parte del PIB por dos razones. La primera es que ambos sectores están orientados a la exportación, suponiendo más del cuarenta por ciento del total de las exportaciones brasileñas. La segunda razón es porque la agricultura es una fuente de empleo considerablemente importante, más como generadora de fuentes de trabajo que como productora. Esto significa que el trabajo agrícola es menos productivo en la agricultura que en otros sectores³⁵².

³⁵² Brooks, 2004, pág. 152.

Cuadro 5.3 Importancia de la agricultura y los agronegocios en Brasil, México y EE. UU.

	Brasil	México1	EE.UU.1
PIB per cápita (USD), 2002	2 600	6 300	36 200
PIB per cápita (USD PPP), 2002	8,0	5,4	1,4
Parte del PIB (2,3,4,5) Agricultura			
Parte del PIB (2,3,4,5) Pesca	0,1	0,2	
Parte del PIB (2,3,4,5) Alimentos, bebidas y tabaco	6,0	5,1	10,9
Total	14,1	10,7	12,3
Parte de las exportaciones (3,4,5) Productos agrícolas no procesados	24,0	2,3	7,6
Parte de las exportaciones (3,4,5) Productos agrícolas procesados	17,2	2,3	4,3
Parte de las exportaciones (3,4,5) Productos de la pesca	0,5	---	---
Total	41,7	4,6	11,9
Exportaciones totales/PIB (porcentaje) 2002	1	27	10
agricultura primaria como parte de la fuerza de trabajo, 1999 (porcentaje) 6	---	20	3

Fuentes: 1 OECD; 2 CIA factbook; 3 Instituto Nacional de Estadística y Censos (2000), 4 Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (2000); 5 SAGARPA México; 6 Indicadores del Banco Mundial. En Brooks , 2004, pág 151.

La OCDE asocia el reciente *boom* agrícola de Brasil al cambio de dirección en la composición del comercio, el cual dio un giro de los productos tropicales tradicionales como el café y el jugo de naranja hacia productos como la soja, azúcar, carnes, pollo y cerdo. La mayor parte de la producción agrícola de Brasil está destinada a su mercado doméstico. La parte de la producción agrícola exportada tuvo un promedio del 25 por ciento y un aumento hasta 30 por ciento en el año 2004. El crecimiento agrícola ha sido atribuido al mejoramiento de la productividad y a los menores precios de los insumos importados, con fuertes incrementos en el área agrícola como factor reciente. Aunque la política agrícola brasileña fue liberalizada, los productores brasileños que exportan son

afectados por las altas tarifas de los mercados, ya que existe una escala tarifaria favorable para muchos productos importantes para Brasil, pero también existe un trato desfavorable provocado por algunos elevados derechos arancelarios en países de exportación.

A nivel doméstico el crecimiento del sector agrícola está fuertemente marcado por las mejoras en la infraestructura, los cambios en el sistema crediticio principalmente en el tratamiento de los impagos y una simplificación en la política fiscal. También la OCDE recomienda mejoras y cambios efectivos en la política social. Aunque la pobreza en Brasil ha disminuido, el esfuerzo no ha sido suficiente ya que la pobreza que persiste en las zonas rurales se ha agravado principalmente en el norte y noreste. La OCDE hace un llamado para facilitar la diversificación del ingreso, la explotación de las oportunidades no agrícolas, hacer inversiones a nivel individual como educación y salud, fortalecer el desarrollo rural y la infraestructura, así como establecer metas para mejoramiento de los hogares y los expertos agrícolas.

Este país tiene todavía un gran potencial de expansión para incrementar el volumen y la productividad agrícola así como la tierra laborable. Existen oportunidades no explotadas para la creación de productos de alto valor añadido. La agricultura y su asociación con la industria representan una buena parte de la actividad económica de Brasil, a niveles mucho más altos que en otros países de similar desarrollo. Pero a pesar del aumento de la producción, la mano de obra ocupada ha descendido en el sector agrícola. Brasil ha tenido sectores agrícolas exitosos ligados a importantes industrias de agro negocios, y estas industrias tienen un rol importante en el futuro desarrollo económico del país.

Brooks y Lucatelli nos dicen que la habilidad de la industria agroalimentaria para competir y generar ingresos por exportaciones dependerá del tipo de competencia y las características del mercado y de los impedimentos o facilidades de un comercio competitivo. La agricultura primaria es a veces tomada como una forma primitiva de industria con productos más o menos homogéneos y productores individuales sin poder de mercado. Bajo esas circunstancias, la habilidad de los productores para competir

depende de los costos, y de la habilidad de ofertar la cantidad y calidad adecuada en el momento justo³⁵³.

El sector de manufacturas alimenticias es un mercado típicamente fragmentado, dominado por algunas empresas y compañías monopólicas. El sector alimentario sigue creciendo a nivel mundial con un pequeño número de empresas manufactureras que operan globalmente. Se ha fortalecido la dominancia de los supermercados y también se han generado alianzas verticales y horizontales en la industria alimentaria. La clave en la competencia en dicha industria es la diferenciación. Así, miles de productos son introducidos de esta manera a los mercados cada año. La diferenciación es en las dos dimensiones: vertical (calidad) y horizontal (variedad). Las estrategias de diferenciación son la respuesta a las demandas cambiantes de los consumidores.

Brooks y Lucatelli afirman que en suma las ventajas comparativas en la producción agrícola y los bajos costos de producción no garantizan la competitividad. Lo más importante también en la cadena agroalimentaria es la interacción entre productores agrícolas y comercializadores (pueden ser compañías multinacionales o nacionales de agronegocios, compañías de importación y exportación, compañías de productores o cooperativas). La interacción entre todos estos elementos es la que determina la competitividad internacional³⁵⁴.

En Brasil la orientación hacia la exportación del sector agrícola tiene una importancia crucial a nivel macroeconómico, pues a nivel de la balanza de pagos, las importaciones pueden equilibrarse con mayores exportaciones. Las exportaciones tradicionales pueden constituir una mejora para el desarrollo siempre y cuando se tenga la habilidad para generar suficientes ingresos para sostener tales exportaciones a largo plazo. En cada país la aportación al total de las exportaciones por parte del sector agrícola y de negocios alimenticios va variando sustancialmente.

En informaciones de la OCDE³⁵⁵, hemos podido observar que las exportaciones de bienes y servicios son del 15 por ciento para Brasil con respecto a sus exportaciones

³⁵³ Brooks y Lucatelli, 2004, pág. 149.

³⁵⁴ Brooks and Lucatelli, 2004, pág. 150.

³⁵⁵ OCDE 2000 en Brooks, 2004, pág. 153.

totales. En el 2001 la depreciación de su tasa de cambio fue de 11 por ciento, que fue la más baja que los estándares internacionales, (en México fueron de 32 por ciento, en Francia de 27 por ciento, en Alemania de 31 por ciento). Varios factores explican estas diferencias, Brasil tiene una población de 182 millones y un mercado doméstico muy grande, pero es altamente dependiente de sus exportaciones primarias y en cuanto a su comercio internacional, un factor que debe destacarse es la lejanía de Brasil con los mercados internacionales con los cuales efectúa sus intercambios. Este es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea. Ello le genera altos costos de transporte y, por lo tanto, una barrera natural al comercio, particularmente para la producción de bajo valor agregado. Las barreras formales en el caso de los productos agrícolas son de la mayor importancia, con tarifas de un 60 por ciento en promedio a nivel global, comparado con el 5 por ciento de los productos industriales.

La importancia de la agricultura en el empleo es crucial. En Brasil las granjas de menos de 10 hectáreas contabilizan la mitad de las propiedades y son solamente el 2 por ciento de toda el área agrícola. En el otro extremo tenemos granjas que exceden las 1000 hectáreas y que representan el uno por ciento de todas las propiedades contabilizando las dos terceras partes del área total. En este país la agricultura de subsistencia y de semisubsistencia conviven con la de pequeña escala y con granjas agrícolas de capital intensivo que se benefician de economías de escala y de ventajas comerciales, en coordinación de los compradores así como créditos, beneficios que no tienen las otras granjas productivas³⁵⁶.

Según información proporcionada por Brooks, en Brasil han predominado las exportaciones de productos primarios agrícolas. Así el haba de soja y el café han representado el 30 por ciento de sus exportaciones totales. En los productos procesados, el jugo de naranja y la carne han sido los productos más importantes. Su producción principal es el café con 14 por ciento, productos de soja 7 por ciento, azúcar de caña 5 por ciento, jugo de naranja 6 por ciento, carne 8 por ciento, otros productos agrícolas 5 por ciento, pieles y textiles 9 por ciento, papel, 10 por ciento, otros agronegocios 19 por ciento³⁵⁷.

³⁵⁶ Brooks, 2004 en pág. 154.

³⁵⁷ De INDEC, IBGE, INE, en Brooks, 2004, pág. 157.

Todo país tiene ventajas comparativas derivadas de su dotación de recursos naturales y Brasil tiene ventajas comparativas en algunas actividades agrícolas debidas a sus condiciones de recursos naturales. Brooks nos señala que dichas condiciones marcan el potencial agrícola de la productividad de la tierra aunadas a otros factores que también son importantes. Las ventajas comparativas no son estáticas sino dinámicas debido a que pueden ampliarse con nuevas tierras agrícolas como se ha hecho últimamente en Brasil o disminuir terrenos agrícolas a favor de la urbanización como se ha hecho en países como México. Las ventajas comparativas son endógenas y tienen importantes implicaciones de política. Las inversiones para mejorar la productividad pueden lograr que un país aproveche mejor sus recursos naturales. En el sector agrícola la inversión en investigación y desarrollo puede lograr mejoras en la productividad. También la inversión en capital humano e infraestructura pueden fortalecer las ventajas comparativas añadiendo valor a la producción primaria³⁵⁸.

Brasil cuenta con 419 millones de hectáreas de tierra de las cuales 250 millones son de tierra agrícola. Mucha de la tierra brasileña está dedicada a grandes pastizales, 92 millones de hectáreas son de cosechas permanentes, comparadas con 179 millones de hectáreas en los EE UU. Brasil tiene la posibilidad de convertir pasturas permanentes en tierra de cultivo y de reforzar su potencial con 90 millones más de tierra arable al convertir las sabanas en el Centro-Oeste del país en tierras de rotación de cultivos y pastos.

Cuadro 5.4 Patrones de uso de la tierra en Brasil y los EEUU (en millones de hectáreas)

	Brasil	Estados Unidos
Área total	854,7	962,9
Área agrícola	250,2	418,3
Pastura	185,0	239,3
Tierra de cultivo	65,2	179,0
Tierra arable	53,2	177,0
Cosechas permanentes	12,0	2,0

Fuente: UN-FAO, FAOSTATS en Brooks, 200, pág. 159

Brasil es el mayor productor mundial de cítricos, jugo de naranja, azúcar de caña, café, maíz, arroz y carne; es el segundo productor de fréjol de soja, y ocupa el tercer puesto en pollo y tabaco. Este país tiene un clima muy variado, que le permite diversificar su producción agrícola desde la de clima templado a la tropical. Los estados

³⁵⁸ Brooks, 2004, pág. 158.

del sur de Paraná y Río Grande do Sul tienen suelos de los más ricos del mundo como áreas agrícolas y son convenientes para la producción de arroz, fréjol de soja, horticultura, café y producción de animales. El área del Centro-Oeste de Cerrado es más tropical y las áreas de pastos están siendo convertidas a tierras de cultivo, con fréjol de soja, maíz, y rotación de pastos. La explotación comercial de estas tierras ha generado producción de gran escala. En el área del Nordeste de Cerrado se producen frutas y productos agrícolas de granjas tradicionales con infraestructura muy pobre, sin créditos y con recursos naturales pobres, los cuales tienen principalmente producción no competitiva de arroz y maíz para consumo local³⁵⁹.

Es importante señalar que los productores agrícolas de otros PED, entre ellos Brasil, tienen costos de oportunidad más bajos que los productores de países con producción de gran escala y que obtienen fuertes soportes y protección por parte de sus gobiernos. La baja protección en algunos países revela en qué actividades dichos países tienen ventajas comparativas, ya que en muchos casos sus costos de producción son bajos en términos absolutos. En el caso de Brasil sus costos fijos son bajos, debido a los bajos costos de la tierra y a su abundancia de recursos naturales. Pero los costos variables como fertilizantes, maquinaria, y los intereses del capital son relativamente altos, como consecuencia de su bajo desarrollo o de su inestabilidad macroeconómica. Para la producción en volumen, el problema más fuerte es el transporte, tanto a nivel interno como a nivel externo. Como ejemplo tenemos a los productores de soja de la región de Cerrado que pagaron un valor estimado de 45 dólares estadounidenses por tonelada de soja transportada al puerto más cercano, cuando los precios de tonelada de soja eran de 175 dólares en el año 2001. Si los costos de transporte no bajan, la posición competitiva de los productores sudamericanos se verá comprometida³⁶⁰.

Para Brasil el rendimiento de sus cosechas es generalmente menor al obtenido por países como Australia, Canadá y Estados Unidos, cuyos costos de producción bajos y alta productividad aumentan su competitividad. Existen sectores productivos en Brasil que alcanzan la productividad estadounidense que utilizan insumos químicos y semillas mejoradas. La cosecha de soja brasileña excedió en el año 2001 la productividad estadounidense, como consecuencia de la investigación y los factores climáticos. La

³⁵⁹ Brooks, 2004, pág. 160-161.

³⁶⁰ Brooks, 2004, pág. 163.

producción agrícola brasileña se ha diversificado enfocándose más a los productos tropicales y dejando a un lado los de clima templado. Estos cambios en la producción necesitan nuevas investigaciones y los beneficios llevará tiempo en llegar.

Cuadro 5.5 Posición de Brasil en los mercados mundiales de productos agrícolas y alimentarios

País	Producto	1970	rango	1980	rango	1990	rango	1999	rango	2000	rango
Brasil	Café, verde	30,8	1	20,6	1	15,8	2	22,9	1	18,5	1
	Jugo de naranja concentrado	31,6	2	65,6	1	76,1	1	81,2	1	75,1	1
	Pastel de soja	8,5	2	34,3	2	30,3	1	25,2	2	24,3	2
	Naranjas	0,7	18	1,0	15	1,0	15	1,1	16	0,9	16
	Café tostado	0,0	37	0,0	45	0,0	41	0,1	35	0,2	30
	Fréjol de soja	2,1	3	5,5	3	15,5	2	20,8	2	23,8	2
	Aceite de soja	0,2	15	21,1	2	18,7	2	17,8	2	13,5	2
	Tabaco	1,6	14	3,7	6	3,4	7	4,3	5	3,8	5
	Carne y ternera con hueso	---	---	0,5	19	1,4	16	4,3	10	4,8	7
	Preparaciones de carnes	5,8	3	24,9	2	14,5	2	32,4	1	27,0	1
	Azúcar pura	5,0	5	8,8	3	4,0	6	18,9	1	13,5	1

Fuente: FAOSTAT, FISHTAT Plus en Brooks, 2004, pág. 162.

Los costos de reproducción en cuanto a la tierra y el trabajo en Brasil son más bajos que en el resto de los países industrializados de la OCDE; pero al mismo tiempo otros costos de producción como el transporte y el crédito son más altos, principalmente para los medianos y pequeños productores brasileños. Las grandes economías de escala no son afectadas por esta situación debido a que cuentan con créditos internacionales y acceso especializado de transporte.

El desarrollo de la infraestructura brasileña está reduciendo sus desventajas comparativas. Los estados del sur de Brasil actualmente están mejor conectados con los puertos de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Se siguen haciendo investigaciones para intentar reducir los costos incluyendo en la zona del Amazonas. En el caso de la soja tenemos el ejemplo del proyecto del corredor de la zona nordeste de Brasil, que reduciría los costos de producción de 45 a 15 dólares la tonelada, lo que crearía un círculo virtuoso en inversión agrícola y desarrollo así como en infraestructura.

Cuadro 5.6 Geografía e infraestructura comparativa de América y de Europa, 2000

	Unidad	Brasil	México	Estados Unidos	Unión Europea
Densidad de población	Personas por kilómetro cuadrado	19,9	50,0	29,2	118,3
Área de terreno	Millones de kilómetros cuadrados	8,5	2,0	9,4	3,2
Total de carreteras ¹	Km.	1 724 924	323 977	6 348 227	3 920 659
Porcentaje de carreteras pavimentadas	Por ciento	9,5	29,7	58,8	96,2
Vías rápidas pavimentadas	Km.	163 868	96 221	3 732 757	3 771 674
Densidad de la vía rápida pavimentada	Km./km ²	0,02	0,05	0,40	1,17
Total de caminos de ferrocarril ²	Km.	30 612	26 612	230 674	153 801
Densidad de caminos de ferrocarril	10 km./km ²	0,036	0,136	0,246	0,475
Vías navegables	Km.	50 000	n.d.	41 935	29 818
Densidad de las vías navegables	Km./km ²	0,0058	n.d.	0,0045	0,0092

Fuente: Banco Mundial, indicadores de desarrollo mundiales, 2002, Federación Internacional de Carreteras, Estadísticas Mundiales de Carreteras 2001; Unión Internacional de Caminos de Hierro, Estadística Ferroviaria 2000; Unión Europea, Transporte en Imágenes, 2000; Imágenes de transporte de Norteamérica (2000); Oficina de Transportes de EEUU (www.bts.gov). En Brooks, 2004, pág. 166.

Notas: n.d. no disponible.

1. incluye las carreteras menos y mayores (excluye las carreteras privadas en Austria (est. 100 000 km.) y 700 000 km. carreteras rurales en Francia).

2. Los datos para Brasil y México incluyen el total de caminos. En los EEUU y la Unión Europea incluye sólo las líneas trabajadas (datos adicionales: EEUU: total de caminos 284 818 km.).

3. Densidad de la Unión Europea.

Habíamos mencionado que desde los años noventa Brasil tiene una orientación de mercado más abierta. Actualmente aplica una moderada protección en frontera para sus productos agrícolas y una limitada intervención de sus mercados domésticos. Las tarifas a la importación son utilizadas para proveer asistencia social para el desarrollo principalmente para el Nordeste de Brasil. La protección se extiende a los sectores en los que el país es importador neto, y los precios domésticos pueden ser mantenidos a niveles del mercado mundial sin intervenciones de sostén de precios a nivel doméstico. Brasil tiene soportes de precios sólo para ciertas regiones que se ponen en funcionamiento según el nivel de los precios domésticos. Las tarifas máximas de Brasil

son del 55 por ciento a nivel internacional. Y en su comercio con Mercosur las tarifas máximas son del 20 por ciento para cualquier producto de ese mercado común. La parte de productos procesados brasileños exportados por Brasil a la zona de Mercosur se incrementó de 2 por ciento en 1990 a 10 por ciento en el año 2000³⁶¹.

Las iniciativas a nivel de desarrollo rural y del sector agrícola comprenden dos clases de medidas. La primera consiste en medidas que mejoran la eficiencia sectorial e intentan mejorar la competitividad. Se han dado iniciativas de crédito rural, pero se han tenido problemas para establecer sistemas efectivos de préstamos para la investigación, la extensión y las áreas rurales. La segunda en políticas generales que fomentan metas agrícolas, así como medidas para mejorar la educación, la investigación y la infraestructura. También se han hecho inversiones en el sector del transporte e infraestructuras para beneficiar al sector exportador. Se han hecho esfuerzos en el sector formal e informal para la promoción de las exportaciones, tales como mejores comunicaciones internas.

Existen otras medidas de política brasileñas para promover las exportaciones desde 1996 como operar tasas diferenciadas de impuestos que cargan menos impuestos a los productos procesados que a los productos primarios y otras formas de incentivos con pagos o exenciones de impuestos para promover las exportaciones. Bajo el sistema de impuestos brasileño llamado ICMS, cada uno de los veintisiete estados impone sus propios impuestos, lo que significa que los productores de Mato Grosso que envían su producción a Sao Paulo para procesar y exportar tienen que pagar el doble. El primer impuesto es reembolsable, pero tarda en retornar. Lo mismo ocurre con el 3,65 por ciento de los impuestos federales (COFINS). Y las tasas oficiales no siempre son aplicadas al 12 por ciento³⁶².

5.6 El Comercio Internacional

Las relaciones comerciales a nivel internacional han sido importantes para Brasil desde el periodo colonial, ya que desde esa época Brasil era un exportador de productos primarios, con restricciones para la producción de manufacturas y sus puertos estaban

³⁶¹ Brooks, 2004, págs. 165-173.

³⁶² Brooks, 2004, págs. 169-170.

cerrados a todos los barcos que no fuesen portugueses o ingleses. Después de su independencia en 1822 estas restricciones desaparecieron pero Brasil tenía las barreras arancelarias de las más altas del mundo, para obtener recaudaciones fiscales. Para 1900 la tasa de los bienes de consumo llegaba al 50 por ciento y para algunos productos hasta el 80 por ciento. El arancel para los bienes de capital y materiales industriales era muy bajo o no pagaban arancel. Brasil se convirtió para entonces en un fuerte productor de telas de algodón.

La primera guerra mundial cortó los abastos externos, se derrumbó el valor de las exportaciones y provocó controles a las importaciones para racionar las divisas. Para ese entonces los choques del exterior obligaron a Brasil a convertirse a la política de sustitución de importaciones. Y al finalizar la segunda guerra mundial en el año de 1946-47 las importaciones eran libres, pero como el tipo de cambio estaba sobrevaluado, el fuerte aumento de las importaciones agotó las reservas y se volvió a las antiguas políticas de racionamiento de divisas hasta 1950. En los dos decenios posteriores a 1964 se incrementaron mucho las exportaciones tanto agrícolas como industriales. Se otorgaron cuantiosas subvenciones a las industrias nacientes. Cuando se dieron los dos choques petroleros, empeoraron los términos del intercambio, se incrementó la competencia con varias devaluaciones y el gobierno se endeudó fuertemente. Dado que la economía de Brasil es lo suficientemente grande y tiene un grado apreciable de competencia, resulta difícil saber el grado que ha tenido la protección en realidad. En general se ha evaluado de forma benigna el proteccionismo dirigista de Brasil. Bergsman (1970), Fishlow (1972b) y el Banco Mundial (1983) han señalado como exitosa la transformación desde una estructura manufacturera en 1929 y una elevada concentración en un cultivo de exportación a una exportación más refinada en 1980 con la producción de nuevos productos de exportación³⁶³.

³⁶³ Maddison, 1993, pág. 80.

*Cuadro 5.7 Destinos de las principales exportaciones agrícolas de Brasil, 1998-2000
(Porcentaje total de exportaciones)*

	Brasil
Canadá	1,9
Estados Unidos	10,1
México	0,6
Japón	6,1
Unión Europea	41,2
Otros países de la OCDE	3,9
Argentina	3,1
Chile	0,7
Otros países de América	4,7
Resto del Mundo	27,8

Fuente: CEPII, CHELEM, database.

Los mercados de alto ingreso tradicionales son de suma importancia para Brasil. Para entender la evolución de la demanda extranjera, presentamos a continuación dos tablas en las que mostramos las exportaciones totales de alimentos agrícolas de Brasil respecto al resto del mundo. Debemos tomar en cuenta que algunos mercados se visualizan menos importantes, precisamente porque su protección es alta. La Unión Europea es el mercado principal de las exportaciones de alimentos agrícolas brasileños. Brasil es muy dependiente del mercado europeo y desafortunadamente para Brasil las exportaciones han caído de 50 por ciento en 1990-92 a 42 por ciento en 1998-2000. El fréjol de soja es el principal producto de exportación brasileño. Otras categorías importantes son el azúcar, alimento para animales, bebidas (café) y carne (de res y pollo). Se han desarrollado nuevos productos de exportación principalmente los tropicales, con relativamente bajo valor añadido y unos pocos productos procesados.

El reciente *boom* agrícola de Brasil tiene que ver con el cambio de dirección en la composición del comercio. Este dio un giro desde los productos tropicales tradicionales como el café y el jugo de naranja hacia productos como la soja, azúcar, carnes, pollo y cerdo. La mayor parte de la producción agrícola de Brasil está destinada a su mercado doméstico. La parte de la producción agrícola exportada tuvo un promedio del 25 por ciento y un aumento hasta 30 por ciento en el año 2004³⁶⁴.

³⁶⁴ OCDE, 2005, págs. 11-13.

Cuadro 5.8 Principales categorías de Productos de Brasil, 1998-2000
(Porcentaje de las exportaciones totales)

	Brasil
Cereales	0,2
Otros productos agrícolas elegibles	35,7
N. elegible de productos agrícolas	7,2
Cereales	0,3
Grasas	3,9
Carne	9,4
Carne procesada	3,0
Frutas procesadas	3,7
Azúcar	13,2
Alimentos de animal	11,6
Bebidas	10,6
Tabaco manufacturado	1,2

Fuente: CEPII-CHELEM, database.

Entre otros problemas que enfrenta Brasil y que afectan su comercio están las deficiencias de infraestructura. Estos se han convertido en un problema de cuello de botella para el desarrollo agrícola. Brasil está lejos de sus principales mercados y enfrenta sistemas logísticos internos poco desarrollados. Sólo el 10 por ciento de los caminos está pavimentado. Ello afecta a los costos de los productores agrícolas y de los exportadores brasileños ya que una gran parte de las exportaciones alimentarias tiende a ser al por mayor.

El comercio agrícola brasileño ha cambiado, aunque sigue siendo muy importante el mercado de la UE. Sigue creciendo el comercio con los demás países de la UE, pero el mayor crecimiento se ha dado con países no miembros de la OCDE principalmente los mercados de China y Rusia.

5.7 El Mercosur y Brasil

Es importante resaltar los aspectos más importantes de Mercosur, ya que Brasil pertenece a este bloque de integración de varios países del cono sur de América.

Lerman cita que en el Tratado de Asunción se dieron los siguientes órganos de gobierno para el Mercosur³⁶⁵:

1.- Consejo Mercado Común (CMC) está a cargo de la orientación política y el cumplimiento de sus objetivos; se reúne a nivel presidencial con ministros de economía y cancilleres de cada país.

2.-Grupo Mercado Común (GMC) órgano ejecutivo del Acuerdo, constituido por representantes ministeriales (economía, banco central, relaciones exteriores) coordinados por la cancillería de cada país.

3.-Secretaría administrativa (SAM) del mercado Común. Su sede está en Montevideo, a cargo de un director electo para un ciclo de dos años.

4.- Comisión de Comercio de Mercosur (CCM) vela por la aplicación de los intereses de la política comercial común, intramercosur y con terceros países.

5.- Foro Consultivo Económico y Social (FCES) constituye el órgano que representa los órganos sociales y económicos. Tiene una función consultiva y da recomendaciones que deben ser atendidas por el GMC.

El Mercosur tuvo un fuerte dinamismo hasta 1998-1999 cuando se produjo la crisis brasileña, ya que el comercio intraregional tuvo una expansión de 176 por ciento cuando pasó de 3.639 millones de dólares en 1990 a 10.057 millones en 1993. Para 1997 los intercambios comerciales tuvieron un aumento adicional del 102 por ciento pasando a 20.583 millones de dólares. En el año 1995 Argentina representaba el segundo socio comercial de Brasil, después de Estados Unidos, ya que recibía el 9 por ciento de las exportaciones brasileñas. Con la aceptación de Chile y Bolivia como países asociados, el PIB del Mercosur era de 1.178 millardos de dólares y un mercado potencial de 200 millones de consumidores para el año 1997. Las exportaciones intramercosur aumentaron 102 por ciento pero las exportaciones hacia fuera fueron de tan sólo 38,7 por ciento. En primer lugar se exportaba a la Unión Europea, en segundo lugar a EE UU y en tercer lugar el mismo Mercosur en el año 1996.

Las importaciones en el periodo 1993-1998 han provenido de la UE en primer lugar, seguido de Mercosur y EEUU. El intercambio de Mercosur con la UE es muy importante para el primero, pero no así para éste último, ya que Mercosur supone sólo el 1,1 por ciento del comercio total de la UE para 1999. La jerarquía de preferencias en el

³⁶⁵ Lerman 2002, pág. 105 en Soria 2005, pág. 208.

comercio de la UE es para el intracomunitario (los propios miembros de la UE) en primer lugar y Mercosur no tiene fuerte influencia en el comercio de la UE.

El intercambio entre México y Mercosur ha sido pequeño y deficitario para México. En el periodo de 1993-2002 Mercosur aumentó sus exportaciones a México en un 45 por ciento y México disminuyó sus exportaciones al Mercosur en el mismo porcentaje. México y Mercosur tuvieron dificultades en sus relaciones desde que México entró al TLCAN. Ahora bien en julio del año 2004 el presidente Fox solicitó al adhesión de México a la integración de Mercosur, pero fue admitido sólo en calidad de observador.

El comercio de Mercosur ha sido afectada por diferentes crisis, la primera fue la crisis brasileña de 1999 que provocó la caída de 26 por ciento del comercio intramercosur. Se tomaron medidas para el relanzamiento de Mercosur, pero no fueron suficientes y el 2001 se dio una caída del 11,6 por ciento en el intercambio de comercio de sus miembros. Para 2002 hubo nuevamente un desplome del comercio del 34 por ciento. En cuanto a las importaciones, Mercosur se abasteció en un 27,7 por ciento de la UE, 21 por ciento de EEUU y 31,4 por ciento del resto del mundo y sólo un 19,9 por ciento del propio Mercosur. Los miembros siguen dependiendo fuertemente de las importaciones de insumos de producción y bienes de capital europeos y estadounidenses.

Se atribuyen varias causas a la crisis de Mercosur. Entre ellas, la evolución dispareja de sus miembros, dos de los cuales tienen economías muy grandes. También a la evolución de sus regímenes cambiarios, ya que Brasil tuvo un tipo de cambio flotante desde 1999 y Argentina un tipo de cambio fijo hasta 2002. También las diferencias entre los objetivos y estrategias de Argentina y Brasil con respecto a su comercio exterior, la débil institucionalidad de su integración. El relanzamiento de Mercosur en el año 2000 no alcanzó sus objetivos debido a la crisis argentina del 2001 y los problemas económicos de Brasil, pero en febrero del 2002 los países miembros se han comprometido a dar fortaleza a los compromisos. Se planteó la creación de un parlamento de Mercosur, para fortalecer las estructuras institucional, política y jurídica y ampliar las posibilidades de la ampliación al resto de América del Sur. En marzo del 2003 se decidió hacer obligatoria la aplicación directa de la normativa de Mercosur a los

ordenamientos jurídicos de los miembros, lo que exige la adecuación de los derechos internos a los contenidos del Acuerdo.

5.8 El crédito y los impuestos al sector agrícola

A través del Banco de Brasil y desde el año 1937 hubo créditos disponibles para los agricultores brasileños. En el año 1965 se otorgó financiamiento como eje principal de la política agrícola a través del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) y el valor del crédito fue de 27,4 por ciento en 1965 y se disparó a 65,3 por ciento en 1970. Entre 1957 y 1959 se destinó el 40 por ciento del crédito rural al café, después bajó a tan sólo 10 por ciento del crédito en 1966-68, ya que se buscaba la diversificación y se dedicó la mayor parte del crédito al financiamiento del arroz (27 por ciento), maíz (19 por ciento) y algodón (13 por ciento)³⁶⁶.

Con los problemas de inflación las tasas de interés fijas se convirtieron en tasas negativas en términos reales para los préstamos agrícolas y el Banco de Brasil continuaba siendo el principal prestamista. Entonces se exigía a los bancos comerciales que el 10 por ciento de sus depósitos a corto plazo se dedicara a créditos del campo. Fue así como el crédito se convirtió en el principal incentivo para la producción agrícola. Las sucesivas devaluaciones de finales de los años sesenta mejoraron la rentabilidad de las exportaciones agrícolas brasileñas y se estableció una mejor relación de los costos y los precios de los cultivos. Las diferencias de productividad y rentabilidad de los diferentes cultivos repercutieron en un cambio radical en la estructura de la producción de los años setenta, convirtiéndose la soja en el principal cultivo de exportación y generador de divisas³⁶⁷.

De igual forma se creó un seguro rural, Proagro, ligado estrechamente al crédito rural en el año 1975. Dicho crédito rural se aplicaba sólo a una parte de la producción mediante financiación del SNCR, ya que las empresas privadas consideraban que no podía haber un sistema que cubriera los riesgos de todos los productores, pues ello no era viable financieramente, ya que era demasiado costoso para el productor o se

³⁶⁶ Maddison, 1993, pág. 86.

³⁶⁷ Maddison, 1993, pág. 86.

consideraba una pérdida segura para el asegurador. El Proagro implicaba una transferencia neta de los prestatarios siempre que ocurriera una pérdida.

Un aspecto importante del sistema crediticio brasileño ha sido la asistencia técnica. Los agricultores debían justificar la ejecución de sus proyectos y defender su justificación agronómica para poder solicitar los créditos³⁶⁸. Esta situación promovió el adelanto técnico entre los beneficiarios del crédito rural. Ello les obligaba a mantenerse informados de los adelantos técnicos y las investigaciones agronómicas. Todo lo anterior, aunado a la creación de la Embrapa en el año 1973, así como la creación de centros de investigación y la promoción y el aumento de nuevos investigadores de alto nivel, crearon avances sustanciales en cuanto a conocimientos agronómicos. Después de 1980 se redujo el crédito rural, principal incentivo para la agricultura en vista de la necesidad del control de la expansión monetaria.

Las facilidades de créditos son importantes para los productores del sector agrícola, ya que de ello dependen las facilidades de exportación de los productores y los negocios agrícolas. Si no encuentran facilidades para obtener créditos en los mercados internacionales, entonces se ven obligados a pedir préstamos domésticos a tasas de interés más altas. Los que tienen mayores problemas son los negocios agrícolas competitivos medianos y pequeños, que se ven obligados a tomar préstamos domésticos caros y que en primer lugar tienen problemas para demostrar ser sujetos de crédito. También existen problemas de información asimétrica entre prestatarios y prestamistas, y la viabilidad de los créditos es afectada por las condiciones macroeconómicas.

Para muchos agricultores el acceso al crédito significa una fuerte restricción. Las empresas agroalimenticias reciben sus pagos en moneda extranjera lo que les ayuda a la hora de acceder a los créditos. De hecho en muchas ocasiones estas mismas empresas hacen sus propios préstamos a sus oferentes agrícolas, otorgan créditos o financian insumos directamente. Las mayores dificultades son para los productores que sólo pueden solicitar préstamos en el mercado doméstico y las altas tasas de interés de los bancos comerciales hacen el crédito prohibitivo. Las subvenciones al crédito general se dirigen hacia las inversiones no agrícolas menos riesgosas.

³⁶⁸ Esta situación fue criticada por los pequeños productores, ya que lo consideraban un impedimento para ellos hacia el crédito rural.

Las políticas de impuestos tienen fuertes efectos en los productores. El impuesto del tipo ICMS (valor añadido) brasileño, genera que 26 estados impongan su propio sistema impositivo y exenciones. Ello hace el sistema impositivo más complejo y genera problemas para los productores.

5.9 El programa de los precios mínimos

El apoyo a los precios de los productos agrícolas brasileños data de 1943 mediante la creación de la Comisión de Financiamiento a la Producción (CFP) que en los años ochenta se transformó en la Compañía de Financiamiento de la Producción. Durante la mitad de los años ochenta la principal acción gubernamental en el sector agrícola fue la compra y venta de productos primarios, Se fijaron precios mínimos que provocaron grandes compras gubernamentales. Pero ello tuvo efectos colaterales como la presión de los agregados monetarios y altos costos de administración y almacenamiento. Esto hizo que el gobierno se viera en la necesidad de revisar la política de precios mínimos.

La Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) otorga al productor protección y garantía contra las caídas bruscas de precios que puedan afectar su ingreso. El programa de precios mínimos cubre 42 productos primarios. Sin embargo, excluye productos como el café, la caña de azúcar, el trigo y el cacao que en conjunto representan el 25 por ciento del valor total de la producción agrícola. La PGPM se otorga a través de dos instrumentos: uno, los Empréstitos del Gobierno Federal (EGF) y otro las Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF). Los EGF no son un instrumento que pueda ser utilizado por los pequeños productores sino que es utilizado por los productores que llegan al mercado. Los préstamos están disponibles para productores y cooperativas, procesadores, industriales y exportadores. Los EGF ofrecen dos programas de préstamos: uno es con opción de venta del gobierno que requiere una clasificación oficial del producto y su almacenamiento en una bodega aprobada. El propietario del préstamo puede obtener un préstamo del 100 por ciento basado en el precio mínimo. Cuando el gobierno compra el producto, absorbe sus costos de almacenamiento, clasificación, etcétera. El segundo programa es sin opción de venta para el gobierno, requiere el almacenamiento en el predio y se cubre un préstamo del 80

por ciento del valor de la cosecha. Los beneficios son generados por los créditos subvencionados más que por los precios mínimos³⁶⁹.

5.10 Las subvenciones agrícolas

La más importante de estas subvenciones es la otorgada al trigo, cuyos apoyos buscaban autosuficiencia, la reducción de la inflación y la disminución relativa de los precios de los alimentos para la población urbana. El gobierno era el único comprador de la producción nacional y de las importaciones y fijaba también el precio al menudeo. A los agricultores brasileños se les pagaba un precio superior al del mercado, y a los molineros les vendía el gobierno por debajo del costo. En 1979 la subvención llegó a 1.000 millones de dólares. Más tarde el gobierno intentó reducirlo y terminar con dicho programa.

El gobierno brasileño fija los precios de la leche al menudeo y paga a los distribuidores de leche una subvención equivalente al 10 por ciento del precio fijado al menudeo. Se canalizaba leche a la producción de leche en polvo, queso, mantequilla y otros productos lácteos cuyos precios no estaban controlados. También para la carne de res se fijan precios máximos al menudeo, y en 1975 se inició un programa para almacenar carne congelada y sacarla al mercado fuera de estación y evitar con ello las subidas estacionales de precios³⁷⁰.

5.11 Los niveles de soporte y protección en los mercados claves

Brasil tiene ventajas comparativas en el sector agrícola. Como sabemos éste es un sector altamente protegido a nivel mundial, sector que está también seriamente distorsionado debido al fuerte soporte que se otorga y a las altas barreras a la entrada, principalmente en los PD. Esto le representa a Brasil un impedimento para acceder directamente a sus mercados más importantes; y, además, como sabemos, esos altos niveles de soporte para el sector agrícola en los mercados de los PD minan negativamente la competitividad de terceros países, principalmente de los PED (ver cuadro 5,8). La protección de los principales mercados y las subvenciones a la

³⁶⁹ Maddison, 1993, pág. 88-89.

³⁷⁰ Maddison, 1993, pág. 89-90.

exportación minan las ventajas comparativas de los productores competitivos cuya producción no está subvencionada.

Los niveles de ESP indicados por la OCDE para los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón son sumamente altos y además estos países siguen teniendo fuertes restricciones a la entrada de productos agrícolas de otros países a sus mercados. Lo que causa más daño y mayores distorsiones son las subvenciones a la exportación y las medidas de soporte a la producción y el uso de insumos, así como el sostén de precios. Brasil es exportador de la mayor parte de los productos protegidos y la protección y soporte que otorgan los PED son mucho más modestos, mucho menores que el promedio de la OCDE y esto se aplica para el caso de Brasil. El Fondo Monetario Internacional ha calculado que si fueran removidos los soportes y la protección en el mundo, repercutiría en el aumento de los ingresos reales en 0,31 por ciento del PIB para Brasil y el 0,45 por ciento del PIB del resto de América Latina³⁷¹.

Brasil tiene una política agrícola que provee poco soporte a sus agricultores. El soporte al productor medido por la ESP es del 3 por ciento del valor total de las recepciones de los granjeros en 2003-2004. Esta tasa es comparable a la de Nueva Zelanda (2%) y Australia (4%), Los niveles más altos de soportes son principalmente para el trigo, maíz, arroz, así como el algodón, con un rango que va entre el 6 y el 17 por ciento.

El soporte a los agricultores contabiliza tres cuartas partes de todo el soporte a la agricultura, la otra cuarta parte es para los servicios del sector en general, como extensión, investigación, infraestructura, y desarrollo rural. Los servicios de interés general del sector, como las inversiones a largo plazo han venido declinando con el tiempo, cediendo su lugar a los créditos subvencionados. Cerca de la mitad de estos créditos son el resultado del débito acumulado en el periodo de inestabilidad macroeconómica de 1980-1990.

³⁷¹ Brooks, 2004, pág. 175.

Cuadro 5.9 Restricciones externas a la competencia internacional

	Exportador	Mercados principales	Competidores	Restricción
Cereales	Argentina	Brasil, Unión Europea y Japón	UE, EEUU y exportadores del grupo de Cairns	Altas tarifas en los mercados principales, altos niveles de soporte de los países de la OCDE no miembros del grupo de Cairns
Soja y sus derivados	Argentina y Brasil	UE, Japón, EEUU, China, Corea, Tailandia	EEUU	Tarifas escaladas, principalmente para el aceite de soja. Colocación de una cuota en el caso de China.
Azúcar	Brasil	EEUU, Rusia, Argentina, Colombia, Venezuela, Japón, China, Corea	Países ACP, Cuba	Colocación de tarifas que favorecen a otros exportadores, altas tasas tarifarias
Jugo de Naranja	Brasil	EEUU, Canadá, UE, Japón, Corea, México, China y Australia	EEUU	Alta escala de tarifas
Café	Brasil	EEUU, China, Canadá, UE, Japón, Chile	Colombia, Vietnam, Kenya	Escala de tarifas
Carne y Piel	Argentina y Brasil	US, EEUU, Japón, China, Hong Kong, Arabia Saudita	EEUU	Barreras no tarifarias (SPS)
Pollo y carne de cerdo	Brasil	Japón y Arabia Saudita	UE	Subvenciones
Vegetales y frutas templadas	Argentina, Brasil y Chile	UE y MERCOSUR	EEUU	Cuotas de tarifas (TRQ) desfavorables
Frutas tropicales	Brasil	Otros Países de Latinoamérica no miembros de la OCDE	Países ACP, Ecuador (plátanos)	Altas tarifas, tratamiento de NMF opuesta a las preferencias
Vino	Chile	Japón, EEUU	Noruega y Reino Unido	Caso de anti-dumping en los EEUU
Tabaco y cigarrillos	Brasil	EEUU, Canadá, UE, Japón, Rusia y Mercosur	EEUU	Tarifas y soportes en los mercados principales, Colocación de una cuota en la UE

Fuente: Brooks, 2004, págs. 177-178.

La OCDE³⁷² afirma que el nivel menor de soporte al productor refleja la transformación radical de la economía brasileña en los últimos quince años. El abandono de la política de sustitución de importaciones fue uno de los factores para el crecimiento rápido de la agricultura. En los años 90 los *stocks* de ganado aumentaron rápidamente y más recientemente ha habido un aumento considerable en la producción de habas de soja, derivado de los altos precios y una baja tasa de cambio. El crecimiento agrícola ha sido atribuido al mejoramiento de la productividad a los menores precios de los insumos importados, con fuertes incrementos en el área agrícola como factor reciente.

La política agrícola brasileña fue liberalizada, pero los productores brasileños que exportan son afectados por las altas tarifas de los mercados, ya que existe una escala tarifaria para muchos productos importantes para Brasil. También existe un trato desfavorable por las cuotas- tarifarias.

Brasil es miembro del grupo de Cairns de países exportadores de productos agrícolas. Dicha coalición de países exportadores actúa a favor de una mayor apertura del comercio internacional de los mercados agrícolas. Brasil es también un miembro importante e influyente en la OMC y su postura es la misma que muchos de los países exportadores competitivos que tienen un especial interés en los sistemas no discriminatorios y en la reducción del proteccionismo por parte de los PD.

Brasil provee poco soporte a su sector agrícola y el soporte que otorga lo hace en forma de crédito agrícola preferencial. El soporte total brasileño medido por la OCDE nos da una ESP en promedio de 2,7 millones de dólares y medido en forma de porcentaje promedio nos da un 3 por ciento del grueso de las recepciones para el año 2002-2004, que hace un total de 0.5 por ciento del PIB. El costo de su soporte brasileño es relativamente bajo y muy parecido al de Australia que es de 0,3 por ciento del PIB y es del 2 por ciento del grueso de las recepciones de los granjeros y de Nueva Zelanda que es del 0,4 por ciento del PIB y del 4 por ciento del grueso de las recepciones de los granjeros en el mismo periodo 2002-2004, estas tasas de soporte están muy alejadas al promedio de la OCDE que fue del 30 por ciento para las mismas fechas.

³⁷² OCDE, Brasil, 2005, pág. 8.

El soporte más alto es para los productos que tienen mayor competencia de las importaciones como el trigo, el maíz, el arroz y el algodón. Estos productos reciben una protección en frontera mínima, por ello son compensados y el valor de la asistencia es equivalente a la tarifa corriente extra del Mercosur. El soporte al productor es pagado por los contribuyentes y está asociado al crédito preferencial del sector. El sistema oficial de crédito de Brasil que contabiliza el 28 por ciento de los prestatarios agrícolas confiere especial atención al sector agrícola, administra los recursos crediticios y controla las tasas de interés. Este sistema sirve para contrarrestar las altas tasas de interés en el mercado y otorgar soporte al ingreso de los pobres rurales. En la práctica muchos bancos exigen la compra de un seguro como condición para recibir créditos con tasas de interés reducidas.

Brasil emplea varios mecanismos para dar soporte a los precios como intervención en las compras y préstamos por producto, pero aún con ello, esto no genera distorsiones en el mercado, ya que el precio de mercado ha tenido una tendencia cercana a cero distorsiones en los últimos años. El soporte de precios pretende reducir la inestabilidad de precios, por lo que provee una subvención limitada a los productores quienes están considerados en desventaja debido a que sus costos aumentan por la falta de desarrollo de la infraestructura o por la depresión de sus ingresos. Las políticas de soporte están calculadas para proveer apoyo a los productores viables de ser rentables en un futuro. Las medidas de soporte buscan retardar el ajuste para los productores que podían quedar fuera de la producción agrícola. En la evaluación a Brasil hecha por la OCDE³⁷³ se nos dice que el soporte proveído a los productores sigue en aumento en forma de créditos subvencionados, y la inversión en servicios generales ha venido a ser menos importante. Sin embargo algunas áreas importantes han sido la investigación, extensión en la que Brasil ha invertido mucho, así como en entrenamiento y desarrollo de la infraestructura rural.

5.12 Las reformas y sus impactos

La economía de Brasil ha tenido importantes reformas, lo que ha generado inversiones más estables y ha estimulado el crecimiento agrícola. Su economía es ahora mucho más fuerte, pero recordemos que toda economía es vulnerable a los choques

externos. Con las reformas los productores de exportación se beneficiaron de la reducción de impuestos a las exportaciones y la eliminación de las restricciones cuantitativas a las exportaciones. La mejora en la producción agrícola brasileña es atribuida por la OCDE al mejoramiento de la productividad, a los precios más bajos de los insumos y al incremento en el área cultivada.

Una razón de estas mejoras es que los precios de la producción han caído más lentamente que los precios de los insumos a lo largo de los años noventa. Por ello ha sido importante la apertura a la importación de insumos principalmente maquinaria. Ello ha contribuido a la mejora en la productividad con un 40 por ciento de mejora de la productividad total de los factores calculado por la OCDE³⁷⁴ entre 1990 y 2004. La productividad de los productos de importación mejoró aún más que la de los productos de exportación. De hecho algunos productos que eran de importación se han convertido en productos de exportación neta como el maíz y el algodón. Las cosechas han mejorado sustancialmente debido a la mejora en la investigación agrícola realizada para las zonas climáticas del centro-oeste de Brasil, obteniéndose un 77 por ciento de mejora de la productividad entre 1990 y 2004. Aún con estos cambios positivos, las altas tasas de interés han continuado siendo un problema para muchos granjeros lo que ha afectado la productividad.

La producción agrícola ha continuado creciendo aun con la caída de los precios reales de la mayor parte de los productos agrícolas. Los precios reales cayeron desde mediados de 1980 y hasta el final de 1990. En 1999-2000 los precios reales de la mayoría de los productos fueron de menos del 40 por ciento de sus niveles promedio entre 1980 y 1985. La producción ganadera fue todavía más perjudicada con caídas más pronunciadas. La relajación de los controles de cambio en 1999, y la depreciación de la moneda fortaleció los precios de los productos agrícolas en los últimos años, efecto que a la fecha ya se ha disipado.

Con la desregulación de los mercados y la liberalización, se generó una contracción de la producción de algunas cosechas en los años noventa. Ello se debió a que parte de la producción fue reemplazada con productos de importación, y que los

³⁷³ OCDE 2005, pág. 19.

³⁷⁴ OCDE Brasil 2005, pág.12.

productores ahora debían competir con las importaciones. Los productos de exportación competitivos lograron mayor crecimiento en su producción. Esta creció aceleradamente desde 1993 hasta 1999, principalmente la soja y el maíz. En la producción animal el mayor crecimiento fue para el pollo, la carne de buey que pasó de 10 por ciento a 20 por ciento para la exportación entre 2000 y 2004.

La OCDE³⁷⁵ afirma que recientemente la mejora en la productividad agrícola ha sido mejor que la movilización de los nuevos factores. Ello ha fortalecido el crecimiento del sector agrícola brasileño. Ha habido aumentos en el área plantada del Centro oeste y reducciones en el Sur y Sureste de Brasil. Entre 2000/01 y 2003/04 el área plantada creció de 52 a 61 millones de hectáreas, con un crecimiento del 50 por ciento sólo para la producción de soja. La rápida expansión de este producto se ha dado en el centro oeste lo que ha fortalecido un balance productivo más equilibrado en el sector agrícola de la región. También las mejoras en infraestructura han sido positivas y han fortalecido sobre todo las economías de escala. Un impacto negativo de todo esto es que el aumento de la producción de soja y el aumento de la demanda de pasturas para el ganado representan una seria amenaza para la selva amazónica. Desde 1990 Brasil ha perdido un área forestal del tamaño de Reino Unido. Los productores de gran escala son los responsables de la mayor parte de la deforestación.

La mayor parte de la producción brasileña sirve al mercado doméstico. La producción que se exporta es de un promedio del 25 por ciento llegando al 30 por ciento en el año 2004. Esto es similar a los EEUU que también tienen un mercado doméstico muy amplio. Canadá exporta el 40 por ciento de su producción, y Australia exporta dos tercios de su producción. Por el lado de la oferta, el éxito de la producción brasileña se enfrenta a precios debilitados, una alta tasa de cambio y la exposición a cuellos de botella en la infraestructura; del lado de la demanda hay un potencial para que los pobres de Brasil consuman más productos con elasticidades-renta altas como carne, frutas y vegetales.

³⁷⁵ OCDE Brasil 2005, pág.13.

5.13 Los impactos en los niveles de pobreza

El crecimiento del ingreso per cápita ha sido de 29 por ciento entre 1999 y 2000, lo que ha logrado una buena influencia en la reducción de la pobreza que pasó de 40 a 32 por ciento y la pobreza extrema de 20 a 15 por ciento. El 80 por ciento de la población brasileña vive en áreas rurales por lo que la pobreza urbana es mayor que la rural. En los años noventa los ingresos rurales aumentaron más que los urbanos (32 por ciento contra 23 por ciento), lo que logró que se redujera la pobreza de 72 a 61 por ciento para el año 2000 y la pobreza extrema cayó de 45 a 36 por ciento en el mismo periodo. Pero la OCDE afirma que el crecimiento del ingreso rural no es atribuible al crecimiento del ingreso agrícola que fue de 2 por ciento entre 1999 y 2000, comparado con el aumento de 38 por ciento del ingreso no agrícola. El ingreso agrícola se ha caracterizado por tener una mayor concentración en los hogares ricos y ha hecho una muy pequeña contribución a la reducción de la pobreza. De hecho se ha deteriorado la situación del 20 por ciento de los hogares rurales³⁷⁶ que están muy cerca de la línea de pobreza extrema³⁷⁷. Los niveles promedio de pobreza enmascaran importantes variaciones entre regiones. El crecimiento del ingreso en el centro oeste ha ayudado a reducir la pobreza pero la desigualdad sigue creciendo. En el noreste la pobreza se ha reducido en menor proporción y ha aumentado en el norte en donde la pobreza rural ha aumentado.

Los cambios estructurales a nivel de granjas están relacionados con el desarrollo de la cadena alimentaria. El crecimiento de las ventas al menudeo está fuertemente influenciado por los grandes supermercados. Muchos pequeños productores no cumplen con los estándares de producción requeridos y tienen mucha dificultad para vender sus productos. Muchos productores tienen también restricciones para acceder al crédito y por ello se ven fuertemente afectados a la hora de producir.

El empleo agrícola brasileño cayó en 14 por ciento entre 1992/93 y 2001/2002, lo que indica los fuertes ajustes en el mercado laboral, dado que el ingreso se ha mantenido más o menos constante para el mismo periodo. Y más del 60 por ciento de la población rural tiene un ingreso cercano a la línea de pobreza extrema o la mitad del

³⁷⁶ Más de un tercio de los hogares rurales.

³⁷⁷ La línea de pobreza esta en 1,33 dólares por persona al día y la línea de pobreza extrema es de 0,67 dólares por persona al día. OCDE, 2005, pág. 15.

suelo mínimo. La desigualdad del ingreso ha crecido en las áreas rurales y en la última década los más pobres han venido a ser más pobres. La pobreza rural está fuertemente concentrada en el norte y noreste de Brasil.

La OCDE³⁷⁸ nos dice que las tasas de pobreza están influenciadas por dos fuerzas de competencia: en primer lugar, el crecimiento económico a nivel nacional ayuda a aumentar los ingresos y genera una demanda ligada para toda la economía. En segundo lugar los cambios estructurales significan una amenaza para los productores pobres quienes progresivamente son menos capaces de competir. Ya que Brasil tiene baja protección tarifaria, el mayor cambio para los productores menos competitivos no viene con la liberalización sino más bien de un cambio estructural en el país ya que los productores de pequeña escala tienen experiencia en las reducciones de precios a largo plazo pero no tienen parte de los bajos costos. Brasil es fuertemente competitivo en la producción de algunos productos agrícolas entre ellos el maíz y los lácteos que son muy importantes para los productores de pequeña escala por lo que sería bueno un desarrollo de esos sectores siempre y cuando no suponga una fuerte presión a los pequeños productores.

La clave puede ser apoyos de extensión para mejorar la preparación y la experiencia de los productores de forma que les ayude a ser más competitivos. La OCDE reconoce que en el largo plazo y en el futuro para los productores de semisubsistencia será necesario ayudarles a una mayor diversificación y la explotación de oportunidades no agrícolas.

5.14 Los beneficios futuros de las reformas de política

Brasil sería uno de los principales beneficiados con la remoción del proteccionismo y las reformas de los países de la OCDE. La OCDE ha estimado que un recorte del 50 por ciento en las tarifas y las subvenciones a la exportación globales y para todos los sectores junto con el 50 por ciento de reducción del soporte doméstico a la agricultura en los países de la OCDE generarían una ganancia de 1,7 millones de dólares a Brasil, lo que representa el 0,3 por ciento del PIB. De estas ganancias, el 59 por ciento vendría de la reducción de las tarifas de los países de la OCDE para los

³⁷⁸ OCDE, Brasil, 2005, pág. 23

productos agrícolas. Esto es debido a que gran parte de las exportaciones brasileñas van a estos países. En primer lugar a la UE cuya protección a su mercado agrícola es relativamente alta. Además, los países de la OCDE otorgan los mayores soportes, lo que mina la competitividad de terceros mercados, entre ellos Brasil.

Entre las dificultades de Brasil para acceder a los mercados agrícolas se encuentran:

- 1) Altas tarifas en los mercados claves principalmente el azúcar, pollo, jugo de naranja, carne de res y carne de cerdo y tabaco.
- 2) La escala tarifaria de acuerdo con el grado de procesamiento principalmente para el sector de la soja, así como de alimentos procesados y del café.
- 3) Régimen discriminatorio de importación, como contingentes y sistemas de preferencia que típicamente no favorecen a Brasil. Este tipo de mecanismos para controlar las importaciones es utilizado para productos como el azúcar, carne y sector del algodón, y son aplicados principalmente por aquellos países cuyos mercados son muy importantes para Brasil, como la UE, EEUU, China y Rusia.
- 4) Medidas no tarifarias como las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, que independientemente de su legitimidad, impiden el acceso a los mercados. Este tipo de medidas afectan principalmente a productos como la carne debido a que Brasil ha padecido en algunas regiones problemas de infecciones de fiebre aftosa.

Las reformas acompañadas de reducciones al soporte agrícola de los países de la OCDE representan repercusiones para los diferentes grupos de hogares:

- Para los productores del comercio agrícola ligados a los mercados de exportación se espera que obtengan beneficios derivados de los altos precios internacionales. Para los sectores de importación las pérdidas potenciales no significan una amenaza. Estos sectores actualmente ya han sido abiertos a las importaciones de bajo costo de Mercosur como por ejemplo el trigo argentino.
- También se esperan beneficios para las familias de agricultores no comerciales debido a que se encuentran integrados en el mercado y son consumidores de productos agrícolas.

- Este tipo de hogares se espera obtengan beneficios de pagos de salarios mas altos lo que podría contrarrestar las pérdidas de los consumidores por los precios más altos de los productos agrícolas.
- Ganancias salariales para los empleados agrícolas. Estos serían los más beneficiados de la expansión comercial y de las exportaciones, debidos más a un incremento en el empleo que a un incremento en los salarios, dadas la tasa de desempleo y de empleo informal en Brasil.

Si se diera el escenario de reforma antes descrito, los ingresos reales aumentarían entre el 2 y 4 por ciento para los productores agrícolas, alrededor de un 3 por ciento para los empleados agrícolas y de 1 por ciento para los hogares urbanos. Como podemos observar, las ganancias de los productores son mayores que las de los hogares y se espera que crezca la desigualdad entre los productores. Las ganancias para los empleados agrícolas y los hogares urbanos que contabilizan el 80 por ciento de la población, implican que la desigualdad del ingreso tendrá un efecto neutral y que las ganancias en los ingresos tengan una modesta reducción en la incidencia de pobreza³⁷⁹.

5.15 Protección y acceso en los mercados por producto

El boom agrícola brasileño está conducido primero por la soja y los productos de soja, y soportado por otros productos como el azúcar, pollo y carne de cerdo. Y en los últimos años se ha fortalecido la exportación de maíz y algodón brasileños, con la ventaja de que pueden ser rotados con la producción de soja. En los últimos años hubo un giro en la composición de las exportaciones, dejando atrás la producción de frutas tropicales, como el jugo de naranja y el café y cambiando hacia la producción de soja, azúcar, carnes, principalmente pollo y carne de cerdo.

Haba de soja y subproductos.- La soja es un producto clave para la exportación de Brasil. Exporta el 50 por ciento de la soja sin moler, y entra libre de impuestos a sus principales mercados compradores como son la UE, Japón y los EE. UU. La harina de soja entra libre de impuestos en la UE y Japón y tiene una tarifa aproximada del 2,4 por

³⁷⁹ OCDE, 2005, págs. 19-21.

ciento, esto es, 4,5 dólares por tonelada en los EE. UU. El aceite de soja tiene una tarifa de 6,4 por ciento en la UE, 19 por ciento en los EE. UU. y de aproximadamente 20 por ciento, 10,9 yen/kg en Japón. Los mercados más dinámicos son China y Corea y ambos operan con cuotas tarifarias. Los productores de la UE y EE. UU. reciben fuertes soportes para su producción³⁸⁰.

Frutas y vegetales.- Representan una parte importante en las exportaciones de Brasil. Se calcula³⁸¹ que las tarifas obligatorias promedio de los países de la OCDE para las diferentes categorías de vegetales tanto frescos como procesados varía entre 47 y 87 por ciento. El rango comparable para varias categorías de frutas y nueces es entre el 25 y 36 por ciento. Un gran número de países aplican sistemas de cuotas tarifarias. La UE aplica una cuota tarifaria del 5 por ciento en vegetales y de 6 por ciento en frutas y nueces, comparada con la sobre cuota de 56 por ciento para vegetales y 42 por ciento para nueces. Los productores brasileños pagan altas tasas de entrada.

Café.- Brasil es el mayor productor de café del mundo, aunque su producción se ha estancado desde la Segunda Guerra Mundial, y sus exportaciones han declinado paulatinamente desde 1950. Y sus costos de producción se han desfavorecido debido a la alta productividad de Vietnam que se ha consolidado como el mayor exportador y que obtiene tres veces mayor producción que Brasil (11,6 kg por hectárea contra 34,3 kg por hectárea en Vietnam). Las presiones competitivas se han visto reforzadas con la protección al comercio. Aunque las tarifas a la exportación del café son bajas, existe un escalamiento tarifario, por ejemplo, el café instantáneo paga impuestos mucho más altos que los granos de café. La mayor parte del comercio del café se hace en base a acuerdos comerciales de los cuales Brasil no obtiene beneficio alguno. Los exportadores brasileños pagan una tarifa de 7,5 por ciento para entrar al mercado estadounidense, comparado con el 0 por ciento de los países ACP y el 2 por ciento que pagan los países GSP. Los EEUU proveen tarifas especiales y extensiones de tarifas a Ecuador, Colombia, Perú bajo la iniciativa antidrogas. También existe en Canadá un programa similar de exención de tarifas para Colombia, Ecuador y México.

³⁸⁰ Brokks, 2004, pág. 179.

³⁸¹ Cálculos hechos por el Departamento de Agricultura de los EE. UU. usando la base de datos de Acceso a los Mercados Agrícolas.

Azúcar.- Brasil es el productor de azúcar de más bajo costo. Desafortunadamente el azúcar es un producto con una alta protección en los mercados, lo que impide que los productores brasileños aprovechen sus ventajas comparativas y es también un sector de los más distorsionados en el comercio internacional. El problema más fuerte para los productores brasileños son los altos soportes a la producción que otorgan la Unión Europea y los EEUU que provocan precios tres veces más altos en sus países que el precio de los mercados mundiales. En el caso de la UE, los altos soportes lo convirtieron en exportador neto³⁸².

Jugo de Naranja.- La mayor parte de las exportaciones de jugo brasileño van a la UE pagando una tarifa del 15 por ciento. Los EEUU han impuesto tarifas mucho más altas y tarifas prohibitivas para las naranjas frescas. En respuesta a estas tarifas los productores brasileños han invertido en Florida apropiándose del 40 por ciento de la capacidad productiva del Estado. Es importante mencionar que la demanda doméstica es altamente creciente y existen posibilidades para expandir la exportación en un 10 por ciento.

Carne.- Las exportaciones de carne, pollo y cerdo son importantes para Brasil. Este sector tiene altas barreras a la entrada y fuertes subvenciones de los PD. Los productores de carne brasileños tienen prohibida la entrada a los mercados de la UE, Japón y los EEUU alegando la presencia de enfermedades. También sucede lo mismo para la carne de cerdo que tiene prohibida la entrada debido a la fiebre del cerdo. El pollo tiene la entrada prohibida a los EEUU alegando fiebre de *Newcastle*. Brasil se ha opuesto a ello alegando que estos países utilizan estas medidas como protección a sus mercados. Existe también una alta escala de tarifas para productos cárnicos procesados en los principales mercados.

Tabaco y cigarrillos.- La exportaciones brasileñas de tabaco están limitadas por fuertes tarifas para el tabaco en la mayoría de los mercados y los productos derivados del tabaco tienen altas barreras a la entrada.

³⁸² Aunque esta situación empieza a cambiar, debido a que se ha reformado el sistema de soportes para el azúcar europeo. Para más información ver el capítulo 2 de esta tesis.

5.16 El Plan del Alcohol o etanol y el impacto de los biocombustibles

En el año 1975 se estableció el programa llamado Programa Nacional del Alcohol (Proalcohol) con la finalidad de sustituir parcialmente a la gasolina. Los incentivos otorgados a la producción así como los bajos precios del azúcar hicieron que se sextuplicara la producción del alcohol entre 1975 y 1979. Para el año 1980 se fijó el siguiente programa Proalcohol para 1985 con una meta de producción de 10.700 millones de litros, de los que 9.200 millones sustituirían la producción de gasolina y 1.500 se destinarían para insumos químicos. Pero para 1985 se superó la cifra total llegando a producir 11.800 millones de litros. También durante este periodo se desarrolló una nueva tecnología de automóviles impulsados solamente con alcohol. En la actualidad más del 80 por ciento de la flota de automóviles de pasajeros se mueven con alcohol. El resultado del plan Proalcohol fue un éxito y en términos de sustitución de energéticos se logró un ahorro de 120.000 barriles diarios de petróleo importado. Ha sido, empero, fuertemente criticado por su costo financiero, su costo de oportunidad en términos de producción de alimentos y su costo ecológico. En el periodo de 1978-1982 se estima que las subvenciones crediticias llegaron a 1.900 millones de dólares³⁸³.

Brasil es el primer productor mundial de biocombustibles. Para su producción de etanol utiliza la caña de azúcar. Brasil ha sido pionero en la producción de biocombustibles, ya que desde el año 1970 estableció un Programa Nacional de Combustible de Alcohol llamado más comúnmente Proalcohol. Gracias a este programa se ha promovido la producción de alcohol para fines combustibles principalmente para uso en los transportes. En el año 1990 se liberalizaron los precios del alcohol hidratado con lo que el programa Proalcohol fue definitivamente eliminado. Sin embargo, el gobierno brasileño continúa otorgando incentivos a la producción de biocombustibles en forma de soportes y créditos, combinados con regulación de los mercados y exenciones de impuestos. Existe un impuesto de 20 por ciento para las importaciones de etanol. Las regulaciones de mercado se hacen para el etanol mezclado con gasolina 20-25³⁸⁴ por ciento utilizado para los transportes. Se otorgan créditos para compras de etanol y menores impuestos en el consumo de etanol para promover la sustitución por gasolina. Se ha aprobado una ley en la que se establecen metas obligadas para producción de biodiesel del 2 por ciento, lo que representa 800 millones de litros por

³⁸³ Borges et al. 1985, pág. 115a en Maddison, 1993, pág. 90.

año para finales del 2007, 5 por ciento, 2 millares de litros por año para 2013, y un 20 por ciento, 12 millares de litros por año, para 2020. También se han establecido programas de apoyo para las familias con créditos para producir aceite de castor utilizado para la producción de biodiesel³⁸⁵.

El etanol es una fuente de energía producida a base de la fermentación del azúcar de las plantas. En los Estados Unidos se produce básicamente del maíz, en Latinoamérica de la caña de azúcar. Brasil es el primer productor y consumidor mundial de etanol. El gobierno brasileño creó un programa para aumentar la producción de alcohol de caña de azúcar en el año 1970 como respuesta a la crisis del petróleo de los años setenta. El alcohol de caña se utilizó para sustituir la gasolina y el programa tuvo éxito. El etanol fue producido en grandes volúmenes y es utilizado de forma pura y como aditivo para la gasolina.

Se ha anunciado que con el fin de proteger el medio ambiente, el gobierno de Brasil reservará áreas específicas para la producción de biocombustibles y garantizar la producción de alimentos. Esto ha surgido como respuesta a los temores generalizados de que el incremento de la producción de caña de azúcar para la elaboración de etanol, desplace los cultivos de productos básicos como la soja en la zona del Amazonas³⁸⁶.

5.17 Impactos e implicaciones de los biocombustibles para los mercados agrícolas

La OCDE ha elaborado análisis examinando los impactos que están generando los biocombustibles en los mercados agrícolas. En primer lugar se espera que la producción agrícola se incremente menos que en la década pasada y que aumente la demanda de consumo y el comercio de los productos agrícolas, debido a las importaciones esperadas de productos agrícolas por parte de los PEDINA y el aumento de exportaciones de bajo costo de los países exportadores. También se espera el aumento del comercio agrícola sur-sur entre PED. Los biocombustibles representan una parte significativa y una fuente creciente de demanda de productos agrícolas, principalmente de cereales, azúcar de

³⁸⁴ Con una variación permitida de +/- 1 por ciento.

³⁸⁵ OCDE, 2006, Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels pág. 19.

³⁸⁶ Reuters, Brasil reservará áreas para biocombustibles, noticia del miércoles 26 de septiembre del 2007, Periódico *Milenio*.

caña, azúcar de remolacha para producir etanol como sustituto de la gasolina derivada del petróleo y de aceites vegetales que son utilizados para producir biodiesel.

En el análisis se consideraron tres escenarios: el primero asume de forma exógena la producción de biocombustibles y la demanda de cosechas al nivel del año 2004. En este escenario constante no se asumen cambios con respecto a los biocombustibles y es utilizado como escenario base para comparar los otros escenarios. El segundo escenario (escenario políticas-meta) toma en cuenta el crecimiento de las cantidades de biocombustibles junto con las metas oficiales dadas en línea con los precios de los productos agrícolas. El tercer escenario (escenario de altos precios) ajusta los costos de la producción agrícola a los precios de los combustibles y la energía. Asume los precios del petróleo al precio constante de \$60 dólares por barril dado en el año 2005, comparado con el segundo escenario. Se espera que los altos precios del petróleo impacten fuertemente los precios de los productos agrícolas de dos formas diferentes: En la primera, los costos de la producción agrícola se incrementarían con los altos costos de la energía, generando un aumento en los precios de la cosechas y haciendo la producción de biocombustibles más costosa. En la segunda, los precios domésticos de los combustibles basados en el petróleo aumentarán, lo que provocará una mayor demanda por biocombustibles, por lo que fue necesario que efectuaran el análisis de este escenario en dos partes: En la primera parte el impacto de los altos precios del petróleo en los mercados agrícolas fue discutido, ignorando los cambios en los precios del el transporte doméstico de combustibles. En la segunda parte se analizan los impactos en los altos precios de la gasolina y el diesel de petróleo en la producción de etanol y biodiesel y las implicaciones en los mercados agrícolas.

El primer escenario, llamado escenario constante nos muestra desarrollos hipotéticos sin cambios en la demanda u oferta de los productos agrícolas y considerando el aumento de la producción en Brasil y los EE. UU. En cuanto a los EE. UU. se espera crecimiento en la producción de etanol que requerirá 14 millones de toneladas de granos de corsa para el 2014. Si la producción no creciera entonces la cosecha de corsa sería menor en un 4 por ciento (10 millones de toneladas) lo que daría como resultado un aumento de las exportaciones estadounidenses de corsa de 11 por ciento (7,6 millones de toneladas). Con una menor producción de biodiesel, los EEUU doblarían sus exportaciones para 2014. Se estima que los precios de los aceites vegetales se

incrementarán en 0.7 por ciento para 2014, pero los mercados de ganado serán afectados muy poco, a excepción del mercado del cerdo el más afectado. Existen proyecciones de que los mercados de semillas de oleaginosas serán alterados de alguna forma.

En el mismo escenario existen mayores implicaciones para el mercado de la caña de azúcar de Brasil con una reducción de la producción de caña de azúcar de 7 por ciento para 2014, y un aumento de las exportaciones en 54 por ciento al final del periodo, lo que representaría 13 millones de toneladas (8 por ciento de la producción de azúcar mundial). Todo ello tendría fuertes impactos en los precios a la baja (un 37 por ciento menos). De hecho el precio caería a niveles nunca antes vistos.

El segundo escenario (escenario de políticas–meta) tomado en cuenta el aumento en la producción de etanol acompañado de metas de política. Este escenario tiene fuertes impactos en los mercados agrícolas. La producción de biocombustibles en Brasil y EEUU representará una mayor utilización de cosechas de cereales y azúcar de caña. Se requerirán cosechas adicionales de remolacha azucarera, granos y semillas de oleaginosas para cubrir el aumento de la producción de biocombustibles en Canadá y la Unión Europea. En la UE se prevén aumentos para las cosechas de trigo y cersa utilizados para producir etanol, equivalentes a 24 millones de toneladas entre 2004-2014, el nueve por ciento o más de las proyecciones de uso de granos. También se utilizarán 19 millones de toneladas de remolacha azucarera para aumentar la producción de etanol, que representan el 17 por ciento de la proyección proyectada de la UE. Para la producción de biodiesel aumentará la demanda de aceite vegetal en más de 7 millones de toneladas lo que equivale al 49 por ciento del consumo proyectado. Los aceites vegetales incluyen aceites derivados de la soya, semillas de girasol y de colza y aceite de palma. Se espera que la UE triplique sus importaciones de aceite vegetal y sus exportaciones de trigo caerán 41 por ciento.

En Canadá la producción del aceite utilizado para etanol aumentará en más de 5 millones de toneladas, representando el 15 por ciento del cereal utilizado para 2014 a nivel doméstico y la producción de biodiesel aumentará en 4 por ciento el consumo de aceites vegetales y se reducirán las exportaciones de trigo en 13 por ciento y la colza en 34 por ciento en 2014. Obviamente con todo lo anterior nos damos cuenta de que el aumento en la producción de biocombustibles impacta la demanda de las cosechas

agrícolas utilizadas para su elaboración, cambiando fuertemente los patrones de comercio de éstos y aumentando sustancialmente los precios mundiales. Principalmente se verá afectado el mercado de los aceites vegetales debido a las fuertes importaciones de la UE que causarían un aumento de 697 dólares la tonelada para 2014. Un 15 por ciento más debido al aumento de la producción de biocombustibles. De igual forma el aumento de la demanda de azúcar para la producción de etanol de la UE aumentará los precios mundiales, en un 60 por ciento más que el escenario constante. Los precios de los granos aumentarán a nivel mundial llegando a \$167 dólares por tonelada. Esto debido al aumento de la producción de etanol en la UE y Canadá, esto es, 4 por ciento más que en el escenario constante.

En cuanto al combustible que puede ser reemplazado por etanol y biodiesel para los transportes de la UE, aumentará de 1 por ciento en 2004 a 5,2 por ciento en 2010 y 5,5 por ciento en 2014. En los EEUU el aumento será de 1,6 por ciento en 2004 a 2,2 por ciento en 2014 y en Canadá será de 0,3 por ciento en 2004 a 3.0 por ciento en 2010. Para Brasil el aumento será de 22 por ciento en 2004 a 26 por ciento en 2010. Todo esto muestra que debido a la demanda adicional de producción agrícola para su utilización en biocombustibles, repercutirá en fuertes impactos en los mercados domésticos e internacionales de productos agrícolas y los que más impactos tendrán serán el azúcar y los aceites vegetales. Los mercados del ganado tendrían efectos menores a excepción de los que utilizan granos como el maíz o aceites vegetales.

Tercer escenario de altos precios del petróleo, con un precio sostenido de 60 por ciento el barril de crudo. Con los altos precios del petróleo se afectan los mercados mundiales de los productos agrícolas de dos formas. En primer lugar se elevan los costos de producción de los productos agrícolas por lo que se puede dar menos producción y los precios aumentarían; en segundo lugar esto crearía mayores incentivos para producir más biocombustibles. Esto crearía una mayor demanda de los productos agrícolas, ligados a la producción de biocombustibles, lo que impactaría a la alza los precios de los biocombustibles. Notamos que los costos de producción de cosechas agrícolas dependen fuertemente de la energía utilizada, de pesticidas, químicos y fertilizantes. Las implicaciones directas de los altos costos de producción en la agricultura se estimaron en 30 por ciento para 2005 y en 76 por ciento para el 2014, lo que resultaría en una reducción de la producción agrícola y de la oferta.

Existen datos para un país desarrollado como los EEUU y un país en desarrollo como Argentina, en los que la parte de la energía que participa en los costos de producción es de 25 por ciento para los EEUU y de 43 por ciento para Argentina. La parte de la energía de 25 % y 43 por ciento en los costos de producción puede ser tomada en cuenta como un ejemplo generalizable para los PD y PED. El caso de los EE UU es tomado en cuenta para todos los miembros de la OCDE y el caso de Argentina para todos los no miembros. Las respuestas de la oferta y en consecuencia los cambios en los precios son causados por los aumentos en los costos de producción de las cosechas. El escenario de altos precios de la energía afecta los costos de toda la producción agrícola. Comparado con el escenario de política-meta, los precios mundiales de las cosechas serían 10 por ciento más altos para el trigo y 17 por ciento para las semillas de oleaginosas al final del periodo de simulación. Como consecuencia de los altos precios de los productos agrícolas, también se incrementarían los costos de los biocombustibles. Sin tomar en cuenta cambios en los precios de los biocombustibles, la producción de etanol declinaría 8 por ciento y del biodiesel 6 por ciento para el año 2014 en comparación con el escenario de política-meta³⁸⁷.

En cuanto a las implicaciones indirectas del escenario de altos precios de los combustibles derivados del petróleo, sabemos que ello incentiva fuertemente la producción de biocombustibles aún con los altos precios de las cosechas. Sin asumir cambios en el soporte de las políticas de los gobiernos, se espera que la producción de etanol a nivel global se incremente en 8,1 por ciento para 2014 en comparación al escenario de política-meta, esta producción estaría liderada por Brasil y EE. UU. La producción de biodiesel, estaría dominada por la Unión Europea y tendría un aumento de 16 por ciento para el mismo año. Todo esto tomando en cuenta las capacidades de producción nacionales y las tasas de mejoramiento de la producción como parte de los costos de producción netos y los precios de los combustibles derivados del petróleo, y teniendo en cuenta el 1 por ciento de elasticidad de la producción para el etanol y el biodiesel con respecto a la parte promedio de los costos de producción netos relativos, asumiendo un descenso en los precios de combustibles derivados de petróleo. Con los altos precios de las cosechas y con una disminución de los precios del petróleo, se esperaría que la producción de biocombustibles disminuyera en el escenario de política-

³⁸⁷ OCDE, 2006, Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels págs. 20-27

meta, pero el mejoramiento de los incentivos de producción derivado de los altos precios del petróleo incrementaría las tasas de uso.

Existen únicamente datos de capacidad de producción para la UE. Para la producción del etanol existe una capacidad del 80 por ciento en Francia, 96 por ciento en Suecia. No existen datos para Polonia (la producción de etanol declinó de 66 kt en 2002 a 36 kt en 2004, lo que sugiere que parte de la capacidad permaneció sin usarse en el último año). Para el biodiesel, Alemania tuvo una capacidad del 95 por ciento para el año 2004, entre 57 y 76 por ciento, para Francia, Italia, Austria y Gran Bretaña y menos del 20 por ciento para España y Suecia, 43 por ciento para la República Checa, 159 por ciento para Dinamarca³⁸⁸.

La creciente producción de biocombustibles estimularía los precios de los productos agrícolas, pero dicha producción tendría un bajo impacto para los productos que no están ligados directamente a su utilización. Los precios del azúcar se beneficiarán en un alza del 4,2 por ciento debido a la producción de etanol de Brasil. También ocurrirá lo mismo para los precios de los aceites vegetales para la producción de biodiesel que será de un aumento de 4,4 por ciento, si los precios de la gasolina y el diesel permanecen constantes. La mayor producción de biocombustibles incrementará el consumo de estos para los transportes. En la UE-15 ese aumento será de 6 por ciento para 2014, en comparación con el 5,5 por ciento del escenario de política-meta, en Polonia el reemplazo de gasolina por biodiesel será de 2,3 para 2014. Esta parte será más baja en un 2,6 por ciento en EE. UU. y 3,0 por ciento en Canadá en el 2014, comparado con el 1,9 por ciento de el escenario de política-meta.

Para los PED que dependen de las importaciones de alimentos y petróleo es importante que se tomen decisiones conforme a las condiciones domésticas de cada país, recursos humanos, clima, capital, tierra agrícola, todo ello para decidir en cuanto al reemplazo de petróleo importado por producción doméstica de biodiesel al igual que decidir como van a manejar la tierra y demás recursos para la producción de alimentos. Puede usarse la tierra que está inutilizada para la producción de cosechas de productos agrícolas utilizados para los biocombustibles y así no tener que disponer de tierra

³⁸⁸ El Autor sugiere que los datos sean tomados con cuidado. European Biodiesel Board 2005 en Ibidem pág. 52.

utilizada para producción de alimentos. Sobre todo será importante la producción de biocombustibles si la cuenta por importaciones de petróleo excede los costos de importación de alimentos.

Será muy difícil para los países importadores netos de alimentos reemplazar la producción de alimentos por producción de biocombustibles, lo que los hará mas dependientes de las importaciones de alimentos, y haría que la población sufriera hambre. Los PED que decidan producir biocombustibles necesitarán del apoyo de los PD para dicha producción. Existe un análisis del impacto del desarrollo de los biocombustibles en los mercados agrícolas a partir de los cereales, el azúcar y el aceite vegetal utilizados para la producción de etanol y biodiesel en función de sus costos de producción relativos. En el largo plazo la modernas tecnologías para producir etanol utilizarán la celulosa y la lineo-celulosa o los combustibles sintéticos de biomasa. Todo ello cambiaría la oferta de biocombustibles y se espera que los haga económicos y con costos de producción más viables que con la producción de caña de azúcar. Con el desarrollo de la tecnología en el largo plazo se espera que se reduzca la competencia entre los biocombustibles y la producción de alimentos y se generen menos impactos en los mercados agrícolas.

Los costos de producción de biocombustibles son muy diversos entre países y entre cosechas. En el estudio se afirma que el etanol brasileño proveniente del azúcar de caña es competitivo, pero los demás sistemas de producción están muy lejos de serlo. De hecho Brasil es competitivo y viable en la producción de etanol cuando los precios del barril de petróleo están en 39 dólares, precio que prevaleció en el año 2004 que es el periodo base utilizado en el mismo estudio. Los costos de producción para los EEUU Canadá y sugieren que la producción de biocombustibles sin soporte del gobierno puede ser viable sólo con precios muy altos del barril de petróleo. El etanol estadounidense será viable arriba del precio de 44 dólares del barril de petróleo, precio más bajo que el del año 2005³⁸⁹.

Para la realización del estudio, los costos de producción de todos los países están basados en los costos de producción de un solo país, asumiéndose la misma tecnología y

³⁸⁹ Existen otras estimaciones que hablan de entre 65 y 145 dólares.

tomando en cuenta las cosechas regionales y los precios de la energía. Igualmente los costos de producción de los biocombustibles han sido calculados para precios del petróleo del año 2004, ajustados a un balance neto de precios de petróleo con costos de producción netos de los biocombustibles. La UE ha sido tratada como un bloque regional, por lo que no fueron tomadas en cuenta las diferencias de productividad en la producción de biocombustibles entre países. Los altos precios del petróleo hacen que la producción de los biocombustibles pueda ser lucrativa sin soportes del gobierno, pero existen variables importantes que determinan la comparación entre países y cosechas y variables que incluyen las políticas agrícolas y políticas de comercio de cada país, la oferta y la demanda y los precios domésticos de las cosechas.

Estas mismas variables han influido para encontrar resultados en cuanto a lo que se requiere de área plantada para cubrir la utilización de biocombustibles en el sistema de transportes. EE. UU., Canadá, y la UE-15 requieren entre el 30 y 70 por ciento de área plantada para cubrir sus requerimientos de consumo de biocombustibles para el 10 por ciento de sus transportes. Sin asumir cambios en la tecnología utilizada en la producción y en las cosechas, en ausencia de comercio internacional y el uso marginal de tierra inactiva, con las condiciones antes mencionadas, se requiere el 3 por ciento de las cosechas de Brasil, tomando en cuenta que el consumo per cápita es relativamente bajo de este país³⁹⁰. Dichas condiciones, costos de producción y área plantada requerida dan a Brasil una competitividad que no es igualada por ningún otro país. Existen otros países con climas tropicales y subtropicales favorables que podrían adquirir ventajas en los costos de producción, como la India, China y otros países de América Latina.

La demanda y el mercado de productos agrícolas serán afectados sustancialmente. También se espera que EE. UU., Canadá y Brasil reduzcan sus exportaciones de producción agrícola e incrementen sus importaciones. Se esperan fuertes impactos para los precios mundiales del azúcar, con aumentos hasta del 60 por ciento para 2014 asumiendo una situación sin cambios en los niveles corrientes de biocombustibles. Se esperan alzas de precios de 4 por ciento para los cereales y 20 por ciento para los aceites vegetales para el mismo año.

³⁹⁰ Este último factor es tomado en cuenta para Polonia con área relativamente baja de 6 por ciento.

Para el estudio se asume una línea-base tope fundamental del precio del petróleo que es la del año 2005 de 60 dólares por barril y asumiendo que los altos precios del petróleo estimularán la producción de biocombustibles y que no habrá cambios en la políticas³⁹¹. Los resultados de este análisis sugieren que los impactos que generan los altos precios del petróleo en los mercados agrícolas tendrían consecuencias en sus costos de producción mucho mayores que los efectos de el aumento de la demanda de productos agrícolas derivada del consumo para biocombustibles. Se han asumido también costos de producción iguales para todas las cosechas excluyéndose los efectos entre productos y las diferentes intensidades de utilización de los insumos en general y los insumos de energía en particular. Se han ignorado los avances potenciales de los biocombustibles avanzados.

El soporte otorgado por los gobiernos tanto a la producción como al consumo de biocombustibles ha sido importante para el desarrollo de este mercado y su producción, ya que la producción de biocombustibles es más cara que los precios sin impuestos de la gasolina y el diesel, (esto, desde luego, dependiendo de los precios del petróleo). Las implicaciones medioambientales y la sostenibilidad de los biocombustibles están sujetos a un fuerte debate. Existen otros productos que pueden ser utilizados para la producción de etanol como la patata y la cassava, ricos en almidón. También para la producción de biodiesel se pueden utilizar semillas de girasol, soja, aceite de palma, aceite de colza. También existen cuestionamientos sobre la potencial contribución de los biocombustibles en el desarrollo económico de los PED y PD.

Los biocombustibles tienen características como fuentes de energía renovables libres de carbono por lo que están libres de gases de efecto invernadero. Sin embargo, los cultivos destinados a los biocombustibles ocupan tierras que podrían utilizarse para la producción de alimentos. También existen estimaciones de que el producir energía de biocombustibles requiere mayor energía fósil, por cada unidad de energía gastada en energía fósil, el retorno es de 0,778 de energía de metanol de maíz; 0,636 unidades de etanol de madera y 534 unidades de biodiesel de soja³⁹² y que no reducen sustancialmente los gases de efecto invernadero. En el Senado de EE.UU. se

³⁹¹ El grado en que se incremente la producción de biocombustibles depende de parámetros que aún no son observables.

³⁹² Resultados de David Pimentel y Tad Patzek en San Vicente Tello, 2007, pág. 5.

presentaron evidencias de la combustión de etanol contiene formaldehído y acético que son cancerígenos y también que al aumentar el uso de etanol puede aumentar el nivel ambiental de peroxiacetinitrato.

En términos económicos Pimentel y Paztek mostraron que casi el 50 por ciento de costo de producción de etanol es para maíz, como insumo a \$0,28/litro, es decir, el litro de etanol cuesta mucho más del precio al que se vende en el mercado, esto gracias a las subvenciones estadounidenses que son de 3.000 millones al año. Sin estas subvenciones la producción de etanol estadounidense no podría darse. Y las subvenciones a la producción de maíz que han suplido los precios del maíz en el mercado han aumentado hasta en un 50 por ciento entre los años de 1995 y 2004. Estos mismos autores predicen la concentración de maíz en grandes fincas operadas por grandes empresas agrícolas por lo que los pequeños agricultores estadounidenses se verán en la necesidad de alquilar sus tierras a los grandes productores. En EEUU crecerá exponencialmente la demanda de maíz amarillo a partir del 2008 para la producción de etanol y sustituir al petróleo y su dependencia³⁹³.

La postura de OXFAM es de preocupación porque las grandes plantaciones a gran escala pueden desplazar a los pequeños productores, tanto por la deforestación y por el aumento del precio de los alimentos básicos. En los países de Asia y África ya se planean cosechas para surtir la demanda de biocombustibles de la UE. Esto genera el temor de que el 60 por ciento de los indígenas pueda ser desplazado por las grandes explotaciones.

La posición de la FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU) es que los biocombustibles serán beneficiosos sólo si establecen “un marco de inversión y de acceso al crédito que permita a los más pobres satisfacer la demanda energética interna” pero esto no será suficiente sin la reducción de las subvenciones y el mayor acceso a los mercados de los PD. Pues se podrían acarrear conflictos sociales debido al comercio desleal.

³⁹³ San Vicente Tello, 2007, pág. 5.

Conclusiones

Brasil ha sido históricamente un país productor y exportador de productos agrícolas y es de destacarse que se ha logrado con pocas subvenciones y las distorsiones al comercio que genera son prácticamente nulas, volviendo a nuestra hipótesis central nos hemos dado cuenta que no son necesarias subvenciones desleales³⁹⁴ para el éxito agrícola de un país. Como hemos podido ver a lo largo del capítulo, esto se ha logrado gracias a políticas agrícolas adecuadas, en primer lugar que se ha otorgado un fuerte impulso al sector agropecuario y en segundo lugar que este país ha sabido aprovechar y explotar sus ventajas comparativas en el sector agropecuario. Brasil se ha convertido en una potencia agrícola a nivel mundial con un fuerte peso en los mercados internacionales y su voz hace eco a nivel mundial y tiene una fuerte influencia sobre los PED y PMA. También ha logrado el liderazgo en la producción de biocombustibles, principalmente en la producción de etanol utilizando azúcar de caña.

En los últimos quince años Brasil ha logrado su estabilidad macroeconómica y ha reformado exitosamente su política agrícola, haciendo reformas estructurales y liberalizando sus mercados. Hemos visto que el cambio en la dirección del comercio y la diversificación, así como el aumento en la productividad han logrado un sustancial éxito en el comercio agrícola brasileño. Sin embargo sus productos de exportación y su comercialización se ven afectados por las altas tarifas y las subvenciones otorgadas en otros países y al trato desfavorable al comercio de muchos productos brasileños, por lo que la liberalización del comercio mundial sería altamente benéfica para Brasil.

Las reformas y la apertura comercial de los últimos quince años tuvieron fuertes impactos positivos en la productividad de algunos productos, generó desocupación en el sector agrícola, debido al aumento en la mecanización y modernización, por lo que fueron expulsados de la producción agrícola productores medianos y pequeños y en algunas zonas se ha generado mayor pobreza. Sin embargo el aumento en su nivel de exportación sí puede implicar una mejora en su desarrollo y podrían generar suficientes ingresos con los que podría generar programas de reducción de la pobreza y reorientación productiva para los perdedores en el comercio agrícola.

³⁹⁴ Llamamos subvenciones desleales a las que sí distorsionan el comercio.

Los beneficios del comercio no han sido homogéneos. La asociación de grandes productores y prácticas modernas en Brasil está establecida sólo para algunas regiones del país como el norte y el nordeste. Las grandes explotaciones son las que utilizan de forma más acentuada la asistencia técnica y el riego. El uso de fertilizantes y el control de plagas son utilizados por las explotaciones medianas de entre 10 y 100 hectáreas de la región sur, en las explotaciones de entre 100 y 1000 hectáreas de la región sudeste y por las explotaciones de entre 1000 y 10.000 hectáreas de la región centro-oeste. El Distrito Federal siempre tiene un comportamiento diferenciado al resto del país debido a su situación privilegiada, a su bajo número de explotaciones y a su tipo de especialización productiva³⁹⁵.

La apertura comercial tuvo impactos sobre la productividad de los 20 productos de estudio, pero estos impactos no fueron homogéneos. En los casos del maíz, soja, fréjol y arroz se aprovecharon los precios más bajos de los insumos del mercado externo, lo que provocó el abaratamiento de costos y el aumento de la productividad, pero este beneficio fue sólo para los productos que utilizan este tipo de insumos. Los productores de otros productos se descapitalizaron como consecuencia de la competencia desleal de los productos agrícolas extranjeros. La apertura comercial influyó significativamente en otros aspectos, ya que originó la caída del valor de la producción agrícola de Brasil y provocó la caída de los precios, disminuyendo la cantidad producida de algunos cultivos. El índice de Laspeyres calculado para el periodo 1985-1995 mostró una caída de la cantidad producida del orden del 4 por ciento y una caída en el precio del 53 por ciento y desestructuró la política proteccionista repercutiendo negativamente para algunos productos cuya producción tenía una fuerte dependencia de los apoyos gubernamentales³⁹⁶.

Otro fenómeno que se ha dado en el periodo de 1985-1995 es la alta desocupación de la gente del campo. A este respecto el análisis de la CEPAL habla de una disminución del 23 por ciento (5,4 millones de personas) que quedaron desocupadas de los establecimientos agrícolas. Los establecimientos de 100 000 hectáreas y más redujeron 40 por ciento de su personal ocupado. Todo esto fue causado por la modernización,

³⁹⁵ CEPAL, 1999, págs. 94-95

³⁹⁶ CEPAL, 1999, págs. 100 y 101.

mecanización y la utilización de productos químicos en el campo que excluyó a muchos pequeños y medianos productores de la actividad agrícola. La población rural brasileña había disminuido en un 10 por ciento entre 1980-1991. No obstante, el crecimiento de la población total fue de 21,38 para el mismo periodo. Entre 1985-1996, la población activa agrícola disminuyó de 23,4 millones de personas a 17,9 millones, lo que significa una pérdida anual de 2,39 por ciento, aunque existen casos aislados que registran un crecimiento de la población agrícola ocupada, principalmente en el norte³⁹⁷.

Entre otros problemas que enfrenta Brasil y que afectan su comercio están las deficiencias de infraestructura. Estos se han convertido en un problema de cuello de botella para el desarrollo agrícola. Brasil está lejos de sus principales mercados y enfrenta sistemas logísticos internos poco desarrollados. Sólo el 10 por ciento de los caminos está pavimentado. Ello afecta a los costos de los productores agrícolas y de los exportadores brasileños ya que una gran parte de las exportaciones alimentarias tiende a ser al por mayor.

El reciente *boom* agrícola de Brasil tiene que ver con el cambio de dirección en la composición del comercio. Este dio un giro desde los productos tropicales tradicionales como el café y el jugo de naranja hacia productos como la soja, azúcar, carnes, pollo y cerdo. La mayor parte de la producción agrícola de Brasil está destinada a su mercado doméstico. La parte de la producción agrícola exportada tuvo un promedio del 25 por ciento y un aumento hasta 30 por ciento en el año 2004³⁹⁸. El comercio agrícola brasileño ha cambiado, aunque sigue siendo muy importante el mercado de la UE. Sigue creciendo el comercio con los demás países de la UE, pero el mayor crecimiento se ha dado con países no miembros de la OCDE principalmente los mercados de China y Rusia.

La OCDE³⁹⁹ afirma que el nivel menor de soporte al productor refleja la transformación radical de la economía brasileña en los últimos quince años. El abandono de la política de sustitución de importaciones fue uno de los factores para el crecimiento rápido de la agricultura. En los años 90 los *stocks* de ganado aumentaron

³⁹⁷ CEPAL, 1999, págs. 109-122.9p

³⁹⁸ OCDE, 2005, págs. 11-13.

³⁹⁹ OCDE, Brasil, 2005, pág. 8.

rápida y más recientemente ha habido un aumento considerable en la producción de habas de soja, derivado de los altos precios y una baja tasa de cambio. El crecimiento agrícola ha sido atribuido al mejoramiento de la productividad a los menores precios de los insumos importados, con fuertes incrementos en el área agrícola como factor reciente.

Conclusiones Generales

Esta investigación muestra que las subvenciones distorsionan el mercado internacional, y además en referencia a la cuestión de la hipótesis central esta se acepta ya que *El otorgamiento de subvenciones a la agricultura produce efectos negativos en la política agrícola de un país* y queda demostrado el objetivo de la hipótesis, *que las subvenciones a la agricultura no son necesarias para el éxito de una política agrícola*. Apoyándonos también en fuentes de la OCDE y la OMC constatamos que los mercados agrícolas mundiales están fuertemente distorsionados. Hemos podido observar cómo los altos niveles de soporte agrícola afectan en dos dimensiones a una economía: de forma directa a la distribución del ingreso al interior del país que otorga las subvenciones, generando ganadores y perdedores en su comercio doméstico, y de forma indirecta, afecta la distribución del ingreso en el resto del mundo, generando ganadores y perdedores en el comercio mundial.

La teoría nos enseña que las subvenciones pueden distorsionar el comercio si otorgan una ventaja competitiva artificial a los productores y exportadores o a los sectores que compiten con las importaciones. Esto debido a que los gobiernos otorgan subvenciones que guardan poca relación con el sentido de la eficiencia y, en este caso, el análisis del bienestar que puede aportar la teoría resulta de poca utilidad en ese sentido. Sin embargo el análisis es más útil en el sentido de mostrar los costos que conlleva el perseguir determinados objetivos de política y puede mostrar otras formas menos costosas de alcanzarlos. En muchas ocasiones los gobiernos desconocen los aspectos técnicos de lo que se ha de subvencionar, en qué cuantía y por cuánto tiempo, pero y sus decisiones no suelen ser las más acertadas. También algo que resulta difícil es la identificación correcta de los beneficiarios de las subvenciones, algo que esta probado en la práctica que es muy difícil de conseguir, pues generalmente suelen salir beneficiados quienes más tienen.

En este sentido, Estados Unidos y la Unión Europea con sus distintos sistemas de subvenciones han afectado el sistema de bienestar de su propia población y la competencia de los países en desarrollo. Para entender este proceso nos hemos servido diferentes teorías del comercio para explicar mediante diferentes modelos los efectos perversos de las subvenciones desleales.

Brander (1995) explica como las subvenciones actúan como un instrumento para desplazar los beneficios. Este modelo podría explicar lo que ha sucedido en el sector agrícola mundial, las altas subvenciones de los países desarrollados han desplazado la producción agrícola de muchos PED y PMA, ya que sus productores no han podido competir con la producción subvencionada. Como sabemos, las subvenciones siguen teniendo efectos negativos y son rechazadas en función de tres aspectos, por cuestiones relacionadas a su aplicación, ya que no siempre se otorgan a quien más las necesita, segundo al proceso político por el que se conceden las subvenciones, y tercero, por las consecuencias internacionales de las subvenciones, en el sector agrícola, los efectos de la producción subvencionada en los mercados mundiales, es muy importante.

Es muy difícil determinar en que casos es socialmente conveniente la intervención del gobierno. La información no siempre se tiene por lo que se puede tener un error al intervenir a destiempo o no fijar bien los objetivos de la intervención. Todo ello se denomina fallas de gobierno, que a veces son más fuertes que las mismas fallas del mercado, por lo que pueden agrandar el problema en lugar de atenuarlo. En las sociedades democráticas las presiones electorales generan presiones y pueden influir, en pro del otorgamiento de subvenciones a ciertos sectores de la economía en detrimento del interés general. Incluso si en un programa de subvención se identificaran correctamente el sector de la producción y los beneficiarios, no existen garantías de que la subvención genere el efecto económico previsto. Existe también el extremo de la “transferencia total” en cuyo caso se utiliza la subvención para obtener una ventaja competitiva. En este caso la medida en que cambiarán los precios depende de la capacidad de una empresa para influir en los precios mundiales. El caso del sector agrícola de los EEUU y la UE, sus subvenciones podrían estar siendo utilizadas para otorgar ventajas competitivas a algunos productores de su sector agrícola y si influyen fuertemente los precios mundiales dado su peso en el comercio mundial del sector agrícola.

Existe la cuestión de si las subvenciones se utilizan de manera adecuada y se decide de forma optima con que rapidez deben retirarse. Las conclusiones de diversos estudios nos dicen que existe relación entre la concesión de subvenciones y la influencia política de los beneficiarios. Los grupos de productores con gran capacidad para organizarse, pueden utilizar las contribuciones para una campaña para tratar de influir

en las decisiones de los titulares de los cargos políticos. Y como los costos de los programas de subvenciones están tan repartidos entre los contribuyentes y los consumidores, para ellos no es tan urgente agruparse para oponerse al programa.

La magnitud de los efectos de distorsión debidas a las subvenciones depende de si la parte del comercio del país es lo suficientemente grande para afectar el comercio y los precios mundiales. Si su parte del comercio no es lo suficientemente grande puede influir en las cantidades, pero no en los precios. También sabemos que las subvenciones a la exportación que son puestas en el mercado mundial entran a terceros países desplazando a los productores nacionales, aún más cuando son afectados los precios.

La información sobre subvenciones es difícil de obtener, porque los gobiernos no facilitan la información referente. Las instituciones que nos proporcionan información utilizan diferentes definiciones y sistemas de clasificación y estas son difíciles de conciliar y comparar. Los datos que hacen comparaciones entre países se dan para un nivel limitado de subsectores y en un nivel muy agregado. La información proporcionada por la OMC no se ajusta a definiciones estadísticas claras y consistentes y los informes de la política comercial de los diferentes países es meramente descriptiva. Las dos principales fuentes de información sobre subvenciones al sector agrícola son las notificaciones hechas por los miembros de la OMC al Comité de Agricultura y la base de datos sobre agricultura de la OCDE, particularmente su Estimación de Ayuda a los Productores (EAP). La mayor parte de las subvenciones son otorgadas por los miembros de la OCDE y los datos que otorga esta institución son importantes porque son más actualizados y disponibles, mientras que en la OMC algunos países que otorgan subvenciones han incumplido con sus notificaciones, los EE UU y la UE notificaron sus subvenciones agrícolas por última vez en el año 2002.

La Ronda de Uruguay de la OMC introdujo importantes cambios en materia de subvenciones. Aparte de que se introdujo una definición de subvención⁴⁰⁰. Se estableció el concepto de especificidad⁴⁰¹, este concepto es importante, ya que a formas de especificidad como supeditación al uso de productos nacionales se les aplica la

⁴⁰⁰ Contribución financiera por parte del gobierno, que otorga un beneficio al receptor.

⁴⁰¹ El apartado c) del párrafo 1 del artículo 2 establece los parámetros para determinar los casos en que las subvenciones que no son explícitamente específicas son específicas de facto. En OMC, 2006a, pág. 218.

disciplina de prohibición. Sin embargo, las subvenciones no específicas quedan fuera de la normativa de subvenciones de la OMC⁴⁰². Esto debido a que se considera que las subvenciones distorsionan más el comercio cuando más específicas son. En términos económicos, cuando más concentrada esté una subvención, más concentrado será su efecto en los precios. Sin embargo se considera que los gobiernos desean seleccionar con mayor precisión a los beneficiarios de las subvenciones, para corregir las disfunciones del mercado. Esto puede parecer una contradicción, pero los criterios de selección y especificidad no son idénticos. Se pueden seleccionar los beneficiarios en base a criterios neutrales y estos programas no se considerarían específicos.

El Acuerdo de Agricultura propone un objetivo a largo plazo de reducir progresivamente la ayuda y la protección a la agricultura, ello con la finalidad de corregir las distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. El proceso de reforma se dio para tres pilares: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. En la OMC se distingue la ayuda causante de distorsión del comercio que se encuentra incluida en la MGA (compartimento ámbar) y está sujeta a compromisos de reducción y la que causa un menor grado de distorsión.

Existen otras medidas que no están sujetas a compromisos de reducción esta son, las Medidas del compartimento verde y las Medidas del compartimento azul. Los pagos a estos dos compartimentos han causado polémica en las negociaciones de la OMC; algunos miembros argumentan que dichos apoyos si distorsionan el comercio. Y eso representa un problema dado que esas ayudas de esos compartimentos, no están sujetas a compromisos de reducción.

Desde un principio, en el marco del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, se hizo la diferenciación en la aplicación de las normas a los productos primarios (incluidos los productos agrícolas) y los no primarios. Las asimetrías en las normativas sobre subvenciones de productos primarios y no primarios, reflejan los intereses de los principales contratantes del GATT en esa época y han sido motivo de controversia desde entonces.

⁴⁰² Los textos jurídicos reflejan que las subvenciones entre más específicas son, más distorsionan el comercio. Se considera especificidad cuando el acceso a una subvención esta limitada a un grupo específico de beneficiarios.

Los productos primarios⁴⁰³ nunca han sido objeto de prohibición de subvenciones a la exportación, sino más bien se les han aplicado disciplinas con efectos comerciales. En el Acuerdo de Agricultura sólo se prohíben, en virtud del párrafo 3 del artículo 3 y del artículo 8, las subvenciones a la exportación que están por encima de los niveles de compromiso de cantidades y desembolsos presupuestarios marcados en cada lista de los miembros. A partir de las negociaciones de Doha, los gobiernos han intentado declarar ilegales las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas, con la propuesta de que deben desaparecer para el año 2013, pero las negociaciones aún continúan. La asimetría, empero, sobre subvenciones de productos agrícolas y no agrícolas se ha mantenido hasta el día de hoy.

Expusimos en esta tesis el ejemplo de Brasil que impugnó varias medidas del apoyo otorgado al Algodón Americano *upland*. Los Estados Unidos habían notificado pagos dentro de su programa de pagos directos y anteriormente pagos en virtud del contrato de producción flexible como pagos desconectados pertenecientes al compartimento verde. El programa de pagos directos se había establecido bajo la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural 2002 de los Estados Unidos. Esta ayuda se otorga a los productores de nueve productos básicos, entre ellos, el mencionado algodón americano. El Grupo Especial de la OMC resolvió que la ayuda en el marco de los pagos directos y el contrato de producción flexible estaba relacionado con el tipo y el volumen de la producción basándose en un año posterior al periodo base. Por lo que se concluyó que los pagos directos y los del contrato de producción flexible, no eran en verdad pagos desconectados, por lo que no eran en realidad medidas del compartimento verde. Sin embargo, el grupo especial no encontró que estas medidas produjeran un perjuicio grave a los intereses de Brasil. Efectivamente lo difícil es siempre probar el perjuicio grave en terceros países, esto ya representa una contradicción y una potencial facilidad para que otros países otorguen apoyos disfrazados.

Es importante mostrar estos casos porque dichas impugnaciones ilustran la magnitud de la ayuda disfrazada otorgada por algunos miembros de la OMC. Otra medida de los Estados Unidos que fue impugnada fue la de los pagos al usuario para la comercialización (fase 2) del algodón. En este programa se otorgan préstamos

⁴⁰³ Los productos primarios estaban definidos como todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral. Sea en su forma natural o transformada. Sección B del artículo XVI del GATT.

especiales para la comercialización del algodón americano *upland*. Se otorgan certificados de comercialización o pagos en efectivo a los usuarios internos y los exportadores de este tipo de algodón cuando se reunían las condiciones, como la superación de los niveles de referencia del precio del algodón estadounidense. Los Estados Unidos habían comunicado los apoyos al programa como de medida interna a productos específicos del compartimento ámbar. Pero no se informaba en las listas ningún compromiso sobre las subvenciones a la exportación del algodón americano *upland*, y Brasil argumentaba que los pagos eran en verdad subvenciones a la exportación que estaban prohibidas.

El Grupo Especial que resolvió la diferencia coincidió con Brasil y se pudo comprobar que efectivamente los pagos correspondientes a la fase 2 a los exportadores eran efectivamente subvenciones a la exportación, ya que se encontraba supeditada a las condiciones de exportación. Se pudo probar que los pagos de la fase 2 realizados a los usuarios internos constituían en realidad a pagos por sustitución de las importaciones prohibida por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. A todo esto el Congreso de los Estados Unidos ha promulgado una legislación para eliminar los pagos de la fase 2, pero aún no se ha promulgado como Ley⁴⁰⁴. Expusimos los ejemplos anteriores ya que los resultados obtenidos por el Grupo de Solución de diferencias de la OMC nos ha ayudado a afirmar: *El otorgamiento de subvenciones repercute en formas de distorsión y falseamiento del comercio a nivel interno y externo de las economías de los Países Desarrollados. Lo anterior conlleva a un comercio agrícola desleal con los países en desarrollo, ocasionando que muchos de los productores de los PED no puedan competir con la producción agrícola subvencionada de los países desarrollados.*

Las notificaciones que hacen los países a la OMC son obligatorias conforme al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias y abarcan las subvenciones industriales y agrícolas. Pero existen numerosas deficiencias, en primer lugar, porque no todos los miembros cumplen con sus obligaciones de notificar en los intervalos previstos y generalmente la información proporcionada no siempre es completa y muchas veces contiene poca información cuantitativa con respecto a subvenciones.

⁴⁰⁴ OMC. 2006^a, págs. 143-145

Desde 1995 no todos los miembros han hecho notificaciones. Para el periodo que va de 1998 a 2002 con respecto a los Estados Unidos (EEUU), el valor medio anual notificado en el periodo cuatrienal es de 16.300 millones de dólares, cifra que es de la mitad del valor comunicado en las cuentas nacionales (NACC) que es de 41.500 millones de dólares de subvenciones federales solamente. Las notificaciones de Japón indican 4.200 millones de dólares de subvenciones, mientras que en las cuentas nacionales aparece la cifra de 34.300 millones de dólares. La Unión Europea UE (15) notificó 96.300 millones de dólares y los datos del NACC son de 109.000 millones de dólares.

Las subvenciones son uno de los numerosos instrumentos de política que plantean cuestiones complejas y que están sujetos a las normas multilaterales de comercio del GATT y de la OMC. Las subvenciones se pueden definir de muy diferentes maneras y tienen objetivos muy variados y pueden influir fuertemente en los flujos de comercio, ya que otorgan ventaja cuando son otorgadas a determinados productores en detrimento de otros. Hace ya varias décadas Houthakker mencionaba la dificultad de definir el concepto de subvención, lo que sigue sucediendo hoy en día. Esta dificultad ha generado lagunas jurídicas en las disciplinas multilaterales del comercio agrícola. Por lo que algunas subvenciones que distorsionan el comercio quedan fuera de las definiciones y no son incluidas en las normativas, ni son sujetas a reducción alguna.

Suelen proporcionarse subvenciones en aras de la seguridad nacional, problemas de patrimonio y diversidad cultural o problemas no comerciales, con objetivos como la identidad de una nación, pueden tener un foco sectorial específico. Dichos objetivos van más allá de la maximización económica, no obstante pueden tener repercusiones importantes en la eficiencia económica. La producción alimentaria y energética son sectores que son fuertemente considerados como de seguridad nacional. El nivel real de seguridad deseado depende de una decisión de política que excede con mucho el análisis económico, sin embargo éste es útil para calcular los costos económicos relativos de promover la producción nacional con fines de seguridad, no de acumulación de existencias, de la diversificación de fuentes exteriores de suministro y de la inversión en producción extranjera en los sectores interesados⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ OMC, 2006a, pág. xxxiii.

La OMC ha examinado ampliamente los problemas no comerciales relacionados con la agricultura y las razones que supuestamente se han utilizado para la concesión de subvenciones en aras de aumentar la producción de productos básicos. Los gobiernos utilizan las subvenciones como un objetivo declarado de apoyo al sector agrícola en su forma de seguridad alimentaria. La mayor parte de los Países Desarrollados (PD) tiene el objetivo de la seguridad alimentaria como seguridad nacional y utiliza este objetivo para otorgar subvenciones. En estos casos el soporte para la producción de alimentos ante el riesgo de guerras, crisis de precios o desastres naturales y principalmente aduciendo que mantener la capacidad nacional de producir alimentos es un seguro contra la crisis social. Un país ha de tener la capacidad de producir para satisfacer su propia demanda de alimentos y garantizar alimentos suficientes a todos sus ciudadanos. Desafortunadamente esto puede ser un problema para los Países en Desarrollo (PED) que no pueden producir, importar y distribuir alimentos para toda su población.

Los soportes de precios, las ayudas y las subvenciones generan cambios en la oferta y la demanda relativas al mismo tiempo, generando mayores incentivos en los productores para producir un bien, los mercados domésticos no tienen la capacidad de absorber la sobreoferta generada. Los EEUU como la UE se han visto obligados a proporcionar grandes desembolsos subvencionando sus exportaciones. Estas subvenciones han abierto grandes brechas en los precios domésticos de los bienes producidos internamente y los precios de los bienes exportados y puestos en los mercados mundiales. La sobreoferta al ser puesta en los mercados mundiales genera la baja pronunciada de precios de los productos agrícolas, generando guerras de precios como en las que ya se han visto inmersas la UE y los EEUU. Estas bajas de precios generan a nivel mundial quiebras generalizadas de productores en los países que reciben los productos subvencionados. Debido a que los productos agrícolas traen consigo una acumulación de subvenciones, subvenciones para su producción, subvenciones para su exportación y además fuertes soportes de precios.

Estados Unidos y la Unión Europea son las economías ricas del mundo, con altos niveles de ingresos y fuerte estabilidad macroeconómica, sus sectores agrícolas están altamente protegidos y sus productores dependen de los fuertes soportes otorgados por los gobiernos. El aislamiento de sus mercados agrícolas y el sistema de precios de

soporte de los EEUU aplicados desde la ley agrícola de 1933 y establecidos desde 1957 en la Política Agrícola Común de la Comunidad y posteriormente Unión Europea, así como las fuertes inversiones en tecnología y desarrollo de sus sectores agrícolas les ha permitido a ambos convertirse en potencias agrícolas mundiales. El sistema de precios ha combinado una política comercial fuertemente proteccionista con pagos fiscales indirectos o directos. Estos países han incentivado la oferta interna y han protegido a sus productores nacionales frente a las oscilaciones de los precios internacionales. Los sistemas de precios de soporte o de garantía siguen vigentes en la actualidad y están presentes en la *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002 de los EEUU estableciendo precios objetivo para varios productos como el maíz, trigo, cebada, soja, algodón, sorgo, etc. De forma que con esta ley los productores estadounidenses están protegidos obteniendo un ingreso mínimo hasta 2007.

La Unión Europea cumplió con la PAC sus primeros objetivos incrementando su productividad agrícola, garantizó su abastecimiento alimentario; pasó de ser importadora neta a ser exportadora neta de alimentos. Pero la continuidad de las ayudas, subvenciones y soportes de precios otorgados distorsionó fuertemente sus mercados domésticos y generó sobreoferta en la producción, por lo que desde el año 1985 se vio obligada a desembolsar grandes cantidades de dinero para subvencionar sus exportaciones. Los precios de los productos agropecuarios europeos no están basados en las leyes de la oferta y la demanda del mercado, sino que son fijados artificialmente al inicio de cada campaña comercial. La PAC garantiza altos precios para sus productores agropecuarios para protegerlos de los cambios y caídas de precios. Los precios europeos pagados a los productores son mucho más altos que los precios del mercado mundial, por lo que para evitar la inundación masiva de productos agrícolas importados a su territorio protegió sus fronteras con altas tarifas, que neutralizan la diferencia entre los precios europeos y los precios agropecuarios mundiales.

En el inicio, la razón de los pagos compensatorios había sido permitir, por un cierto periodo de tiempo, la adaptación de las explotaciones a la baja de precios de garantía, pero el problema radica en que las políticas pensadas para un periodo de tiempo, continúan otorgándose, generando dependencia; además que el monto de las ayudas es otorgado en función a criterios de superficie, número de cabezas de ganado y niveles de producción anterior, criterios que fomentan la concentración de las ayudas. Los costos

netos de las subvenciones son excesivos para los contribuyentes y consumidores europeos, costos que están muy por encima de los beneficios que obtienen los productores. Sólo en el año 2002 la PAC costó a los contribuyentes europeos casi 50 millones de euros, esto sin incluir los costos indirectos a los consumidores de alimentos.

Las ayudas, el soporte de precios y las subvenciones han generado un alto grado de dependencia en los productores europeos que las reciben. Estas ayudas y subvenciones son de alrededor del 36 por ciento del valor de la producción de las granjas. A este respecto el informe Mac Sharry y el estudio de Chatelier coinciden y reconocen que el 80 por ciento de las ayudas está concentrado en tan sólo el 20 por ciento de las explotaciones, todas ellas son las de mayor dimensión y producción. Esto por supuesto afecta y va en detrimento del resto de los productores agropecuarios europeos y no favorece la competitividad en los mercados domésticos, por lo que en toda la UE coexiste una agricultura intensiva, competitiva, poco o nada subvencionada frente a otra agricultura extensiva, poco competitiva, fuertemente subvencionada y que depende de las subvenciones y ayudas. La política agrícola europea pretendió emerger como un sector económico, multifuncional, durable, competitivo, pero le faltó una variante clave “ser equitativa” para todos los productores del territorio europeo, grandes medianos y pequeños.

Es importante resaltar que la UE continúa realizando reformas a su política agrícola en un intento por reducir las distorsiones a nivel interno de sus mercados, adecuarla a las normas de las organizaciones internacionales de la OMC y también intenta la reducción de la carga que suponen las ayudas agrícolas para la economía de la Unión, carga que se sigue acrecentando con la ampliación de la UE. No obstante, siguen existiendo tres factores que en conjunto continúan afectando la competencia de los productos agrícolas de la UE en los mercados mundiales y siguen generando excedentes de determinados productos; éstos son: la alta protección arancelaria, la continuidad de las ayudas internas a la agricultura y el reducido grado de liberalización de los productos agrícolas. En el año 2002 el apoyo a los productores agrícolas todavía representaba el 36 por ciento del los ingresos de las explotaciones.

Los Estados Unidos de América son también un fuerte exportador agrícola, su producción agropecuaria es tan excedentaria que depende de la exportación para colocar su producción en los mercados. Su producción agrícola es de las más altamente subvencionadas del mundo, sus productos agrícolas gozan de ventaja comparativa porque tienen fuertes soportes del gobierno. Desde los años treinta se han venido dando apoyos a los agricultores estadounidenses; a partir de los años ochenta las ayudas han venido incrementándose, y de los últimos tres años a la fecha se han otorgado aumentos sin precedentes. Los EEUU reforzaron sus políticas de ayudas en el año 2002 firmando una ley de agricultura (FSIRIA) con vigencia de seis años (2002-2007).

Asimismo, en los EEUU se ha dado el fenómeno que Conchrane llama canibalismo de las granjas, debido a que las grandes granjas absorben cada año a las pequeñas, generando una concentración de la producción en las grandes explotaciones, pero también estas explotaciones son las que reciben el mayor porcentaje de ayudas del gobierno. Algunas de las grandes granjas se han convertido en monopolios de poder convirtiéndose en granjas de producción a gran escala, logrando el control de precios y de la oferta en sus mercados; 107 mil grandes explotaciones, producen el 56 por ciento de la producción estadounidense y son las grandes receptoras de las ayudas del gobierno. La mayor parte de las granjas estadounidense no recibe ayudas del gobierno.

En cuanto a México y Brasil, desde los años 1929 hasta principios de la década de los ochenta, sus economías tuvieron un éxito considerable en su crecimiento económico encontrándose entre los principales países del mundo en cuestión de crecimiento, mientras que la mayor parte del mundo se veía afectada por la depresión y las guerras. Fue en este escenario que ambos países establecieron políticas orientadas hacia adentro. México y Brasil han otorgado subvenciones, controles de precios y controles de comercio exterior, lo que ha afectado adversamente la eficiencia. Existen indicios de que en México las distorsiones aumentaron entre las décadas de 1958 y 1980, periodo en que se revaluó el tipo de cambio y las importaciones con controles de cambio aumentaron, se elevó la protección arancelaria y los términos de intercambio se movieron en contra de la agricultura. En Brasil se cree que en el mismo periodo haya disminuido el grado de distorsión, y entre 1964 y 1967 se dieron reformas muy importantes que volvieron al sistema más sensible a las fuerzas del mercado. Pero a partir de la década de 1980 la situación económica de ambos países devino cada vez

peor; ambos países acumularon grandes deudas en los años setenta cuyas repercusiones se vieron en los años ochenta. La dotación de recursos de Brasil hizo que este país sobreestimara su dependencia del café y México su dependencia del petróleo.

A partir de los años noventa, México ha seguido una serie de reformas, entre ellas una liberalización unilateral, encaminadas a vincular el sector agropecuario con el mercado. La OMC indica que México ha reducido las intervenciones del gobierno que generaban mayores distorsiones, pero los pagos ligados a la producción y los precios siguen contabilizando la mitad de la ayuda que se otorga a los productores. No obstante México sigue siendo un país que otorga bajo soporte en comparación con el resto de los países de la OCDE.

Desde hace dos décadas (década de 1990) México impuso el sistema neoliberal al sector agrícola, liberalización comercial unilateral y reducción de las funciones del Estado en el desarrollo del sector. La lógica es que la liberalización comercial traslade los recursos de sectores ineficientes que antes gozaban de protección gubernamental, a sectores eficientes de exportación; pero no se tomó en cuenta la destrucción de empleos y la consecuente pobreza que esto provoca, ya que no se generan plazas de trabajo inmediatas para absorber a esta población desocupada y empobrecida del campo. “Lo que ocurre es que la liberalización comercial, en vez de trasladar trabajadores de empleos productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. Más que impulsar el crecimiento, el efecto es incrementar la pobreza. Para empeorar las cosas, la injusta agenda de la liberalización comercial obliga a los países pobres a competir con la agricultura estadounidense o europea que recibe cuantiosos subsidios.”⁴⁰⁶

La agricultura y los negocios agrícolas son una parte importante para la población de los PED como México y Brasil, ya que juegan un rol trascendental para la población rural altamente dependiente del sector agrícola. Ambos países necesitan altas tasas de crecimiento de sus exportaciones, así como diversificar sus exportaciones y moverse a sectores agrícolas de mayor valor añadido. Las tasas de crecimiento de las exportaciones deben mejorar y hay dos caminos para ello, el primero sería mejorar la

⁴⁰⁶ J. E. Stiglitz en Schwentesius, 2004, pág. 221.

productividad en las áreas especializadas del sector agrícola, y moverse hacia nuevas actividades así como especializarse en las áreas de mayor competitividad.

Existen fuertes diferencias entre los niveles de ingresos en la población de México y Brasil, ambos tienen fuertes niveles de desempleo en el medio rural. Tanto en Brasil como en México, el mercado doméstico está dominado por los grandes consorcios de supermercados quienes demandan productos diferenciados y con características específicas y dominan un alto porcentaje de comercio al por menor. La tendencia de los supermercados de acaparar la demanda de las grandes áreas urbanas y las pequeñas ciudades tiene un fuerte impacto en los productores y comercializadores medianos y pequeños. Ahora la oferta agrícola está redirigiendo la demanda, porque tanto los supermercados como los importadores están requiriendo de los productores agrícolas una reorientación tanto de la producción como del mercado y generando señales que corresponden a otros esquemas.

Brasil y México tienen fuertes niveles de desigualdad del ingreso y pobreza, desde la época colonial los grandes terratenientes europeos recibían las rentas de los recursos naturales. La agricultura campesina era poco productiva, los trabajadores eran esclavos en Brasil y peones en México, se mantenían sin educación, en el analfabetismo; en Brasil con la abolición de la esclavitud las condiciones de la tierra cambiaron pero no hubo reforma agraria, ni programa alguno de redistribución de la tierra. Y cuando llegaron inmigrantes europeos y japoneses se convirtieron en pequeños y medianos productores agrícolas.

En México con la reforma agraria los peones fueron reemplazados por ejidatarios con propiedad colectiva, sin derecho autónomo de propiedad y, en general, es menos productiva que la de propiedad privada y los beneficios otorgados para el riego, semillas mejoradas, crédito y extensión han beneficiado a grandes terratenientes. La tierra está repartida de forma más igualitaria en México y ha sido un factor importante de control social.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) hizo un análisis sobre la apertura del sector agropecuario entre México, EE. UU. y Canadá, en el que se ha afirmado que la dependencia de granos mexicana no es el resultado del TLCAN

como muchos afirman, ya que México es importador neto de granos desde el año 1974. Diversos sectores exigen posponer la fecha de apertura, o reabrir la negociación del capítulo o aplicar mayores subvenciones⁴⁰⁷, pero las posibilidades de éxito son escasas aún más por el abandono en que se tiene al campo mexicano. Abandono que no es debido a falta de subvenciones para el sector agrícola, sino por políticas inadecuadas hacia el sector principalmente: el abandono en que se tiene a los medianos y pequeños productores agrícolas, por la falta de inversión en infraestructura, por la volatilidad de los precios internacionales de productos agrícolas, la escasez de crédito, la fragmentación de la tierra, y las elevadas subvenciones que se otorgan a los sectores agrícolas de los socios comerciales; México no puede competir con la producción agrícola altamente subvencionada y el comercio de las empresas de Estado estadounidense y canadiense. Además, el rendimiento de hectárea de granos básicos producidos en México está muy por debajo del promedio de productividad de sus socios comerciales.

Actualmente en México la mayor parte del ingreso se origina fuera de la agricultura, pero la desigualdad y la pobreza han generado una cultura persistente de la pobreza principalmente en las áreas rurales, existiendo una fuerte desigualdad regional.

Brasil goza de una producción agrícola extensiva con grandes explotaciones y tiene un extenso territorio aún por explotar, sin embargo en México todo el territorio agrícola fue repartido generando una fuerte atomización de la tierra, a lo largo del proceso que se llevó a cabo con la reforma agraria. Brasil tiene producción diferenciada: es el primer exportador de café en grano sin procesar y ha disminuido su participación en el mercado del café instantáneo y su parte en el café tostado es casi nula, apenas el 1 por ciento. La agricultura se vio afectada por los términos de intercambio de los años cincuenta y hubo una recuperación en los años sesenta. El costo de los créditos era más alto en Brasil que en México para cierta clase de prestatarios. Los subsidios al consumo eran menores que en México y la política de precios de las empresas públicas brasileñas eran menos rígidas que en México.

⁴⁰⁷ Redacción, “Prevé CEESP escasez de maíz por apertura total en 2008”, Periódico *Milenio*, México martes 2 de octubre del 2007.

Tanto en México como en Brasil, la agricultura es una parte importante y estratégica en la producción nacional y en la reducción del empleo así como en las exportaciones y la balanza de pagos, dado que si los ingresos aumentan, aumenta la demanda de bienes de consumo. La agricultura debe asumir su contribución a la exportación y el ingreso, pero debe haber una correspondencia de retorno con políticas del gobierno que beneficien al sector agrícola de los países como México y Brasil, tales pueden ser el mejoramiento de la productividad, el crédito, la infraestructura y el transporte. La clave del éxito puede ser también la coordinación entre la industria agroalimentaria y los productores, necesaria para mejorar las estrategias de calidad y selección del producto así como de la transferencia tecnológica.

Para México son necesarios cambios estructurales a su política agrícola, en aras de fomentar la productividad y la competencia. Las subvenciones han sido importantes en ambos países, generando un fuerte gasto, en 1982 equivalían al 6,1 por ciento del PIB de Brasil y a 14,1 por ciento en México. Algunas subvenciones son redistributivas otorgándose como apoyos al ingreso en ambos países. Pero en la mayoría de los casos estas subvenciones no tienen metas específicas. Su destino redistributivo es errático y su destino es equívoco. Las subvenciones implican el uso dispendioso de recursos y generan formas de obtención rentas para algunos sectores de producción agrícola.

La exportación de productos agrícolas diferenciados enfrenta restricciones en los mercados domésticos y e internacionales, en primer lugar, el acceso al crédito, la falta de inversión y de transferencia tecnológica. Y lo que definitivamente afecta fuertemente el comercio es la alta protección en los principales mercados internacionales y las fuertes subvenciones agrícolas que impactan fuertemente el comercio y la producción de terceros países. Por lo que los PED deben moverse hacia la producción de oro tipo de productos menos protegidos, como las frutas tropicales en el caso de Brasil y México, mientras se llegan acuerdos para lograr la liberalización de los mercados. Sostenemos que es muy importante y necesaria la reducción de las subvenciones desleales y la liberalización de los mercados agrícolas a nivel mundial.

Brasil abandonó el sistema de sustitución de importaciones en la década de los ochenta y en los pasados quince años ha reformado acertadamente su política agrícola, buscando su estabilidad macroeconómica, realizando reformas estructurales y

liberalizando sus mercados. Las reformas estructurales incluyeron la privatización de las empresas del estado, la desregulación de los mercados domésticos y el establecimiento del Mercosur. Las reformas incluyeron al sector agrícola, por lo que en los años noventa se redujeron los desembolsos de soporte a precios y crédito subvencionado. Los mercados de la caña de azúcar, el trigo y el café fueron reformados. Se eliminaron las licencias de exportación, cuotas e impuestos. Todo ello logró una mayor estabilidad para las inversiones.

Un hecho a ser destacado es que Brasil es el país miembro de la OCDE que otorga menores subvenciones a sus productores. Sus subvenciones son de tan sólo el 3 por ciento del promedio de soporte otorgado por la OCDE. La salud de la economía brasileña está inexorablemente ligada al desarrollo de su sector exportador. Esta es una verdad permanente, pues para el pago de sus servicios de deuda externa tienen la necesidad de generar cuantiosos excedentes del comercio. Es por ello que los hacedores de política promueven a toda costa las exportaciones. Brasil históricamente ha estado marcado por el desarrollo de sus exportaciones.

La OCDE asocia el reciente *boom* agrícola de Brasil al cambio de dirección en la composición del comercio, el cual dio un giro de los productos tropicales tradicionales como el café y el jugo de naranja hacia productos como la soja, azúcar, carnes, pollo y cerdo. La mayor parte de la producción agrícola de Brasil está destinada a su mercado doméstico. La parte de la producción agrícola exportada tuvo un promedio del 25 por ciento y un aumento hasta 30 por ciento en el año 2004. El crecimiento agrícola ha sido atribuido al mejoramiento de la productividad y a los menores precios de los insumos importados, con fuertes incrementos en el área agrícola como factor reciente. Aunque la política agrícola brasileña fue liberalizada, los productores brasileños que exportan son afectados por las altas tarifas de los mercados, ya que existe una escala tarifaria favorable para muchos productos importantes para Brasil, pero también existe un trato desfavorable provocado por algunos elevados derechos arancelarios en países de exportación.

A nivel doméstico el crecimiento del sector agrícola está fuertemente marcado por las mejoras en la infraestructura, los cambios en el sistema crediticio, principalmente en el tratamiento de los impagos y una simplificación en la política fiscal. También la

OCDE recomienda mejoras y cambios efectivos en la política social. Aunque la pobreza en Brasil ha disminuido, el esfuerzo no ha sido suficiente, ya que la pobreza que persiste en las zonas rurales y se ha agravado, principalmente en el norte y noreste. La OCDE hace un llamado para facilitar la diversificación del ingreso, la explotación de las oportunidades no agrícolas, hacer inversiones a nivel individual como educación y salud, fortalecer el desarrollo rural y la infraestructura, así como establecer metas para mejoramiento de los hogares y los expertos agrícolas.

Este país tiene todavía un gran potencial de expansión para incrementar el volumen y la productividad agrícola así como la tierra laborable. Existen oportunidades no explotadas para la creación de productos de alto valor añadido. La agricultura y su asociación con la industria representan una buena parte de la actividad económica de Brasil, a niveles mucho más altos que en otros países de similar desarrollo. Pero a pesar del aumento de la producción, la mano de obra ocupada ha descendido en el sector agrícola. Brasil ha tenido sectores agrícolas exitosos ligados a importantes industrias de agro negocios, y estas industrias tienen un rol importante en el futuro desarrollo económico del país.

Es importante señalar que los productores agrícolas de otros PED, entre ellos Brasil, tienen costos de oportunidad más bajos que los productores de países con producción de gran escala y que obtienen fuertes soportes y protección por parte de sus gobiernos. La baja protección en algunos países revela en qué actividades dichos países tienen ventajas comparativas, ya que en muchos casos sus costos de producción son bajos en términos absolutos. En el caso de Brasil sus costos fijos son bajos, debido a los bajos costos de la tierra y a su abundancia de recursos naturales. Pero los costos variables como fertilizantes, maquinaria, y los intereses del capital son relativamente altos, como consecuencia de su bajo desarrollo o de su inestabilidad macroeconómica. Para la producción en volumen, el problema más fuerte es el transporte, tanto a nivel interno como a nivel externo. Como ejemplo tenemos a los productores de soja de la región de Cerrado que pagaron un valor estimado de 45 dólares estadounidenses por tonelada de soja transportada al puerto más cercano, cuando los precios de tonelada de soja eran de 175 dólares en el año 2001. Si los costos de transporte no bajan, la posición competitiva de los productores sudamericanos se verá comprometida⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ Brooks, 2004, pág. 163.

Habíamos mencionado que desde los años noventa Brasil tiene una orientación de mercado más abierta. Actualmente aplica una moderada protección en frontera para sus productos agrícolas y una limitada intervención de sus mercados domésticos. Las tarifas a la importación son utilizadas para proveer asistencia social para el desarrollo principalmente para el Nordeste de Brasil. La protección se extiende a los sectores en los que el país es importador neto, y los precios domésticos pueden ser mantenidos a niveles del mercado mundial sin intervenciones de sostén de precios a nivel doméstico. Brasil tiene soportes de precios sólo para ciertas regiones que se ponen en funcionamiento según el nivel de los precios domésticos. Las tarifas máximas de Brasil son del 55 por ciento a nivel internacional. Y en su comercio con Mercosur las tarifas máximas son del 20 por ciento para cualquier producto de ese mercado común. La parte de productos procesados brasileños exportados por Brasil a la zona de Mercosur se incrementó de 2 por ciento en 1990 a 10 por ciento en el año 2000⁴⁰⁹.

La política agrícola brasileña fue liberalizada, pero los productores brasileños que exportan son afectados por las altas tarifas de los mercados, ya que existe una escala tarifaria para muchos productos importantes para Brasil. También existe un trato desfavorable a los productos brasileños por las cuotas- tarifarias.

Brasil tiene ventajas comparativas en el sector agrícola. Como sabemos éste es un sector altamente protegido a nivel mundial, sector que está también seriamente distorsionado debido al fuerte soporte que se otorga y a las altas barreras a la entrada, principalmente en los PD. Esto le representa a Brasil un impedimento para acceder directamente a sus mercados más importantes; y, además, como sabemos, esos altos niveles de soporte para el sector agrícola en los mercados de los PD minan negativamente la competitividad de terceros países, principalmente de los PED (ver cuadro 5.8). La protección de los principales mercados y las subvenciones a la exportación minan las ventajas comparativas de los productores competitivos cuya producción no está subvencionada.

Los niveles de ESP indicados por la OCDE para los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón son sumamente altos y además estos países siguen teniendo fuertes

⁴⁰⁹ Brooks, 2004, págs. 165-173.

restricciones a la entrada de productos agrícolas de otros países a sus mercados. Lo que causa más daño y mayores distorsiones son las subvenciones a la exportación y las medidas de soporte a la producción y el uso de insumos, así como el sostén de precios. Brasil es exportador de la mayor parte de los productos protegidos y la protección y soporte que otorgan los PED son mucho más modestos, mucho menores que el promedio de la OCDE y esto se aplica para el caso de Brasil. El Fondo Monetario Internacional ha calculado que si fueran removidos los soportes y la protección en el mundo, repercutiría en el aumento de los ingresos reales en 0,31 por ciento del PIB para Brasil y el 0,45 por ciento del PIB del resto de América Latina⁴¹⁰.

Brasil tiene una política agrícola que provee poco soporte a sus agricultores. El soporte al productor medido por la ESP es del 3 por ciento del valor total de las recepciones de los granjeros en 2003-2004. Esta tasa es comparable a la de Nueva Zelanda (2%) y Australia (4%). Los niveles más altos de soportes son principalmente para el trigo, maíz, arroz, así como el algodón, con un rango que va entre el 6 y el 17 por ciento.

En suma, volviendo a la hipótesis central, esta investigación ha demostrado que las subvenciones afectan seriamente las reglas del comercio internacional. Y las subvenciones desleales no son necesarias para el éxito agrícola de un país o región. Hemos podido ver que los EE. UU., la UE otorgan altas subvenciones a sus productores, sin embargo, estas subvenciones han favorecido a las elites de productores en detrimento de la mayoría de productores agrícolas, se han beneficiado unos sectores en detrimento de otros, por lo que distorsionan sus propios mercados, y en ocasiones los gobiernos intentando paliar las fallas de mercado, en realidad, las han agravado, pues la sobreoferta generada les ha representado fuertes gastos en almacenamiento y subvenciones a la exportación, lo que les ha generado fuertes pérdidas de bienestar, como lo demostramos en el capítulo teórico. También han deteriorado el comercio mundial y han desplazado algunos sectores de la producción agrícola de terceros países, como se ha demostrado en el caso de la leche en el capítulo relativo a México.

⁴¹⁰ Brooks, 2004, pág. 175.

México, por su parte, otorga altas subvenciones pero no distorsiona el comercio internacional debido a que su sector agrícola, en general, no tiene peso en el mercado mundial. Y volviendo a nuestra hipótesis central, podemos corroborar que el otorgamiento de altas subvenciones no está relacionado directamente con el éxito de una política agrícola, pues el caso de México nos muestra que esto no tiene relación, sino que lo importante es una política agrícola adecuada, y si se llegan a otorgar subvenciones deben ser subvenciones que ayuden al desarrollo de un sector y por un corto tiempo.

También es necesario que los mercados compitan con la producción extranjera, pues el aislamiento de los mercados, junto con el otorgamiento de las subvenciones desleales, crea un espejismo para los productores. Es decir, estos productores que en apariencia son los más competitivos, luego pueden no ser capaces de responder a las señales del mercado, ni de competir en los mercados mundiales sin subvenciones.

En cuanto a los biocombustibles, Brasil es el primer productor mundial de etanol, utilizando para su producción la caña de azúcar. Las posiciones en cuanto a la producción de biocombustibles es encontrada. Mientras que para algunos los biocombustibles pueden significar un crimen para la humanidad por el riesgo de que desplacen la producción de alimentos, porque propician la deforestación de zonas tropicales vírgenes, por el probable desplazamiento de poblaciones y el aumento de precios de los alimentos para otros la postura es que la producción de biocombustibles puede potenciar la generación de riqueza en los PED y PMA. El 70 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales y sumarse a la producción de cosechas para la generación de biocombustibles puede resultar favorable para la reducción de la pobreza, siempre y cuando no se afecte su seguridad alimentaria en los productos básicos. El alza de los precios de los principales productos agrícolas es un detonador, si no se privilegia el abasto adecuado de los mismos.

Aunado a lo anterior, Brasil, los EEUU y la UE otorgan fuertes subvenciones a la producción de biocombustibles. Esto al comienzo ha sido necesario para potenciar el desarrollo de dicha producción, sin embargo el otorgamiento de esas subvenciones no distorsiona el comercio. De hecho el comercio de biocombustibles puede ser beneficioso, porque se puede absorber la sobreoferta generada en la producción del

maíz estadounidense, la caña de azúcar europea y esto puede ayudar a paliar las distorsiones antes generadas en el mercado mundial por estos productos altamente subvencionados.

Desde el año 2000 la producción de biocombustibles a nivel mundial se ha duplicado, y se prevé que crezca de 20 mtoe (millones de toneladas de equivalente de petróleo) en el año 2005 a 92 mtoe en el año 2030. El terreno para producir biocombustibles pasaría del 1 por ciento del de la tierra a nivel mundial a 2,5 % en 2030.

Los EEUU se han propuesto que para el año 2020 el 15 por ciento de su utilización de carburantes sea de biocombustibles y la UE se ha propuesto el 10 por ciento para el mismo año. Los EEUU y la UE subvencionan fuertemente los cultivos para biocombustibles. En la UE desde 2004 la superficie dedicada a estos cultivos ha pasado de 0,31 millones de hectáreas a 2,84 millones de la tierra cultivable de la UE, superando el techo presupuestario impuesto por Bruselas. La Comisión ha reconocido que para cumplir el objetivo del 10 por ciento de utilización de biocombustibles, tendrá que importar grandes cantidades de biocombustibles, debido a que el territorio cultivable de la UE no es suficiente para cubrir la demanda europea de biocombustibles⁴¹¹.

Los EEUU y Brasil son los mayores productores de biocombustibles del planeta, generan el 80 por ciento de la oferta mundial. EE. UU se ha especializado en la producción de etanol derivado del maíz y Brasil produce etanol derivado de la caña de azúcar. Este último país controla la mitad del comercio mundial de etanol. Brasil defiende su postura diciendo que su producción de caña de azúcar ocupa tan sólo el 0,6 por ciento de su territorio. Muchos otros PED como Brasil tienen ventajas climáticas para la producción de biocombustibles.

La producción de biocombustibles ya se ha notado en los precios de la cadena alimentaria básica. En los últimos dos años (2005-2007) el precio del trigo se ha duplicado, el de la soja ha aumentado en un 62 por ciento, y el del maíz se incrementó en un 45 por ciento. Podemos citar el ejemplo de México con la crisis que ocurrió por el

⁴¹¹ *El País*, “El otro precio de la energía verde. Los biocombustibles son una oportunidad de oro para los PED. Y un peligro” D.Fernández y A. Carbajosa. Madrid, Bruselas 01 de noviembre del 2007.

aumento del precio del maíz y la tortilla que son el alimento básico para los pobres en este país.

Finalmente concluimos que el otorgamiento de subvenciones no está estrictamente relacionada con el éxito de la política agrícola de una economía. Las subvenciones otorgadas por largos periodos de tiempo provocan dependencia. Las subvenciones desleales afectan fuertemente el comercio doméstico de quien las otorga, generan competencia desleal entre los mismos productores nacionales porque generalmente es otorgada a grandes productores y buscadores de rentas, en detrimento de los pequeños productores. También distorsionan el comercio mundial, generando competencia desleal para los productores de terceros países. El caso de Brasil nos muestra que con una política agrícola (sin la necesidad de subvenciones desleales) bien orientada y fortalecida con apoyos a la investigación y desarrollo, al desarrollo técnico y educativo de los productores, puede favorecer más a largo plazo.

Anexo 1 Glosario

Acceso al mercado.- Concesiones en las listas de cada país que figuran en el Acuerdo de Uruguay sobre el tema de la agricultura y relativas a los derechos de aduana y a su consolidación y a los compromisos sobre el acceso a los mercados.

Acuerdo de Blair House.- Acuerdo sobre Agricultura firmado por la Comunidad Europea y los Estados Unidos en el año 1992, que trata esencialmente de los límites aportados a las subvenciones del sector de oleaginosas por parte de la Comunidad Europea y abrió la vía al Acuerdo de Uruguay.

Acuerdo de Libre Comercio (ALC).- un ALC es un acuerdo preferencial en el que las tarifas entre los miembros deben llegar a cero, aunque las tarifas externas pueden alcanzar tasas diferentes para los diversos miembros del acuerdo. Generalmente incorpora reglas de origen para evitar la triangulación de productos importados por un país miembro con derechos aduaneros más bajos, que se destinen a otros miembros con aranceles mayores. (Ver Soria, 2005, pág. 57).

Barreras Red Tape.- Son barreras a las importaciones informales ejercidas por un gobierno, como forma de obstáculo a las importaciones de bienes del extranjero.

Créditos a la Exportación otorgados por el Estado.- Ayuda financiera del Estado, mediante un financiamiento directo, garantizado, seguro de ayuda a las tasas de interés de los compradores extranjeros para permitir que se cubran las compras de bienes producidos por los exportadores nacionales.

Coefficiente nominal de ayuda (CNA) a la producción (CNAp).- Es el *ratio* entre el precio promedio recibido por los productores incluidos el soporte y las recepciones brutas de las granjas valuadas a los precios en frontera. Es un indicador muy próximo al EAP (ver más adelante) porque expresa las transferencias a la agricultura en relación a los precios en la frontera.

Coefficiente Nominal de Ayuda (CNA) al consumo (CNAc).- El *ratio* entre el valor del gasto en consumo de los productos agrícolas (al de entrada de las granjas) y el valor

en frontera. Es un indicador del grado de aislamiento de los precios interiores con relación a los mercados mundiales porque incluye, casi exclusivamente, las transferencias de mercado.

Coefficiente Nominal de Protección al Consumidor (CNPC).- El *ratio* entre el precio promedio pagado por los consumidores (el de entrada de las granjas) y el precio en frontera (medido a la tasa de entrada de las granjas).

Coefficiente Nominal de Protección al Productor (CNPP).- Es el *ratio* entre el precio promedio recibido por los productores (a la tasa de entrada de las granjas) incluidos los pagos por tonelada de producción corriente y los precios en frontera medidos a la tasa de entrada de las granjas.

Costo de los Recursos Interiores (CRI).- El CRI mide el costo de oportunidad de los recursos interiores (tierras, mano de obra, materiales, capital) utilizados para economizar o para ganar una unidad de divisas. Cuando el CRI es débil, la actividad es viable. Por el contrario, las actividades donde el CRI es superior a la unidad no existe ventaja comparativa. La formula del CRI para los productos agrícolas es la siguiente:

$$\text{CRI} = \frac{\text{CRI de producción} + \text{simplificación} + \text{comercialización}}{\text{precio de referencia}}$$

(precio en frontera de X – costo en divisas ligadas a la producción + comercialización * tasa de cambio de referencia. El CRI determina la eficacia con la cual un país economiza (en el caso de un producto que reemplaza las importaciones) o gana (en el caso de un producto exportable) una unidad de divisa. Cuando el CRI representa un beneficio económico para el país, entonces $\text{CRI} < 1$ e inversamente cuando no lo representa. En el numerador se da el costo de divisas de factores de producción primarios incluidos dentro de una unidad de producto y en el denominador el valor aumentado en divisas que resultan de la exportación (Berthelot, 2001, pág. 60).

Comercio de Estado.- El comercio de Estado existe cuando un gobierno, una agencia gubernamental o una institución pública han obtenido los derechos exclusivos del gobierno, controlando el comercio exterior o afectando materialmente las condiciones de los intercambios transacción por transacción. (Sorenson).

Competitividad.- La capacidad de un país para conquistar, conservar y crecer lo que le corresponde del mercado internacional.

Créditos a la exportación.- Son un subsidio o subvención que se otorga como préstamos para un comprador. Son utilizados para promover las exportaciones.

Compras Nacionales o compras de Estado (compras públicas).- Esta forma se da mediante compras de bienes de producción doméstica por parte del gobierno o de empresas fuertemente reguladas, aunque los bienes domésticos sean más caros que los extranjeros.

Cuota a la importación (contingente).- Es la restricción o limitación directa de un bien que es importado. Esto se da mediante el otorgamiento de licencias a alguna o algunas empresas o grupos individuales.

Dumping.- Resulta de la venta de un producto en el mercado mundial a un precio inferior a su valor normal en el mercado interior o a su costo de producción acompañado de un margen de beneficio normal (GATT).

Estimación de ayuda a los productores (ESP)⁴¹².- El ESP es un indicador que está definido por referencia a los efectos ejercidos por el conjunto de políticas seguidas, independientemente de su naturaleza, el impacto y los objetivos y que está constituido por las ayudas de los precios de mercado y por diversas categorías de pagos presupuestales a los productores. Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas, al inicio de la explotación, resultante de las medidas de ayudas a la agricultura, cualquiera que sea su naturaleza, sus objetivos o sus incidencias sobre la producción o el ingreso agrícola. El ESP cubre el conjunto de la producción, justamente un conjunto común de productos, pero excluye cierto número de medidas clasificadas dentro de la categoría de servicios de interés general dentro del indicador anteriormente

⁴¹² *Estimation du soutien aux producteurs*, en 1998 se decidió reemplazar << el equivalente de subvención >> por << estimación de sostén o ayuda >>.

llamado equivalente de ayuda a la producción y que ahora figuran dentro de la categoría ESSG, (Por ejemplo, *ayuda a la comercialización, a la promoción, al desarrollo y a la investigación*, OCDE, 1999).

Estimación de ayuda a los servicios de interés general⁴¹³ (ESSG).- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas a los servicios generales proveídos colectivamente, que derivan de las medidas de política que otorgan soporte a la agricultura, independientemente de su naturaleza, impactos y objetivos en la producción, ingreso y consumo. Corresponde a los servicios generales incluidos dentro del anterior ESP, menos los pagos asociados a los servicios utilizados en la explotación que se hacen a partir del ESP, más los pagos que estuvieron anteriormente retomados únicamente dentro de la rúbrica transferencias totales. Aquí se encuentran los pagos que responden a diversos objetivos como mejoramiento de la producción, (investigación y desarrollo), enseñanza para la formación agrícola (establecimientos para la enseñanza agrícola), control de la calidad y seguridad de los alimentos, los bienes agrícolas utilizados y del medio ambiente (servicios de inspección); mejoramiento de las infraestructuras colectivas fuera de la explotación y comprende las industrias de superiores e inferiores de infraestructuras; ayuda a la promoción y a la comercialización, tomando en cuenta los costos de depreciación y de diversificación de los *stocks* públicos de productos agrícolas; otros servicios de interés general que no pueden estar descompuestos y ventilados dentro de las categorías anteriores. Contrariamente a las transferencias del ESP y el ESC, estas transferencias no son percibidas por los productores y los consumidores considerados individualmente, y ellas no vienen a modificar el monto de los ingresos agrícolas o los gastos del consumo, pero ellos pueden influir sobre la producción y el consumo de los productos agrícolas (OCDE, 2001).

Estimación de Ayuda al Consumidor (EAC).- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas a (de) los consumidores de los productos agrícolas, medidas al nivel de entrada de las granjas, derivadas de las medidas de soporte a la agricultura, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en el consumo

⁴¹³ *Estimation du soutien aux services d' intérêt general.*

de los productos agrícolas. Si es negativa, la EAC mide la carga en los consumidores de las políticas agrícolas, de los altos precios y cargos de consumo o subvenciones que reducen los precios a los consumidores. El %EAC mide el impuesto implícito (o subvención, si la EAC es positiva) en los consumidores como la parte del gasto en consumo a la tasa de entrada de las granjas. También se define como un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de parte de la explotación a los consumidores de productos agrícolas, resultante de las medidas de sostén o ayuda a la agricultura; su valor es generalmente negativo y mide la tasa implícita sobre los consumidores ligados a las políticas agrícolas y en particular a los derechos a la importación. El EAC comprende: las transferencias de los consumidores a los productores, las otras transferencias a los consumidores, las transferencias de los contribuyentes a los consumidores y el sobrecosto de la alimentación animal.

Estimación de Ayuda Total (EAT).- es un indicador del valor monetario anual de todas las transferencias brutas de los contribuyentes y los consumidores que derivan de las medidas de política que otorgan soporte a la agricultura, de las recepciones presupuestarias asociadas netas, sin tener en cuenta sus objetivos e impactos en el ingreso de la producción de las granjas, o el consumo de los productos agrícolas. El %EST mide el conjunto de transferencias de las políticas agrícolas como porcentaje del PIB.

Medidas de la categoría verde.- Las medidas cuyos efectos en el comercio son mínimos están incluidas en el compartimento verde. En este compartimento figuran los servicios de programas gubernamentales tales como la investigación, servicios de infraestructura, lucha contra las enfermedades, seguridad alimentaria. Pagos directos a los productores que no estimulan la producción, ayudas directas a los ingresos, ayudas para la reestructuración de la agricultura, ayudas para programas ambientales o de asistencia regional. Estos pagos están permitidos (OMC, 2003). La categoría verde cumple un campo más amplio que el ESSG debido a que además de la mayoría de los pagos citados en la categoría ESSG, engloba igualmente las medidas en las cuales pueden estar incluidos los efectos sobre la producción y los intercambios. Entre esas medidas, las principales son los programas de garantía de ingresos y aquéllos que establecen un pago de seguridad para los ingresos, las indemnizaciones vertidas a título

de catástrofes naturales, las ayudas estructurales, los programas de protección del medioambiente y la ayuda regional. Como podemos esperar, los desembolsos que entran dentro de la categoría de ESSG son inferiores a los desembolsos que entran en la categoría verde (OCDE, 2001).

Medidas de la categoría ámbar.- Están incluidas todas las medidas de apoyo a la agricultura que distorsionan la producción y el comercio. El valor de estas medidas debe ser cada vez más reducido e incluye todos los apoyos directos a la agricultura que no se encuentran incluidos en *minimis*. Esta categoría excluye los programas de la categoría no específicos (PNE) del cálculo de la MGA, cuando se trata de pagos cuyo monto no esté basado en productos específicos, ya sea en programas genéricos o de rango múltiple.

Medidas de la categoría azul.- Están incluidas ciertas ayudas en forma de pagos directos para limitar la producción de los agricultores, programas de fomento al desarrollo agrícola y rural de los países en desarrollo.

Medida Global de Ayuda (MGA)⁴¹⁴.- La OMC calculó la magnitud de la ayuda que tiene efectos sobre la producción y el comercio y que es otorgada anualmente al sector de agricultura. Esta fórmula se denominó Medida Global de Ayuda Total, tomando como base el periodo de 1986-1988. Esta categoría de ayuda interna se denomina a veces compartimento ámbar (OMC, 2003). Es un concepto más estrecho que el ESP, ya que incluye únicamente las políticas interiores que por naturaleza falsean el comercio. Excluye las medidas comerciales explícitas tomadas en cuenta dentro del ESP, tales como las subvenciones a la exportación y las restricciones a las importaciones. Ella no tiene en cuenta más que ciertos tipos de pagos presupuestales. La MGA no toma en cuenta las ayudas corrientes de la agricultura. De hecho algunos de los componentes están calculados a partir de los precios históricos (aquellos del periodo base) y no a partir de precios corrientes como el ESP. La MGA fusiona en una sola medida global los niveles estimados de ayuda que resultan del conjunto de las políticas no exentas y que se aplican a todos los productos.

Dentro de la MGA las políticas no exentas de los compromisos de reducción comprenden la ayuda de sostén de precios en el mercado por producto, calculado sobre la base de precios administrados, los pagos públicos directos hechos a los productores así como otras transferencias por producto, incluye también otras ayudas específicas por producto acordadas con los productores, tal es el caso de las subvenciones a título de inversiones, de materias primas y de precios de los seguros. Como la MGA concierne a las medidas internas, ella no tiene en cuenta ni las subvenciones a la exportación, ni los efectos ejercidos por las restricciones a la importación que no están tampoco ligadas a los regímenes nacionales de precios administrados. El método de cálculo del MGA está en el anexo 3 del Acuerdo de Agricultura. Existe distinción entre el MGA por producto y el MGA diferente que por producto. El método consiste en calcular un MGA por producto, esto es, por cada producto de los que se benefician de la ayuda de los precios del mercado, de los pagos directos no exentos o de otras subvenciones, y comprende los desembolsos presupuestales y los beneficios sacrificados por los gobiernos. Las ayudas proveídas en un plan nacional como en un plan infranacional, son contabilizadas. Los pagos agrícolas específicos, los pagos reglamentados para los productores son reducidos de la MGA. Y la otra ayuda que por producto esta incluida en la MGA, otra que por producto (OCDE, 2001, pág. 129).

Montantes Compensatorios Monetarios.- Los primeros montantes compensatorios fijos y variables aparecieron por primera vez en la Comunidad Europea en 1969 y 1971, y tienen como finalidad salvaguardar el sistema de precios únicos utilizados en materia de la política agrícola europea. Los montantes compensatorios monetarios (MCM) actúan como una exacción o una restitución, tienen por fin amortiguar los efectos negativos que se producen sobre el comercio agrícola intracomunitario como consecuencia de mantener unos tipos de cambio verdes distintos de los tipos de cambio utilizados en el mercado de divisas. En los países miembros donde el tipo de cambio verde es superior a su tipo de cambio real (el establecido en el mercado de divisas), el porcentaje aplicable del MCM actúa como restitución a sus importaciones agrícolas intracomunitarias y como exacción a sus exportaciones al resto de los países de la CEE, (ejemplo, Reino Unido), a partir de la introducción del Sistema Monetario Europeo, se evita la creación de MCM permanentes y progresivamente disminuyen los márgenes de

⁴¹⁴ *Mesure Globale du soutien.*

los MCM, persiguiendo el reestablecimiento de la unidad de precios de la PAC y dando su debida consideración a la política de precios.

Pagos basados en la producción.- Es un indicador anual del valor monetario del grueso de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas debido a las medidas de política basadas en la producción corriente de un producto agrícola específico o un grupo específico de productos agrícolas.

Pagos basados en el área plantada o en el número de animales.- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas debidas a las medidas de política basadas en el área plantada o el número de cabezas de animales, respecto de un producto agrícola específico o un grupo específico de productos agrícolas.

Pagos basados en el ingreso de los agricultores.- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas derivados de las medidas de política que se basan en el apoyo al ingreso de los agricultores, sin restricciones o condiciones de producción de productos específicos o al uso específico de insumos.

Pagos basados en el uso de insumos.- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas derivados de las medidas de política basadas en el uso específico de un insumo fijo o variable, o un grupo específico de insumos o factores de producción.

Pagos basados en la restricción de insumos.- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas debidos a las medidas de política basadas en las restricciones en el uso de un insumo específico ya sea variable o fijo o un grupo de insumos con la finalidad de influir la elección de técnicas de producción.

Pagos basados en títulos históricos.- Es un indicador del valor monetario anual de las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas basada en el soporte histórico, área, número de animales o producción de un producto agrícola específico o un grupo específico de productos agrícolas, sin la obligación de continuar plantando dichos productos.

Pagos Compensatorios a título de préstamos en los EEUU- Es un tipo de ayuda que ha sido otorgada para el trigo, los cereales forrajeros, el algodón, el arroz, los granos de oleaginosas, en los que el productor puede renunciar a su derecho de préstamos y recibir una subvención a la producción donde la tasa de reembolso que corresponde a la diferencia entre la tasa de préstamo aplicable en el país y la tasa de préstamo de la comercialización. Este tipo de pagos en combinación con los préstamos a la comercialización van a representar el beneficio otorgado a los productores estadounidenses cuando los precios de los productos caen por debajo de las tasas de préstamo.

Pagos desligados.- Pagos otorgados pero condicionados a ser desligados de la producción de cierto producto en particular o desligados de la utilización de un factor de producción particular.

Pagos directos.- Pagos efectuados por el Estado en forma de ayudas a los productores.

Pagos Misceláneos.- Es un indicador del valor monetario anual de todas las transferencias de los contribuyentes a los productores agrícolas que no pueden ser desagregadas o colocadas en otras categorías de transferencias a los productores.

Pagos presupuestarios a los productores.- Esta categoría, dentro del ESP, engloba todas las medidas que generan los pagos presupuestarios directos a los productores sin modificar los precios de consumo, por una parte, la MGA exenta de los compromisos de reducción toda una serie de medidas que el ESP si tiene en cuenta; se mueve como el

primer jefe de las excepciones de los compromisos de reducción acordadas en los programas de limitación de la producción (categoría azul) y de un cierto número de medidas de la categoría verde; por otra parte, ciertas políticas que falsean los intercambios (por ejemplo las subvenciones a las materias primas) son excluidas de los compromisos de reducción dentro de la MGA debido a que el nivel de ayuda interna por producto u otra diferente que por producto se sitúa en un nivel de mínimos específico. Si esta disposición de mínimos es violada, las medidas en cuestión son integradas dentro de la MGA total corriente y son entonces sometidas a los compromisos de reducción.

Precio de Apoyo.- Es el precio fijado por el Estado para determinar de manera directa o indirecta los precios interiores también llamados precios de producción, como en todos los precios administrados, para cada producto objetivo es establecido un precio mínimo garantizado o un precio indicativo.

Precio de intervención.- Es el precio base garantizado. Cuando el precio del mercado interior cae por debajo de ese nivel, la Comisión Europea financia las adquisiciones de intervención para retirar del mercado y almacenar los volúmenes suficientes para hacer remontar el precio del mercado. Este precio se asocia a medidas como restricciones cuantitativas a la importación y exportación, a las tasas, impuestos, derechos de aduana a la importación y subvenciones a la exportación.

Precio de Mercado.- Es la expresión monetaria del valor de cambio de una unidad de un bien, equilibrando la oferta y la demanda de mercado para ese bien.

Precio de referencia (PR).- El precio de referencia de un bien es su costo de oportunidad social (COS). Social quiere decir que se aprecia su ventaja desde el punto de vista de la sociedad en el conjunto de la economía nacional, por oposición al costo al precio de mercado que es el que sólo considera a los agentes individuales. La economía convencional identifica el COS como la falta de ganancia para el conjunto de la economía en términos de variación del PIB en reporte a la situación, o al recurso en

cuestión (trabajo, tierra, equipo, capital financiero ...) que va a ser utilizado como una alternativa más rentable.

Programa de Congelamiento de Tierras.- Programa para el cual el productor debe retirar parte de sus tierras de la producción de manera obligatoria u voluntaria. Para la Unión Europea esta retirada de tierra es obligatoria para los productores de cereales, de oleaginosas y de proteaginosas, y las tasas de reducción son obligatorias para los cultivos comerciales en un 10% a partir del 2006.

Restitución a la Exportación.- Tiene como fin el permitir a los exportadores de productos agrícolas de la Comunidad Europea poder vender sus productos en el mercado mundial. La operación puede ir acompañada de un reembolso al agente exportador con objeto de cubrir la diferencia habida entre los altos precios que la Comunidad tiene y aquellos existentes en el mercado interior, los cuales se han mantenido generalmente por debajo de los Comunitarios.

Restricciones Cuantitativas.- Las restricciones cuantitativas al comercio entre los Estados miembros de la Comunidad Europea están taxativamente prohibidas por el tratado de Roma (artículo 30). En cuanto a las relaciones comerciales con terceros países, a pesar de los notables avances en el camino de la liberalización de los intercambios, subsisten aún productos que están sujetos a contingentes cuantitativos de importación. Tales contingentes que ya existían antes de la Comunidad, con la creación de ésta pasaron a ser comunitarios, creándose una normativa común para su gestión.

Reservas de intervención (*Stocks*).- Reservas detenidas por los organismos de intervención nacionales debidas a las compras de intervención de productos que se benefician de un sostén o ayuda de precios de mercado. Los *stocks* de intervención pueden ser puestos en los mercados interiores si los precios interiores son superiores a los precios de intervención; en el caso contrario, pueden ser vendidos en el mercado mundial gracias a las restituciones a la exportación, conforme a las disposiciones tomadas por los Comités de gestión de los productos.

Requerimientos de contenido local.- Mediante una regulación se requiere que una fracción específica de un bien final sea producida domésticamente. A veces los requerimientos son en unidades físicas, en otras ocasiones pueden ser en términos de valor, requiriendo que una parte mínima del precio del bien contenga valor añadido doméstico. Otra forma es cuando se obliga a las empresas a cubrir una parte de sus requerimientos locales con partes hechas en el mercado doméstico.

Restricciones voluntarias a la exportación (VER).- Son una variante de la cuota a la importación. La VER es una cuota comercial impuesta para un país exportador a petición del país importador.

Sostén o Ayuda de precios de mercado.- Es un indicador anual del valor monetario de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas debido a las medidas de política que crean una brecha en los precios del mercado doméstico y el precio en frontera de un producto agrícola específico, medido a la tasa de entrada las granjas (*farm-gate*). Los indicadores de ayuda o sostén de precios de mercado, ESP y MGA, reposan esencialmente en las estimaciones de las variaciones de precios que vienen a afectar las transferencias resultantes de las políticas generando un impuesto implícito sobre los consumidores y elevando los precios interiores sobre la acción combinada de medidas internas y medidas en la frontera. Este tipo de indicadores incluyen, en principio, este tipo de medidas, pero en la práctica, existen diferencias de metodología. En primer lugar, para medir las variaciones de precios, el ESP hace referencia a los precios interiores observados y a los precios exteriores reales, mientras que la MGA utiliza los precios administrados y un precio exterior fijo (medio 1986-1988). Los precios exteriores fijos se entienden como el valor unitario medio del producto causado en un país exportador neto, y el valor unitario medio del producto dentro de un país importador neto durante el periodo base (1986-1988). El precio exterior de referencia fijo puede ser modificado teniendo en cuenta las diferencias al nivel de la calidad. En segundo lugar dentro de la lógica del MGA, no se calcula un precio de sostén del mercado cuando existen los precios de apoyo administrados. No se ha tenido en cuenta el sostén de precios de mercado resultante únicamente de la aplicación de las medidas en la frontera y si no existe ningún régimen de precios de sostén administrados. Por ejemplo, el precio interior de los productores puede ser

sensiblemente superior al precio mundial a causa de los derechos a la importación y, si proviene de un país exportador, de las subvenciones a la exportación. Dentro del cálculo del ESP, esta diferencia entre el precio interior de la producción y el precio del mercado internacional será inclusive concurrente con toda subvención interior que será acordada paralelamente (OCDE, 2001).

Subsidio.- Es un beneficio económico que los gobiernos otorgan a los productores de ciertos bienes, a menudo para fortalecer la posición competitiva de esas empresas. El subsidio puede ser directo en forma de una donación en efectivo, o indirecto como por ejemplo en forma de créditos con intereses bajos y garantizados por una agencia de gobierno. En el Acuerdo de La Ronda de Uruguay, las naciones accedieron a hacer las reglas de comercio más previsibles en materia de subsidios con la definición de tres tipos de subsidios: los prohibidos, procesables y no procesables. Un país puede tomar represalias contra un subsidio prohibido y contra un subsidio procesable, si logra demostrar que éste ha causado un daño a la industria nacional o un menoscabo a los beneficios esperados de un acuerdo comercial. Pero ningún país puede tomar represalias contra un subsidio no procesable.

Subvenciones.- Se considera subvención 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público.

- a) cuando la práctica de un gobierno implique transferencia de fondos.
- b) cuando se condonen o se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían.
- c) cuando el gobierno proporcione bienes o servicios que no sean de infraestructura general o compre bienes.
- d) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos a y c.

2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994 y con ello se otorgue un beneficio (GATT).

Subvención a la exportación:

a) Es el otorgamiento por los gobiernos de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.

b) Sistemas de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que implican la concesión de una prima a las exportaciones.

c) Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.

d) El suministro por los gobiernos o los organismos públicos, directa o indirectamente por medio de programas impuestos por las autoridades, de productos o servicios importados o nacionales, para uso en la producción de mercancías exportadas, en condiciones más favorables que las aplicadas al suministro de productos o servicios similares o directamente competidores para uso en la producción de mercancías destinadas al consumo interno, si (en el caso de productos) tales condiciones son las más favorables que las condiciones comerciales que se ofrezcan a sus exportadores en los mercados mundiales.

e) La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, de impuestos directos o cotizaciones de seguridad social relacionados específicamente con las exportaciones que paguen o deban pagar las empresas industriales o comerciales.

f) La concesión o deducciones especiales de impuestos directos relacionadas con las exportaciones y que resulten superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.

g) La exención de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados, por una cuantía superior a la que se impone sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interno (GATT).

Unión Aduanera (UA).- La UA establece un arancel externo común, el cual evita la necesidad de fijar reglas de origen, simplificando de modo significativo el control aduanal de los flujos de intercambio, tiene una administración tarifaria más sencilla, ya que los bienes deben pagar aranceles cuando cruzan las fronteras de la unión, pero de ahí son enviados libremente a los países miembros (Soria, 2005, págs. 57-58).

Unidad de Dimensión Económica (UDE).- La dimensión económica se expresa en unas unidades de medida comunitarias conocidas como *Unidades de Dimensión Europea* (UDE). Una UDE corresponde a 1.200 euros (200.000 pts.) de margen bruto total de la explotación.

BIBLIOGRAFÍA

APPENDINI, Kristen, 1992, *De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México*. El Colegio de México-Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo social, México, D. F.

ARPIO SANTACRUZ, Juan L., 2000, *Las ayudas públicas ante el Derecho europeo de la competencia*. Editorial Aranzadi, Elcano, Navarra.

ÁVILA A., 2002, *El control Internacional de la ayuda pública*, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de publicaciones.

BAFFES ET AL, 2005, *Reforming the Measurement of Agricultural Support in the WTO*, documento presentado en el simposio de verano del Internacional Agricultural Trade Research Consortium titulado "Pressures for Agricultural Policy Reform: WTO Panels and the Doha Round Negotiations" Sevilla, España, 21 de junio del 2005.

BEATRIZ DE A., DAVID, CEPAL, 1999, *Transformaciones recientes del sector agropecuario brasileño, lo que muestran los censos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

BECKER Y WOMACH, 2002, *The 2002 Farm Bill Overview and status update*, 3 de junio del 2002. Resources, Science and Industry Division, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington.

BENITAH M., 1998, *Fondements juridiques du traitement des subventions dans le systèmes GATT et OMC*, Publié par Genève-París, Droz.

BERTHELOT J., 2001, *La agriculture Talon d'achille de la mondialization*, editorial L'Harmattan, Paris.

BOUET ANTOINE, 1998, *Le protectionisme. Analyse économique*, editorial vuibert, París.

BENNASAR, BARTOLOME y RICHARD MARIN, 2000, *Histoire du Brésil. 1500-2000*. Librairie Arthème Fayard, París.

CARREAU D., 2005, *Droit économique international*, 2ª edición Editorial Dalloz, París.

CASSAL PRIM GALVES, 2004, *Negociaciones Comerciales Agrícolas, Un nuevo impulso*, documento en línea número 552114.

CELMA A. P., 2004, *Las claves de la política agrícola Común (PAC)* Madrid, Colex.

COLIN, MCCALLA, SHARPLES, 1990, *Imperfect competition and political economy, the New Trade Theory in Agricultural Trade Research*, Westview Press.

COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y GANADERÍA, 2007, Reunión de trabajo presidida por el Senador Jorge Rubén Nordhausen González en

www.senado.gob.mx/comunicación/content/otros/2006/agricultura.php. Consultado el 6 de agosto del año 2007.

CONCHRANE WILLARD W., 1993, *The Development of American Agriculture: A Historical Analysis*, University of Minnesota, London, Press Minneapolis, Second Edition.

CRAIG R., 1995, *Prácticas desleales del Comercio Internacional*, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México.

DELORME H., 2005, *La politique agricole Commune, Anatomie d'une transformation*, Presses de SCPO, París.

DEL VALLE RIVERA coordinadora, 2004, *El Desarrollo Agrícola y Rural del Tercer Mundo en el contexto de la Mundialización*, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México.

DÍAZ MIER M., 1996, *Del GATT a la OMC*, Madrid, Síntesis, D.L.

DÍAZ MIER MIGUEL ANGEL, 2008, *Las negociaciones comerciales agrícolas*, en proceso de publicación en Noticias de la Unión Europea.

DOS SANTOS Theotonio, 1978, *Brasil la evolución histórica y la crisis del milagro económico*, Facultad de economía de la UNAM, editorial Nueva Imagen, México D.F.

European Comission, 2005, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2005*. Eurostat, Bruselas.

FERNANDEZ FARREREZ G, 2005, *Comentario a la ley general de subvenciones*, Thomson civitas, Cizur menor Navarra.

FISHER MAGDA, 1989, *Estado y campo: Echeverría frente a la crisis*, UAMI Mexico

FLORES FUENTES LAURA, 2002, *El viraje de la Política Agrícola y su impacto en la Producción Nacional de Maíz a partir de 1988*. Tesis para obtener el grado de licenciada en economía, Facultad de Economía de la UNAM, México.

FRANÇOIS J. AND KENNET R., 1997, *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, Cambridge University Press.

FURTADO CELSO, 1962, *Formación económica de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

GIBBONS, Robert, 1993, *Un primer curso de teoría de juegos*. Antoni Bosch editor, Barcelona.

GRAHAM AND WILSON, 1990, *The political economy of Brazil*, Univerity of Texas Press.

GATT, 1994, *Los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*, los textos jurídicos, publicado por la secretaría del GATT, Ginebra, Suiza.

GROSSMAN AND ROGOF, 1997, *Handbook of International Economics*, volume 3, North Holland, Netherlands.

IANNI Octavio, 1971, *Estado y Planificación económica de Brasil (1930-1970)* Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

JAGUARIBE, DOS SANTOS, 1989, *Brasil, 2000, Hacia un nuevo pacto social*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

JEGOUZO, Guenhaël et al, 1998, *Richesse et pauvreté en agriculture*. INRA Editions, Economica, París.

KIMBERLY ANN ELLIOT, 2006, *Delivering on Doha: Farm trade and the poor*, documento del Banco Mundial, Julio del 2006.

KLIMEK ALCARAZ OCTAVIO, 2006, *Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía*, en Debate Parlamentario, Nueva época Núm. 11, Febrero 2006, LIX legislatura, GPPRD, Cámara de Diputados. Consultada en http://prdleg.diputados.gob.mx/debate_parlamentario/febrero/des_sus_02.htm

KRUGMAN P. Y OBSTFELD M., 2006, *International economics Theory and Policy*, Pearson International, seventh edition, Boston, USA.

LEYCEGUI, ROBSON, STEIN, 1997, *Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN*, Editorial, Parmec, Itam, Porrúa. México D.F.

MADDISON, ANGUS, 1993, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, Fondo de Cultura Económica

MASTEL, Grez, 1996, *Leyes comerciales de Estados Unidos como resultado de la Ronda de Uruguay*. Editorial Heliasta, Buenos Aires.

MORRISON, NNEKA, 2006, *Strengthening Compliance at the WTO. Cross-retaliation in WTO disputes*. Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, Minnesota, septiembre.

NICITA ALESSANDRO, 2005, *Multilateral Trade Liberalization and Mexican Households: The effect of the Doha Development Agenda*, documento del Banco Mundial.

NIETO SOLÍS JOSÉ ANTONIO, 2001, *La Unión Europea. “Una nueva etapa en la integración económica de Europa”*. Ediciones Pirámide, Madrid.

O’BRIEN, 1997, *Subsidy Regulation and State transformation in North America, The Gatt and the EU*. St Martins press Inc, New York.

ORGANIZATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPMENT ÉCONOMIQUES, OCDE (2003), *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation*.

Overview and Status Updated June 3, 2002

<http://fpc.state.gov/documents/organization/11277.pdf>

ORGANIZATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPMENT ECONOMIQUES, 2001, *L'accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay, Une evaluation de sa mise en oeuvre dans les pays de l'OCDE*, París.

OCDE 1997, *Examen de las Políticas Agrícolas de México, Políticas Nacionales y Comercio Agrícola*.

OCDE 2000, Portugal Luis, *Methodology for the Messurement of Support and use in Policy evaluation*, en www.OECD.org documento en línea número 1937457.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2002, *Exámenes de las políticas comerciales. México*. www.wto.org/spanish/tratop_s/tp190_s.htm, consultado el 13 de octubre del 2006.

OCDE 2003a Farm Household Incomes:Issues and Policie Responses, París: OCDE. Disponible en Línea en [http:// www.1.oecd.org/publications/e-books/5103011E.PDF](http://www.1.oecd.org/publications/e-books/5103011E.PDF). Consultado el 3 de abril del 2008.

OCDE, 2004, *Agricultural Policies in OCDE Countries at a Glance*. París.

OECD, 2004a, *OECD Releases New Studies on Agriculture Reforms, Policies and Outlook*, documento en línea en www.oecd.org/document/14/0,2340,en_2449_33777_3200726_1_1_1_1,00.html.

OCDE, 2004b, *Policy Brief, Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean?* París, junio.

OCDE 2005a, *Making open markets work for development*, October 2005 Policy Brief.

OCDE 2005b, *Tacliqg Trade in Agriculture*, November 2005 Policy Brief, document digital number 35686834.

OCDE, 2005c, « Promouvoir les échanges dans l'agriculture. Syntèse ». *L'observateur ocde*, París, noviembre.

OCDE, 2005d, *OCDE Review of Agricultural Policies, Brazil*, París.

OCDE, 2006a, *Agricultural Policies in OECD Countries; at a glance*. Paris

OCDE, 2006b, *Los Gobiernos de la OCDE otorgan 225 millones de euros en soporte a los granjeros en 2005*, documento en línea en www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_33727_36965367_1_1_1_1,00.html.

OCDE, 2006c, *La política agrícola y de pesca de México*, documento en línea en www.oecd.org/document/45/0,2340,en_2649_33727_37719469_1_1_1_1,00.html.

OECD, 2006d, *Producer and Consumer Suport Estimate*, database 1986-2005 documento en línea en www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_33775_36956855_1_1_1_1,00.html.

OCDE, 2006e, *Producer and Consumer Suport Estimate*, database 1986-2005 documento en línea en www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_33775_36998825_1_1_1_1,00.html.

OCDE, 2006f, *Producer and Consumer Support Estimate*, database 1986-2005 documento en línea en www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_33775_36998707_1_1_1_1,00.html

OCDE, 2006g, *Producer and Consumer Support Estimate*, database 1986-2005 documento en línea en www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_33775_36998757_1_1_1_1,00.html

OCDE, 2006h, *Agricultural Policy and Trade Reform: Potencial efectos al Global, Nacional and Households levels*, documento en línea en www.oecd.org/document/14/0,2340,en_2649_33727_36888846_1_1_1_1,00.html.

OCDE 2006i, *Evaluación de la Política Rural de México*, Public Gobernante and Territorial Development Directorate Territorial Development Policy Commite, Octubre 18, 2006.

OCDE, 2006j, *The challenge of decoupling agricultural support*, París.

OCDE, 2006k, *Agricultural markets impacts of Future Growth in the Production of Biofuel*, París.

OCDE, 2006l, *Política agropecuaria y pesquera en México: logros recientes, continuación de las reformas. Extractos*. París.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, 2004, *Notas técnicas de la FAO sobre políticas comerciales, cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre la agricultura. No. 4. Competencia de las exportaciones: datos empíricos relativos a determinadas cuestiones*. Roma.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Negociaciones sobre agricultura: información general. El marco adoptado en agosto de 2004: ayuda interna*. www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd27_boxesframework_s.htm Consultado el 16 de febrero del 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Las cuestiones de las negociaciones se extienden a la reunión ordinaria del Comité de Agricultura*. www.wto.org/spanish/new_s/news06_s/ag_com_31oct06_s.htm Consultado el 7 de noviembre del 2006.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2007, *Examen de las Políticas Comerciales. Estados Unidos*. /TPR/S/160. Consultado el 2 de agosto del 2007.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2003, *Negociaciones sobre la agricultura de la OMC. Reducción de la pobreza: iniciativa sectorial a favor del algodón*. TN/AG/GEN/6, 4 de agosto.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2003, *Entender la OMC*. Ginebra.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2004, *Programa de Trabajo de Doha*. WT/L/579, Ginebra, 2 de agosto.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2002, *Políticas comerciales*. WT/TPR/S/126. *Examen de políticas comerciales*. Servicio de Investigaciones económicas. WT/TPR/S/126.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 2002^a, Documento G/AG/R/31 de la OMC, de 27 de agosto de 2002, apéndice 1, Idem, *Políticas comerciales*, Documento WT/TPR/S/126.

OMC, 2006, *Examen de las políticas agrícolas por sectores, Comunidades Europeas*, documento en línea WT/TPR/177.

OMC, 2006a, Informe sobre el Comercio Mundial 2006, Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC, Suiza.

OYARZUN DE LA IGLESIA J. *GATT, NEOPROTECCIONISMO Y RONDA DE URUGUAY*, CUADERNOS DE RELACIONES LABORALES, NÚM.2 EDITORIAL COMPLUTENSE, MADRID, 1993.

RASMUSEN, Eric, 1996, *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

REED M., 2001, *International Trade in Agricultural Products*, Prentice Hall, New Jersey.

SÁNCHEZ CANO, JULIETA, 2006, *Efectos de los subsidios, subvenciones y ayudas agrícolas en los Países desarrollados y subdesarrollados: el caso de los Estados Unidos de América y la Unión Europea*, Trabajo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid.

SÁNCHEZ DAZA, Alfredo (coord.), 2005, *Procesos de integración económica de México y el mundo*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ediciones y Gráficos Eón, México, D. F.

SÁNCHEZ, Oscar R. "Economía internacional: modelos de comercio". *Anuario 2002*, F. C. E.- U. N. P. S. J. B. 171.

SMITH, Thomas Carlyle, 1964, *Los orígenes agrarios del Japón moderno*. Editorial Pax, México, D. F.

SAPIR André, 2003, *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic system Deliver*, multigraphié, Bruxelles, Juillet.

SERRA José, 1972, *El milagro económico brasileño Buenos Aires*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.

SCHWENTESIUS, GÓMEZ CRUZ, CALVA, HERNANDEZ, 2004, *¿El campo aguanta más? TLCAN*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, segunda edición.

SCHWENTESIUS R. R. Y TRUJILLO FÉLIX J., 2005, *Nuevas directrices para las negociaciones de la OMC. Propuestas para el Acuerdo de Agricultura*. Documento hecho para la conferencia de la Cámara de Diputados de México, Agosto.

SCHWENTESIUS, GOMEZ CRUZ, TLCUEM. México- Unión Europea. Políticas comparadas y Relaciones Comerciales. Universidad Autónoma de Chapingo, Centro de Investigaciones Económicas sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Programa Integración Industria, Chapingo, México.

SMITH, Adam, 1997, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations*, editor Edwin Cannan. New York.

SORIA Murillo, 2005, *Integración económica y social de las Américas, Una evaluación del libre comercio*, México, editorial Itaca.

Steenblik R., 2003, “ Enviromentally Harmfull Subsidies: Policies Issues and Challenges, París, publicación de la OCDE.

TRÁPAGA Y., 2005, *La soberanía alimentaria, el desarrollo rural y la normatividad de la Organización Mundial del Comercio*, Documento hecho para la conferencia de la Cámara de Diputados de México, Agosto.

TRUJILLO FELIX, SCHWENTESIUS, GOMEZ Y MAYA, 2005, *Las Reformas de las Políticas de Los Estados Unidos, La Unión Europea y México y la Metodología de la OECD*, Universidad de Chapingo, México.

TRUJILLO FÉLIX, 2004, *Las Reformas a las Políticas Agrícolas de los Estados Unidos de América, la Unión Europea y México, análisis comparativo e implicaciones para México*, Universidad de Chapingo, México.

USDA, *Economic Research Service 1998*, Agricultural Research service, 1998, agricultural resource Management study.

VÁZQUEZ ALVARADO, Jorge Miguel, 2000, *Las cooperativas y los mercados agrícolas del Japón*. Secretaría de Agricultura y Ganadería-UNIFAP, México.

VILLAMAR M. y CARBONELL Sebarroja J., 1996, *La agricultura europea y la política agraria comunitaria*, servicio de publicaciones del ministerio de agricultura pesca y alimentación, Madrid.

WARMAN ARTURO, 2001, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de cultura económica, México.

WERNECK SODRÉ Nelson, 1973, *Brasil radiografía de un Modelo*, Editorial Orbelus, Buenos Aires, Argentina.

WTO Negotiations On agriculture, 2003, *Poverty reduction, Sectoral initiative in favor of Cotton*, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali, 16 de mayo del 2003.

WTO, 2006, *Modalities for Negotiations on Agricultural Commodity Issues. Proposal submitted by the African Group to the Special Session of the Committee on Agriculture*.

TN/AG/GEN/18, Ginebra, 7 de junio.

WORLD TRADE ORGANIZATION, 2006, (LOW, Patrick et al), *Non-Reciprocal Preference Erosion Arising From MFN Liberalization in Agriculture: What Are the Risks?* Staff Working Paper ERS-2006-02. Ginebra.

Documentos consultados en Línea:

Anderson, K., 2000, "Agriculture's Multifunctionality and the WTO", The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics. Volumen 44 septiembre del 2000, <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ajar/2000/00000044/00000003/art00121>

Farm and commodity policy: feature, 2002, document in line
<http://www.ers.usda.gov/briefing/farmpolicy/aopolicyarticles.htm> A Safety Net for Farm Households?

Farm Bill 2002, document in line, <http://www.usda.gov/farmbill2002/>

Farm and Commodity Policy, 2002, document in line,
[http://www.ers.usda.gov/briefing/farm policy/2002 frm.htm](http://www.ers.usda.gov/briefing/farm%20policy/2002%20frm.htm)

Freeman and Roberts, 1999, "Multifunctionality": A pretext for Protection?, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, 99,3.
http://www.abareconomics.com/publications_html/trade/archive/99_multifunctionality.pdf

Food and agricultural Policy, Farm Sector Policy, 2000, document in line, <http://www.ers.usda.gov>

MORALES-MORENO, Isidro, *Mexico's Agricultural Trade Policies: International Commitments and Domestic Pressures*. Managing the Challenges of WTO Participation, Case Study 28. Consultado en línea el 2 de agosto del 2007.

The 2002 Census of Agriculture, National Agricultural Statistics Service
<http://www.nass.usda.gov/census/>

The 2002 Farm bill: provisions and economic implications
<http://www.ers.usda.gov/features/FarmBill/>

The 2002 Farm Bill: Overview and Status, Updated June 3, 2002
<http://fpc.state.gov/documents/organization/11277.pdf>

The Farm Bill 2002
<http://www.usda.gov/farmbill2002/>

USDA AGRICULTURAL STATISTICS
http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/s.7.0.A/7.0.1OB?navid=DATA_STATISTICS&parentnav=AGRICULTURE&navtype=RT

Hemeroteca

ANDERSON, KYM, 2003, "Measuring Effects of Trade Policy Distortions: How Far Have We Come? *The World Economy*, Vol. 26, abril.

ANTLE, JOHN M., 1988, *World Agricultural Development and the Future of US Agriculture*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C.

ATHUKORALA, PREMA-CHANDRA, 2004, "Agricultural Trade Reforms in the Doha Round: A Developing Country Perspective", *Journal of World Trade*, Vol. 38, octubre.

BAUTISTA, ROMEO M., 1990, "Price and Trade Policies for Agricultural Development". *The World Economy*, Vol. 13, Número 1, marzo.

BECERRIL ISABEL, Periódico *El Financiero*, 2007, *México, entre los menos competitivos del mundo*, lunes 21 de mayo, México.

BECKER, GEOFFREY S, et al, 2000, *Agricultural Trade Issues in the 106th Congress*. National Council for Science and the Environment, Washington, D. C.

BEIERLE, THOMAS, 2002, "Agricultural Trade Liberalization- Uruguay, Doha, and Beyond", *Journal of World Trade*, Vol. 36, abril.

BEVIGLIA ZAMPETTI, AMERICO, 1995, "The Uruguay Round Agreement on Subsidies. A Forward-Looking Assessment", *Journal of World Trade*, Vol. 29, diciembre.

BIGGS Gonzalo, 2005, "El procedimiento de solución de controversias de la OMC, la experiencia de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* 86, págs. 63-85, Santiago de Chile, Agosto 2005.

BRAVO, ELBA, Periódico *Milenio*, 2007, *Subsidio a maíz y tortilla*, viernes 19 de enero, México.

BOLIO GABRIEL, 2007, "La Ley de Bioenergéticos incentiva el uso de caña y otros insumos para evitar la escasez del grano, que tiene gran demanda para uso alimenticio y forrajero", Periódico *Milenio*, consultado el viernes 2 de noviembre del 2007, México.

BRAVO ELBA, Periódico *Milenio*, 2007, "Quién meta mano a la caja será castigado", miércoles 28 de noviembre, México, 2007.

CASTRO, RAÚL, Periódico *Milenio*, 2007, *Privatizar Diconsa, origen de la crisis maíz-tortilla*, México, D.F., lunes 5 de febrero.

CALVA, JOSÉ LUIS, 1999, "El papel de la agricultura en el desarrollo económico de México: retrospectiva y prospectiva", *Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, Universidad Nacional Autónoma de México, número 118, julio-septiembre, volumen 30, págs. 35-56.

CAÑAS, GABRIELA, 2005, "Siete terratenientes cobran tantas ayudas de la UE como 12.700 pequeñas explotaciones" *El País*, 29 de abril, pág. 61.

CAÑAS, GABRIELA, 2005, "La OMC declara ilegal la ayuda europea al azúcar" *El País*, 18 de marzo, pág. 71.

COLLINS-WILLIAMS TERRY y GERRY SALAMBIER, 1996, "International Disciplines on Subsidies. The GATT, the WTO and the Future Agenda", *Journal of World Trade*, Vol. 30, febrero.

CRUZ ANTIMIO, 2007, "*Propone piñón para generar biodiesel*", periódico *Milenio*, lunes 19 de noviembre, México, 2007.

DELCROS, FABIAN. 2001, "The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization. State of Play at the Start Negotiations", *Journal of World Trade*, Vol. 35, diciembre.

EFE, Periódico *El Siglo de Torreón*, 2006, *Se profundiza crisis en la Ronda de Doha*, México, D.F., martes 25 de julio.

EL FINANCIERO EN LÍNEA, 2006, "'Equivoca' EU su política agrícola: IATP". www.elfinanciero.com.mx/Elfinanciero/portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId-962 consultado el 16 de octubre del 2006.

FERNÁNDEZ D. Y CARBAJOSA A. "El otro precio de la energía verde. Los biocombustibles son una oportunidad de oro para los PED. Y un peligro". *El País*, Madrid, Bruselas, 01 de noviembre del 2007.

FINGER, J. MICHAEL, 2001, "Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for Developing Countries", *The World Economy*, Vol. 24, septiembre.

FINGER, J. MICHAEL y JULIO J. NOGUÉS, 2002, "The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations", *The World Economy*, Vol. 25, marzo.

GYLFASON, THORVALDUR, 1998, "Prospects for Liberalization of Trade in Agriculture", *Journal of World Trade*, Vol. 32, febrero.

GUADAGNI ALIETO ALDO y JORGE KAUFMANN, 2004, "Comercio internacional y pobreza mundial", *Revista de la CEPAL*, 84, diciembre.

HARL, NEIL E., 1987, "The Finacial Crisis in the United Status" en TOCK, GARY COMS, ed. *Is there a moral obligation to save the family farm?* Iowa State University Press, Amies.

HERTEL, THOMAS W. y WILL MARTIN, 2000, "Liberalising Agriculture and Manufactures in a Millennium Round: Implications for Developing Countries", *The World Economy*, Vol. 23, abril.

HERNÁNDEZ ANTONIO, 2007, "*Recomienda Brasil a México producir etanol de caña*", Periódico *Milenio*, viernes 3 de agosto, México, 2007.

HERNÁNDEZ ANTONIO, 2007, "*México, mayor importador de maíz, Arroz, sorgo y leche*", Periódico *Milenio*, viernes 17 de agosto, México, 2007.

HERNÁNDEZ ANTONIO, 2007, "*Necesarias, alianzas agrícolas para beneficiarse del TLC*", Periódico *Milenio*, Lunes 19 de noviembre, México, 2007.

- HERNÁNDEZ ANTONIO, 2007, “*Productores de maíz sin temor a la apertura*”, periódico *Milenio*, lunes 10 de diciembre, México, 2007.
- HOEKMAN, BERNARD et al, 2005, “Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancún”, *The World Economy*, Vol. 28, abril.
- INGERSENT, K. A. et al, “Ex-Post Evaluation of the Uruguay Round Agriculture Agreement”, *The World Economy*, Vol. 18, septiembre.
- INSTITUTO CATO, 2003, *El éxito del TLCAN es innegable para el caso de México*, documento en línea número 1263 del 11 de abril del 2003.
- JOSLING, TIM, 1993, “The Agricultural Trade Issues in Transatlantic Trade Relations”, *The World Economy*, Vol. 16, septiembre.
- KENNEDY, KEVIN C., 2001, “Reforming Farm Trade in the Next Round of WTO Multilateral Trade Negotiations”, *Journal of World Trade*, Vol. 35, octubre.
- LANDON ALEJANDRA, 2007, *Incertidumbre en torno a los biocombustibles*, en www.etniasdecolombia.org/actualidad-etnica/detalle.asp?cid=5709, consultado el 6 de agosto del 2007.
- LACKI, POLAN, 1996, *Rentabilidad en la agricultura: ¿con más subsidios o más profesionalismo?* Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- MAGNUS, JOHN R., 2004, “World Trade Organization Subsidy Discipline: Is This the ‘Retrenchment Round’”, *Journal of World Trade*, Vol. 38, diciembre.
- MANSITO CABALLERO, 1995, *La Transición en el sector agrícola*, Revista El boletín del Ministerio de agricultura, pesca y alimentación: un decenio en Europa, no. 25 julio-agosto, 1995.
- MATÉ, Vidal, 2005, “El 1% de los agricultores acapara la cuarta parte de las ayudas agrarias de la UE”, *El País*, 4 de abril, pág. 72.
- MC DONALD, BRADLEY J., 1990, “Agricultural Negotiations in the Uruguay Round”, *The World Economy*, Vol. 13, Número 3, septiembre.
- MÉNDEZ ERNESTO, 2007, “*Cultivos en poder del narco. Las drogas destruyen...al maíz*” en Periódico Excelsior consultado el 29 de octubre del 2007, México.
- MESTRIES, Francis, 2006, “Desarrollo regional campesino”, *Mundo Siglo XXI*, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, México, D. F. primavera, número 4, págs. 81-94.
- MORALES IBARRA, MARCEL, revista *Agro XXI*, 2007, *Revolucionar la Revolución verde. Reto del siglo XXI*, 15 de enero, México.
- NGUYEN, TRIEN T. et al, 1991, “The Value of a Uruguay Round Success”, *The World Economy*, Vol. 14, diciembre.

NOUVE, KOFI ET AL, 2002, *Trading out Poverty: WTO Agreements and the West African Agriculture. A Report of the Food Security II Cooperative Agreement*. Michigan State University, East Lansing.

PESCADOR, FERNANDO, Periódico *Milenio*, 2007, *La crisis alimentaria por políticas públicas fallidas: economistas*, miércoles 24 de enero, México.

PESCADOR FERNANDO, 2007, “*Insta el Banco Mundial a reactivar el sector agroalimentario*”, Periódico *Milenio*, sábado 3 de noviembre, México, 2007.

PESCADOR, FERNANDO, Periódico *Milenio*, 2007, *Imprevisión, causa de la crisis del maíz*, México, D.F., sábado 17 de febrero.

PÉREZ MATILDE, “*Anuncia Estados Unidos que reducirá subsidios a sus productores de maíz*”, periódico *La Jornada*, 7 de marzo del 2007.

REDACCIÓN, 2007, “*Prevé CEESP escasez de maíz por apertura total en 2008*”, Martes 2 de octubre del 2007, Periódico *Milenio*, México.

REGIDOR, Jesús G. 2005, “*¿Agricultura o desarrollo rural?*” *El País*, 29 de abril, pág. 71.

REUTERS, 2007, “*Brasil reservará áreas para biocombustibles*”, noticia del miércoles 26 de septiembre del 2007, Periódico *Milenio*.

RODRIK, DANI, 2001, *The Global Governance of Trade if Development Really Mattered*. United Nations Development Programme, Nueva York.

RUDE, JAMES, 2001, “*Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*”, *Journal of World Trade*, Vol. 35, octubre.

SALDAÑA IVETTE, 2007, “*Impulsa México nuevo documento de apertura agrícola en la OMC*”, Periódico *El Financiero* 21 de mayo de 2007.

SAN VICENTE TELLO ADELITA, 2007, “*Ley de biocombustibles México, Sobre la minuta de la Ley de Promoción y desarrollo bioenergéticos*”, Periódico *Milenio*, mayo 15 del 2007.

SCHOTT, JEFFREY J., 2006, “*Completing the Doha Round*”. *Policy Briefs in International Economics*. Number PB 06-7. Institute for International Economics, octubre.

www.petersoninstitute.org/publications/pb/pb06-7.pdf
consultado el 6 de noviembre del 2006.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, ASERCA, (México) 2005, *Mercado internacional del algodón*. Abril.

SNAPE, RICHARD H., 1991, “*International Regulation of Subsidies*”, *The World Economy*, Vol. 14, junio.

STATEN, JAY, 1987, *The Embattled Farmer*. Fulcrum Inc., Golden, Colorado.

- STEHMANN, OLIVER, 2000, "Foreign Sales Corporations under the WTO. The Panel Ruling on US Export Subsidies", *Journal of World Trade*, Vol. 34, junio.
- SUPPAN, STEVE, 2006, *The WTO's Cotton Crisis and the Crisis of Commodities*. Institute for Agriculture and Trade Policy, agosto.
- SWINBANK, ALAN, 1999, "EU Agriculture, Agenda 2000 and the WTO Commitments", *The World Economy*, Vol. 22, enero.
- TANGERMANN, STEFAN, 2000, "Europe's Agricultural Policies and the Millennium Round" *The World Economy*, Vol. 23, abril.
- TANGERMAN, Stefan, 2001, "L'Acord sur l'Agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il?", en *Revista Economia internacional* 87, 2001.
- TOKARICK, STEPHEN, 2005, "Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?" *The World Economy*, Vol. 28, abril.
- TORRES SALCIDO, GERARDO, revista *Agro XXI*, 2007, *La producción de maíz en México. Peligros y oportunidades de la nueva coyuntura internacional*, 21 de enero, México.
- VALADEZ BLANCA, 2007, Periódico *Milenio*, 9 de julio del 2007.
- VID VIDAL M., 2002, *Bruselas propone un vuelco a la política agrícola común*, en agricultura, Revista agropecuaria, no. 481, julio-agosto, 2002.
- VIEYRA CALDERÓN, Juan Manuel, 2005, "Las políticas públicas y el futuro de la energía en México", *Mundo Siglo XXI*, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional, México, D. F. invierno, número 1, págs. 51-61.
- WAER, PAUL y EDWIN VERMULST, 1999, "EC Anti-Subsidy Law and Practice After the Uruguay Round", *Journal of World Trade*, Vol. 33, octubre.
- CQ Researcher*
El Financiero
El País
El Siglo de Torreón, México
Journal of World Trade
Le Monde
La Jornada
L'observateur ocde
Milenio
Revista Agro XXI
The World Economy