

# Evolución y características de la política agrícola de Estados Unidos

LORENZO MARTÍNEZ MEDINA Y

FRANCISCO MARTÍNEZ GÓMEZ\*

En este trabajo se exponen algunos elementos de la política agrícola de Estados Unidos en el marco de un estudio regional sobre la situación actual y las perspectivas de la actividad agrícola del noreste de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se trata de conocer los orígenes y el funcionamiento de la política agrícola de uno de los socios de México en el Tratado, con el que comparte una frontera cada vez más dinámica en los órdenes económico, cultural y sociopolítico. Además se hacen algunas reflexiones y sugerencias respecto de la agricultura mexicana, a partir de la experiencia de los autores, de las tendencias de dicho sector en Estados Unidos y del análisis del modelo agrícola de ese país.

## ANTECEDENTES

**L**a *lucha por la tierra*. El territorio de Estados Unidos se colonizó, en gran parte, mediante la ocupación y la expulsión violenta de los pobladores indígenas y mestizos que la habitaban, así como de compras a gobiernos que la habían adquirido en la misma forma.

En 1862 se promulgó la Ley de Colonización (Homestead Act), para promover el establecimiento de fincas agrícolas, con un pago de registro inicial; si los colonos cultivaban 125 acres (50.6 ha) durante cinco años, obtenían el derecho de propiedad de la tierra; sin embargo, podían obtener éste con sólo residir seis meses en la finca y pagar al gobierno 1.25 dólares por acre. De

\* Investigador de la Universidad Autónoma de Coahuila y maestro investigador de la Universidad Autónoma Agraria "Antonio Narro", respectivamente. Saltillo, Coahuila, México. El presente trabajo se realizó con el apoyo de estas instituciones y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

esta manera, de 1868 a 1879 se entregaron 70 millones de acres (28.3 millones de hectáreas). En la actualidad el valor de la tierra es tan alto que ésta puede obtenerse casi sólo por herencia, o mediante un considerable apoyo financiero. Se calcula que ahora la probabilidad de que un joven adquiera una unidad agrícola de tamaño económico es de una en 21 000.<sup>1</sup>

2) *Población rural*. La población rural representa 26% de la total. Sólo 2% de ésta vive en fincas agrícolas.<sup>2</sup>

3) *Importancia económica*. Se considera que la actividad agrícola de Estados Unidos presenta una ventaja relativa en el ámbito mundial. La producción del sector representa 2% del PIB y da empleo directo a 3% de la fuerza laboral. Si se consideran las actividades relacionadas, en manufactura y proceso, y en ventas al mayoreo y menudeo, el sector genera empleos para 17% de la fuerza laboral.<sup>3</sup>

4) *Caracterización de las fincas agrícolas*. En 1987, de los 2.1 millones de fincas agrícolas, 99% se consideraron familiares. Sólo unas 67 000 (3%) tenían manejo empresarial, con presencia familiar, para aprovechar las ventajas fiscales en la transferencia de propiedad, impuestos deducibles por seguridad social, seguro de desempleo y otros, que no se otorgan a personas físicas.<sup>4</sup>

Las fincas se clasifican en tres divisiones, de acuerdo con sus ventas anuales: sector en expansión (más de 100 001 dólares anuales); en descenso (más de 20 000 a menos de 100 000 dóla-

1. G.L. Cramer y C.W. Jensen. *Agricultural Economics and Agribusiness*. John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1994, pp. 280-281.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. Reimund Donn, "Form of Business Organization", *Economics and Statistics Service*, Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Washington, noviembre de 1979; citado por C.L. Cramer y C.W. Jensen, *op. cit.*, p. 24.

EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO DE ESTADOS UNIDOS, 1980-1991

Concepto	Sector <sup>1</sup>	1980	1991	Diferencia (%)
Número de fincas	En expansión	271 000	326 000	20
	En descenso	637 000	549 000	-14
	No comercial	1 532 000	1 229 000	-20
Total		2 440 000	2 104 000	-14
Ingresos en efectivo <sup>2</sup>	En expansión	95 479	133 262	40
	En descenso	35 351	27 145	-23
	No comercial	8 906	6 886	-23
Total		139 736	167 293	20
Ingreso neto <sup>2</sup>	En expansión	27 808	48 219	73
	En descenso	8 276	9 793	18
	No comercial	-1 884	-53	97
Total		34 200	57 959	69
Ingreso por otras actividades por finca <sup>3</sup>	En expansión	10 635	20 847	96
	En descenso	9 837	29 180	196
	No comercial	16 677	35 206	111
Pagos directos del gobierno por finca <sup>3</sup>	En expansión	2 096	14 509	592
	En descenso	879	4 893	456
	No comercial	103	650	531
Pagos directos del gobierno <sup>2</sup>	En expansión	568	4 730	732
	En descenso	522	2 686	415
	No comercial	158	799	406
Total		1 248	8 215	558

1. Sector en expansión: con ventas mayores de 100 000 dólares al año; en descenso: con ventas menores de 100 000 dólares y mayores de 20 000; no comercial, ventas menores de 20 000 dólares. 2. Millones de dólares. 3. Dólares

res) y no comercial (ventas menores a 20 000 dólares) [véase el cuadro 1].<sup>5</sup>

De 1980 a 1991:

- El número de fincas pasó de 2 440 000 a 2 104 000 (-14%).
- Los ingresos en efectivo por finca crecieron 40% en el sector en expansión, mientras que en los sectores en descenso y no comercial decrecieron 23%. En total, se incrementaron 20%. Los ingresos en efectivo del sector agropecuario en 1991 fueron de 167 293 millones de dólares.

- El ingreso neto del sector no comercial se incrementó 97% (de -1 884 millones de dólares a -53 millones). El del en expansión, 73% y el del sector en descenso, 18%. Sólo 42% de las fincas tuvieron utilidades.

- El ingreso por actividades no agrícolas por familia y por finca aumentó 96% en el sector en expansión, 196% en el descenso y 111% en el no comercial. Esto significa que en Estados Unidos los productores obtienen cada vez más ingresos por actividades no agrícolas.

- El ingreso por actividades no agrícolas, en relación con el total de la finca, representó 11.6% en el sector agrícola en expansión, 62% en el que está en descenso y 100% en el no comercial. Esto explica por qué los agricultores conservan sus pequeñas fincas, aun con pérdidas económicas, gracias a ingresos de fuentes no agrícolas (los apoyos gubernamentales equivalen a sólo 0.7% del ingreso total) con tal de disfrutar de las ventajas de la vida en el campo.

5. G.L. Cramer y C.W. Jensen, *op. cit.*, pp. 26-27.

- Los pagos directos totales del gobierno en apoyo a los productores agropecuarios crecieron 558%, al pasar de 1 248 a 8 215 millones de dólares. Contrasta el que se proporciona a los productores más pequeños, llamados no comerciales, de 650 dólares por finca, con el que reciben los grandes productores en expansión, de 14 509 dólares en 1991.

En Estados Unidos, 37.6% de los productores agropecuarios trabaja más de 200 días al año fuera de sus unidades de producción, mientras 43.1% no lo hacen ningún día.

5) *Credo de la agricultura estadounidense*. Se aprecia en los siguientes conceptos:

- La agricultura debe ser un negocio familiar.
- La vida en el campo tiene muchas virtudes y debe ser accesible a los residentes urbanos (parques, zonas verdes, etc.)
- La agricultura debe proveer alimentos y fibras adecuadas, a precios razonables, a los productores y consumidores.
- La sociedad debe apoyar a la juventud rural dándole oportunidades para dedicarse a la agricultura y a los agronegocios.
- Un agricultor, hombre o mujer, debe ser su propio jefe.
- La tierra debe ser controlada por su propietario.
- La agricultura es vital y por tanto debe tener prioridad en las metas nacionales.

Se considera que estos conceptos continuarán rigiendo la legislación agrícola. En el pasado la política del sector se derivó de las nociones de finca familiar, paridad e igualdad en la fuerza de concertación o negociación.<sup>6</sup>

6. *Ibid.*, p. 281.

## PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA

La producción agrícola en Estados Unidos ha crecido, hasta tiempos recientes, 2% al año, mientras que la demanda lo ha hecho a una tasa ligeramente menor, por lo que los agricultores no han prosperado en la misma medida que el resto de la economía. Los precios agrícolas y los ingresos del sector han sido relativamente bajos. En 1991 el ingreso anual per cápita disponible equivalía sólo a 57% del correspondiente al sector no agrícola del país (9 629 dólares, contra 16 789, respectivamente). Sin embargo, las cifras promedio esconden el problema de la pobreza en el campo. Poco se ha logrado con los programas para combatirla, toda vez que los apoyos gubernamentales en pagos directos se basan en la producción y la de las fincas pobres es poca. La sobreproducción y la inestabilidad de precios han sido problemas inveterados de la agricultura estadounidense.<sup>7</sup> Además, el concepto "sustentable" ha generado incertidumbre sobre la futura rentabilidad de la agricultura y la viabilidad misma de la vida rural a causa de las pérdidas en diversidad genética, praderas nativas, zonas de pantano, bosques y selvas, peces y fauna, así como la erosión del suelo, la contaminación de aguas profundas y la creciente resistencia a los plaguicidas. El historiador Thomas Berry escribió: "la comunidad humana y la comunidad natural irán en el futuro como una sola sagrada comunidad, o ambas perecerán en el camino". Específicamente se ha señalado el peligro que corre la rica base de recursos naturales de Estados Unidos.<sup>8</sup> Las ganancias en productividad y producción se han logrado, en parte, a costa de un deterioro considerable del ambiente físico. En aproximadamente 27% de la tierra cultivada la erosión del suelo es muy alta como para mantener indefinidamente los rendimientos unitarios. Algunos expertos predicen que los sedimentos en las aguas de escurrimiento fluvial se habrán duplicado en el año 2010. Casi una cuarta parte de las aguas profundas que se usan en el riego agrícola no se está reponiendo. Los niveles de bombeo están disminuyendo, lo que afecta la producción y la productividad de muchos millones de acres en los estados de grandes llanuras del centro y sur del país. El uso descuidado de plaguicidas y herbicidas, que constituyen las aproximadamente 1 000 sustancias químicas que se introducen anualmente en el mercado de Estados Unidos, es una creciente preocupación de la sociedad de este país.

Para atender estos problemas se han iniciado proyectos importantes de investigación y de educación. La tarea incumbe a toda la sociedad, incluyendo agricultores, proveedores, procesadores, vendedores de productos, políticos, ecólogos, investigadores y educadores.

## POLÍTICA AGRÍCOLA

Los programas federales en apoyo a la agricultura se iniciaron, como se mencionó, con la Ley de Colonización de 1862 para la adquisición de tierras de cultivo. Ese año el presidente Lincoln firmó la importante Land Grant Act, propuesta por

7. *Ibid.*, p. 288.

8. K.R. Farrell *et al.*, "Agricultural and Trade Policy Reform", *Board on Agriculture*, National Research Council, Proceedings of a Symposium Technology and Agricultural Policy, National Academy

Morrill, para dotar de tierras y recursos a instituciones estatales de todo el país, con miras a formar recursos humanos y generar ciencia y tecnología en colegios de agricultura y artes mecánicas. Posteriormente se establecieron las estaciones experimentales. En 1914 se promulgó la ley para el servicio de extensión agrícola como parte del sistema de educación, generación de ciencia y tecnología, su validación y aplicación, con cobertura nacional en los campos y hogares de los agricultores, incluyendo adultos y jóvenes de los dos sexos.

Las instituciones de educación, investigación y extensión agrícola han medrado de manera consistente. En la actualidad cuentan con experimentados cuadros científicos y técnicos de alto nivel en las disciplinas relacionadas con la agricultura.

La política agrícola internacional de Estados Unidos se ha expresado en los siguientes conceptos:<sup>9</sup>

- Los agricultores de los países y las regiones que no realizan las inversiones necesarias en investigación para tener acceso al conocimiento científico y técnico, no podrán proveer los productos que satisfagan las necesidades elementales de sus consumidores.

- A largo plazo se prevén precios reales más bajos de los productos agrícolas, aunque habrá algunos períodos cortos de alzas.

- Es esencial que en el primer decenio del próximo siglo se cuente con la capacidad de investigación necesaria para cada producto y para cada factor de la producción que tenga importancia económica en cada región agroclimática del mundo.

- Las poderosas fuerzas económicas y políticas propiciarán que el proteccionismo agrícola aumente en vez de disminuir, en particular en los países densamente poblados y de industrialización reciente, donde la agricultura está perdiendo ventajas comparativas frente a países con más tierra productiva en relación con sus sectores industriales nacionales.<sup>10</sup>

- Es de interés de la economía de Estados Unidos y de los grandes productores de los principales cultivos contar con una política agrícola orientada a la exportación, así como disponer de recursos financieros.

- Es tiempo de que las economías desarrolladas procuren crear un ambiente macroeconómico que proporcione a los consumidores y a los productores del mundo las oportunidades para la abundancia que hasta ahora se les ha negado.

## Organización de productores

*Cooperativas.* Las cooperativas se definen como negocios que sus propios socios-patronos organizan, capitalizan y manejan. Proveen o comercializan bienes y servicios para los socios, a precio de costo.<sup>11</sup> A principios de los noventa había en Estados

Press, Washington, 1990, p. 221.

9. Verner W. Ruttan, "Implications of Technological Change for International Relations in Agriculture", *Technological and Agricultural Policy*, National Academy Press, Washington, 1990, pp. 229-245.

10. Nótese que la política agrícola mexicana no consideró este criterio durante sus negociaciones del TLC en relación con la agricultura, que ya se señalaba en 1986.

11. Ewell P. Roy, "Cooperatives Today and Tomorrow", Daville,

Unidos 2 384 cooperativas de comercialización, casi la mitad de las 5 727 con que contaba en 1960. Las cooperativas de oferta de insumos son ahora 1 689, frente a las 3 222 de 1960. Se calcula que los aproximadamente 4.1 millones de cooperativistas venden cerca de 37% de la producción agrícola nacional y proveen 47% de los insumos agrícolas.<sup>12</sup>

### Otras organizaciones<sup>13</sup>

La National Farmers Organization (NFO) se creó en 1955 para que las negociaciones entre los grandes procesadores y los comerciantes del sistema alimentario y de fibras se realizaran en pie de igualdad. De acuerdo con ese organismo, "si los agricultores quieren determinar los precios de sus productos, deben participar en los mercados con igual o mayor fuerza que los que se los compran". La NFO puede mantener los productos fuera del mercado para obtener mejores precios y contratarlos de manera adecuada. Otras organizaciones, también con los objetivos de la NFO, cuentan con cooperativas de productores. Es el caso de la National Farmers Union, las National Grange y la American Farm Bureau Federation.

### El financiamiento agropecuario

En 1992, se calculó que los activos del sector agropecuario de Estados Unidos eran de un billón de dólares, con pasivos por 148 000 millones (15% de aquéllos).<sup>14</sup>

Los productores del sector obtienen financiamiento de bancos comerciales, compañías de seguros, individuos, el Farm Credit System, la Farmers Home Administration y la Commodity Credit Corporation. El Farm Credit System se compone de bancos federales de crédito para adquirir tierras, bancos federales de crédito intermedio, asociaciones de producción y crédito y bancos para cooperativas; opera con la supervisión de la Farm Credit Administration.

La Farmers Home Administration fue creada por el presidente Roosevelt en 1935 para ayudar a los agricultores necesitados mediante un sistema de crédito.<sup>15</sup> En la actualidad hay oficinas en todos los condados del país que proveen dos tipos de préstamos: uno que la dependencia garantiza en determinados porcentajes por medio de un particular y el otro que se otorga de manera directa.

Además, esta organización concede donaciones legalmente autorizadas para planeación del desarrollo, abatimiento y control de la contaminación e impulso y fomento de negocios e industrias. Los montos y términos del préstamo varían de acuerdo con la actividad. La falta de pago se maneja en diversas fases y con penalidades que van desde reestructuraciones de pagos hasta el embargo.

Ill., 1964, citado por G.L. Cramer y C.W. Jensen, *op. cit.*, p. 28.

12. G.L. Cramer y C.W. Jensen, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

13. *Ibid.*, pp. 283-284.

14. *Ibid.*, p. 272.

15. *Ibid.*, pp. 256-259.

La Commodity Credit Corporation (CCC) es una organización gubernamental creada en 1933, a raíz de la crisis de 1929, para apoyar y estabilizar precios y como auxiliar tanto en el manejo como en la venta de productos agrícolas.<sup>16</sup> En años recientes se ha constituido en la fuente principal de fondos para productos agrícolas.

### Política de precios y de ingresos<sup>17</sup>

Se emprendieron diversos programas federales de precios e ingresos para apoyar a la agricultura a partir de la crisis de 1929. Al disponerse de recursos para una sobrada capacidad productiva agrícola, se ha requerido que el gobierno intervenga para regular la producción, los precios, la seguridad alimentaria y el aprovechamiento del mercado internacional, con el fin de beneficiar al productor y al consumidor nacional. Con tales propósitos se establecieron tres programas básicos: el de dos precios, el de retiro de tierras cultivadas y el de pago directo.

#### *Programa de dos precios*

Para aprovechar las respuestas de la demanda nacional y mundial ante las variaciones de precios, se busca aumentar la exportación, generalmente a precios más bajos que los nacionales para que sean competitivos. El ingreso total de los agricultores, y del país, se incrementa si hay mayores ventas. Los sobrantes los maneja la CCC mediante préstamos con garantía en especie. Si el precio de mercado es menor que el establecido en el convenio de préstamo en determinado tiempo, el productor traspasa su producto a la CCC en pago total, o puede beneficiarse de mejores precios de mercado, si éstos son superiores a los establecidos en la cuota de crédito.

#### *Retiro de tierras cultivadas*

El descanso de tierras se ha usado junto con el programa de dos precios para restringir la producción a base de disminuir la superficie cultivada de ciertos productos. Así, se paga una cuota por dejar de sembrar por un corto plazo o por someter las superficies a prácticas de conservación del suelo durante largos períodos.

#### *Pagos directos*

En 1973, se empezaron a usar los pagos directos al establecerse un precio base (*target price*), para trigo, maíz, algodón y cebada. Si el precio del mercado es menor, la diferencia se paga con fondos del gobierno federal. Así, los consumidores en general tienen abundantes productos a precios bajos con cargo a todos los contribuyentes.

16. *Ibid.*, p. 262.

17. *Ibid.*, p. 289.

### Otros programas alternativos<sup>18</sup>

1) Almacenes propiedad de los agricultores, el cual se inició en 1977 para ayudar a que los productores mantengan sus granos fuera del mercado hasta que los precios alcancen cierto nivel. Con ello se pretende estabilizar los precios y preservar la seguridad alimentaria. Los agricultores deben conservar sus productos durante nueve meses, según el precio establecido en el préstamo que otorga la CCC. En los convenios se estipula un período de almacenaje de tres años. Cuando se obtienen los precios especificados, se libera también el préstamo de la CCC, con el traspaso del producto a dicha organización o mediante el pago con venta a otra fuente.

2) Expansión de la demanda interna y externa mediante mecanismos como el de estampillas alimentarias para mujeres, infantes y niños; de desayunos y comidas; de distribución directa de alimentos, y el Programa de Alimentos para la Paz, para otros países. El Export Enhancement Program se formuló desde 1985 para apoyar a las exportaciones estadounidenses frente a las de la Comunidad Europea en ciertos mercados. Los agricultores compiten en el mercado y después solicitan los subsidios establecidos en el programa por medio de la CCC. El mercado libre sólo sería posible si el gobierno federal eliminara los programas de control de la producción y de apoyos a precios.

3) Cuotas de mercado que restringen la cantidad de productos que puede vender cada finca.

### RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE PRECIOS E INGRESOS

Se considera que como resultado de los programas mencionados se ha incrementado el ingreso de las fincas agrícolas en el corto plazo. En el largo, han servido principalmente para aumentar los valores de la tierra, lo que ha capitalizado a sus actuales dueños. También han sido útiles para mantener la seguridad alimentaria nacional, los bajos precios para los consumidores y productores, el empleo, así como la confianza de los agricultores al estabilizar su ingreso y reducir el riesgo y la incertidumbre en la actividad.<sup>19</sup>

### Costo de los apoyos gubernamentales

Los estudios para determinar el costo de los apoyos gubernamentales a la agricultura de Estados Unidos distinguen los subsidios productivos y los predatorios. Los primeros corresponden a los costos de inspección, mejoras de tierras, investigación, extensión agrícola, servicios de información, facilidades de transporte, control de plagas y enfermedades de la Farmers Home Administration, seguros agropecuarios, forrajes de emergencia, almacenes en fincas y pagos por desastre. El costo de otros programas, entre los cuales están los apoyos en precios, corresponden a los subsidios llamados predatorios (véase el cuadro 2).

18. *Ibid.*, pp. 296-300.

19. *Ibid.*, p. 304.

• Los subsidios totales como proporción de su valor unitario son considerables en los productos con una menor elasticidad, como azúcar, leche, arroz, trigo, sorgo, cebada y maíz.

• El porcentaje del valor unitario es también relativamente alto, frente a avena, soya, carne de res, aves y cerdos.

• El porcentaje del valor unitario destinado a los subsidios productivos no varía mucho: de 2.9 a 6.3 por ciento. No obstante, en dólares por tonelada es notablemente mayor para los productos de origen animal como carne de res, aves y cerdos.

### Orientación de la planeación legislativa

Estados Unidos realiza estudios del efecto de las leyes agrícolas a fin de orientar la planeación legislativa de cada cuatrienio. Para los programas relativos a granos forrajeros, trigo, algodón, arroz, ganado lechero, de carne y cerdos, se recopilan datos por región agropecuaria, seleccionando fincas representativas, con la participación sistemática de productores y técnicos del servicio de extensión agrícola de todo el país.

El informe de principios de 1995 del Centro de Estudios de Política Agrícola y Alimentaria (AGPC) de la Texas A. and M. University, señala:<sup>20</sup>

• Además del deterioro ambiental regional en 1992-1994, se evidenció que persisten condiciones difíciles de costos para producir cultivos, ganado lechero y carne, en fincas medianas.

• Tales condiciones se derivan de la combinación de ciertos factores, como el congelamiento de los precios de soporte (*target prices*) y la presión acumulada del costo de la inflación.

• Los ingresos de fincas productoras de algodón, trigo y arroz, siguen dependiendo de programas de apoyo gubernamental y son vulnerables a cualquier disminución.

• Los productos más vulnerables son el trigo y el arroz.

### REFLEXIONES FINALES

La agricultura de Estados Unidos ha recibido el apoyo sistemático de las instituciones públicas de ese país, lo que la ha colocado como una de las principales del mundo. Esto ha sido posible por los recursos de que dispone y por la persistencia de un entorno macroeconómico favorable.

2) Hay una tendencia permanente a la reducción del número de unidades agrícolas de producción, el aumento del tamaño promedio, la concentración de apoyos tecnológicos y fiscales en las unidades más grandes, y la disminución del número de las medianas y pequeñas.

3) Uno de los ejes de la política sectorial ha sido mejorar de modo permanente las capacidades productivas de los agricultores por medio del extensionismo agrícola y del fortalecimiento de las instituciones tecnológicas.

4) Los productores en general obtienen ingresos adicionales por actividades no agrícolas, pero muchos han tenido que abandonar el cultivo en sus fincas.

20. J. W. Richardson *et. al.*, *Agricultural and Food Policy Center*, Working Paper 91-1, Texas A. and M. University, febrero de 1995.

C U A D R O 2

## APOYOS GUBERNAMENTALES A LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS, PROMEDIOS 1982-1986

Productos	Subsidios totales		Subsidios productivos		Subsidios predatorios		Relación de subsidios productivos a subsidios predatorios (%)
	Porcentaje del valor unitario	Dólares/ toneladas	Dólares/ toneladas	Porcentaje del valor unitario	Dólares/ toneladas	Porcentaje del valor unitario	
Azúcar	77.4	221.0	17.5	6.1	203.5	71.3	8.6
Leche	53.9	152.0	11.8	4.2	140.2	49.7	8.4
Arroz	45.0	145.0	9.4	2.9	135.6	42.1	6.9
Trigo	36.5	57.0	7.7	4.9	49.3	31.6	15.7
Sorgo	31.5	36.4	5.3	4.6	31.1	26.9	17.0
Cebada	28.8	32.0	6.7	6.0	25.3	22.8	26.5
Maíz	27.1	31.5	5.6	4.8	25.9	22.3	21.6
Avena	7.6	7.3	4.5	4.7	2.8	2.9	160.7
Soya	8.5	18.0	13.4	6.3	4.6	2.2	291.3
Carne de res	8.7	175.8	97.7	4.8	44.5	3.9	219.6
Aves	8.3	82.0	53.3	5.4	28.7	2.9	185.5
Cerdos	5.8	85.4	67.6	4.8	17.8	1.0	380.0

Notas: Los subsidios productivos corresponden a los costos de inspección, mejoras de tierras, investigación, extensión agrícola, servicios de información y de mercadeo, facilidades en transporte, control de plagas y enfermedades de la Farmers Home Administration, seguros agropecuarios, forrajes de emergencia, almacenes en fincas y pagos por desastres. El costo de otros programas, entre los cuales están los apoyos en precios, corresponden a los subsidios llamados predatorios. Citado por H. De Gorter *et al.*, *Productive and Predatory Public Policies: Research Expenditures and Producer Subsidies in Agriculture*, American Agriculture Association, 1992, pp. 27-37.

5) Ha cambiado la forma en que se percibe la agricultura. A fines del siglo pasado y principios de éste, se le consideraba una forma de vida. Posteriormente las necesidades del mercado exigieron de grandes unidades de producción, donde los dueños actúan según la lógica de las grandes corporaciones comerciales y ven la agricultura más como un negocio. El funcionamiento básico de la unidad agrícola no se sustenta tanto en las necesidades de la familia sino en las del mercado, con sus limitaciones y consecuencias en cuanto a competitividad real y equidad.

6) El modelo estadounidense de desarrollo agrícola ha generado las siguientes preguntas:

- ¿Qué tan sustentable será la agricultura en el futuro, ante el costo de los subsidios que pagan todos los contribuyentes, el uso en gran escala de productos derivados de recursos no renovables y el creciente deterioro y contaminación del ambiente?

- ¿Por qué los apoyos gubernamentales a la agricultura aumentaron tanto y a la vez se concentraron en las unidades más grandes, frente al deseo manifiesto de los agricultores de conservar sus fincas agrícolas a título familiar y el discurso gubernamental en favor de que se eliminen las barreras y los apoyos públicos en la actividad económica?

- ¿Qué influencia ha tenido la política internacional de Estados Unidos en la definición del modelo para su agricultura, y especialmente en la exportación de granos básicos?

- ¿Qué influencia han tenido los gobiernos de los países desarrollados, por conducto de los organismos internacionales financieros y comerciales -el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio-, en la constitución de los modelos agrícolas de los países en desarrollo, particularmente a partir de la crisis financiera de 1982?

Estos temas se ventilan dentro de Estados Unidos y también fuera, en un escenario de mundialización y competencia en el mercado internacional de productos agrícolas.

7) El propósito de este trabajo es exponer algunos aspectos

de la agricultura de Estados Unidos, por lo que no se menciona la de México. No obstante, cabe hacer algunos comentarios ante los procesos de apertura comercial y del TLC:

- Después de 300 años de dominio colonial, y no obstante la participación mayoritaria del campesinado mexicano en las luchas por la libertad y la justicia social, en las guerras de independencia, reforma y la Revolución de 1910, el sector rural sigue siendo el más marginado y pobre del país. En los decenios de los cincuenta y sesenta, la política de desarrollo estabilizador fijó los precios controlados de los productos agropecuarios, para contener la inflación, pero los otros productos y salarios siguieron aumentando a tasas moderadas. Así, disminuyeron los ingresos de los productores del campo, se aceleró la migración a la ciudad y se consolidó la pobreza en el campo. No obstante, los gobiernos posrevolucionarios y los propios productores hicieron que durante decenios el producto agrícola creciera más que la población, a la vez que generaba divisas.

- El gobierno de México no ha otorgado los recursos suficientes para mejorar las condiciones de producción ni la calidad de vida de la mayoría de los agricultores. Los apoyos han sido muy inferiores a las necesidades y carentes de continuidad. Los virajes de la política, como el funcionamiento de las instituciones, no han permitido a los productores tener acceso a tecnologías y a otros apoyos en forma persistente. La situación se tornó particularmente crítica en los últimos 12 años. Los apoyos gubernamentales al campo se redujeron 58% de 1981 a 1992, al pasar de 123.6 a 51.3 millones de pesos constantes de 1980.<sup>21</sup> El índice general de precios se multiplicó 183 veces en el período 1980-1993, mientras que los precios de los productos agrícolas

21. J. L. Calva, "Razones y principios de una política agrícola integral incluyente de los campesinos", en *El sistema pos-cosecha de granos al nivel rural, problemática y propuestas*, Programa Universitario de Alimentos, UNAM, México, p. 90.

sólo lo hicieron 138 veces, lo que implica un saldo negativo para el sector agropecuario de 25% por este concepto.<sup>22</sup> La situación se agravó por las altas tasas de interés y de inflación y el magro crecimiento económico del país.

- La promoción gubernamental orientada en forma preferente a la producción agropecuaria para la exportación, así como los decrecientes apoyos a los granos básicos, cultivos a los que se dedica la mayoría de los pequeños productores, ha quebrantado el desarrollo integrado de la agricultura en México. Esto se había logrado a partir de un pacto histórico entre el Estado y los campesinos. En los últimos años las importaciones de granos básicos han crecido, así como la dependencia alimentaria.<sup>23</sup>

- En los países desarrollados los apoyos a la agricultura se han incrementado considerablemente. En efecto, de 1980 a 1985 aumentaron 80% en Estados Unidos, 60% en Canadá y 21% en Japón. Desde mediados de los ochenta los países industrializados no han hecho prácticamente nada para eliminar los subsidios.<sup>24</sup>

En Estados Unidos las condiciones del mercado han impuesto un modelo de producción sustentado en grandes unidades, no obstante el deseo manifiesto de sus agricultores por conservar el patrón de pequeñas fincas familiares, que todavía en 1991 representaban 58.4% del total. Las mismas características del mercado internacional, sobre todo por la apertura comercial, provocan que la agricultura mexicana tenga que ajustarse a dicho modelo. Cabe señalar que éste no es del todo sostenible en Estados Unidos.

- En México debe decidirse si conviene o no apoyar con más recursos a los productores pequeños y medianos. Pudiera optarse por hacerlo, si se considera que 60% de los predios de los agricultores mexicanos no son mayores de 5 hectáreas,<sup>25</sup> así como las escasas fuentes de empleo y la situación de pobreza en que viven. Ello requeriría condiciones políticas que permitan impulsar un proyecto agrícola más acorde con las necesidades del país. Es preciso también renovar en los foros internacionales, en particular en los financieros y comerciales, las políticas que favorezcan un desarrollo más adecuado a las condiciones históricas del agro nacional, el cual padece rezagos similares a los de muchos países en desarrollo.

- Ante este sombrío panorama se pueden vislumbrar algunas opciones para México que pueden ayudar a sortear las dificultades:

- i) Ante la escasez de recursos gubernamentales para la agricultura es crucial incrementar los destinados al desarrollo humano, como la educación, la capacitación y el avance tecnológico.

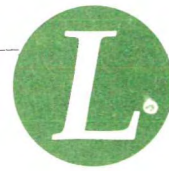
Es necesaria una nueva política agrícola que reconozca los grandes rezagos del campo, para apoyar particularmente los proyectos de pequeños y medianos productores —que representan la gran mayoría y que por ello son de mucha importancia social y económica para el país—, sin que ello implique descuidar a los

22. *Ibid.*, p. 92.

23. Laura T. Reynolds *et al.*, "The New Internationalization of Agriculture: A Reformulation", *World Development*, vol. 21, núm. 7, 1993, pp. 1116-1118.

24. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, p. 123.

25. INEGI, *Resultados definitivos del VII Censo Agrícola Ganadero*, p. 44.



Los apoyos

gubernamentales al

campo se redujeron

58% de 1981 a 1992

grandes. Conviene fomentar la producción de alimentos básicos, en los que los pequeños agricultores pueden mejorar su eficiencia y competitividad.


- ii) Los productores exigen respeto y atención a sus planteamientos para sobrevivir y prosperar: créditos no usureros; innovación y transferencia tecnológica; inversiones en infraestructura social y productiva; respeto, fortalecimiento y estímulo de sus organizaciones; participación en la generación de empresas no agrícolas, y el reconocimiento y estímulo de sus fuentes lícitas de ingreso, premisas de una estrategia que robustezca el federalismo.

- iii) México debe buscar, en su cultura pasada y contemporánea, métodos de cultivo de plantas que se emplean para producir alimentos, medicinas e insumos industriales. En la región se han originado plantas con importancia económica y social. Se requiere conocer de manera profunda la cultura de estas zonas de rica biodiversidad agrícola y aprovechar la valiosa experiencia acumulada en el campo mexicano. De este modo se contará con la tecnología apropiada que tanto se necesita.

- iv) Para América Latina se ha propuesto un enfoque que genere, en conjunto, crecimiento, bienestar y sustentación política, mediante el incremento de la capacidad productiva de los estratos medios y pobres de la sociedad, con la acción comprometida del Estado para lograr competitividad y equidad, valores frecuentemente ausentes en el funcionamiento de los mercados.<sup>26</sup>

Es necesario apoyar la capacidad productiva de la sociedad rural con sus organizaciones y comunidades, atendiendo en particular el aprovechamiento de los recursos naturales y a la preservación del ambiente.

La sustentación política hace necesarios avances democráticos a fin de que se respeten y atiendan los movimientos de organizaciones rurales que busquen mayor acceso a recursos públicos y capacidad de decidir sobre los aspectos que les conciernen.

De otra manera, el país carecería de un proyecto para el medio rural que promueva el progreso con equidad. 

26. Alain De Janvry, "Problemas en las áreas económico y social: el desafío de un crecimiento en la agricultura de América Latina", *Políticas Agrícolas*, vol. 1, núm. 6, Montecillo, Estado de México, 1994, pp. 7-35.