

La Ley Agrícola 1996 de Estados Unidos y su desafío a los productos mexicanos

Dentro del marco del Tratado de Libre Comercio, la nueva legislación agrícola del país vecino del norte altera –de manera significativa– el ambiente dentro del cual operan los agricultores mexicanos. Explorar de manera general la estructura del sistema productivo agrícola estadounidense implica conocer parte de las causas de la vicisitud de nuestro modelo de producción–comercialización.

Donald K. Freebairn

Introducción

La reciente aprobación de la Ley Agrícola de 1996 en Estados Unidos cambia el ambiente dentro del cual se realizarán las actividades agrícolas de ese país. En Estados Unidos los programas federales agrícolas se iniciaron durante la década de los treinta, en un intento por aliviar la crisis asociada con la Gran Depresión en las áreas rurales (Ley Agrícola de 1933), y se perfeccionaron en el periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial para facilitar los ajustes agrícolas en las reconstrucciones de la posguerra

Donald K. Freebairn es profesor emérito de economía agrícola y de estudios latinoamericanos en la Universidad de Cornell, Ithaca, Nueva York, E.U.A.

(Ley Agrícola de 1949). Aunque las renovaciones subsecuentes de la legislación agrícola alteraron tanto la base como los detalles de las actas anteriores, el marco general había permanecido igual hasta 1996.

Los precios mínimos para las cosechas principales, la restricción en la producción tanto para estabilizar los mercados como para controlar los gastos presupuestales, así como las regulaciones dirigidas a la protección ambiental han sido las bases fundamentales de la legislación agrícola desde el principio. Desde entonces, y a través de los años, se han incorporado elementos adicionales, entre ellos el establecimiento de una provisión mínima de alimentos para las familias pobres, programas de apoyo al desarrollo de las comunidades rurales y subsidios a las exportación de productos agrícolas. La Ley de 1996, aunque respeta algunos de estos puntos, se estructuró para cambiar de forma radical el marco legislativo agrícola, particularmente en relación con la producción del campo y los precios agrícolas.

Dado que bajo el TLC la agricultura de Estados Unidos y de México están muy interrelacionadas, es esencial que la planeación y la programación para los sectores agrícolas y rurales de México se desarrollen con una amplia comprensión del ambiente político dentro del cual están trabajando sus principales competidores. El objetivo de este comentario es explorar algunas zonas de la relación entre las dos agriculturas. Nos interesa mostrar de forma general la estructura del sistema de producción agrícola de Estados Unidos, describiendo el medio político de la agricultura norteamericana, subrayando los cambios en la nueva Ley Agrícola. Esto nos permitirá explotar algunas posibles implicaciones de estos cambios en la política agrícola de Estados Unidos en relación con la posición competitiva de la agricultura mexicana.

La dimensión estructural de la agricultura norteamericana

La producción agrícola representa menos de 2% del producto nacional en Estados Unidos, aunque cuando se considera toda la producción, el procesamiento y la distribución del sector, se incrementa a casi una sexta parte de la actividad económica total (USDC, 1996). Pero aun 2% representado por

el producto a nivel del agricultor, dado el tamaño de la economía de Estados Unidos, es una cantidad muy grande, alrededor de ciento ochenta mil millones de dólares en 1995, lo que es equivalente a más de 40% del Producto Interno Bruto de México. Dado que nos interesa proporcionar un marco general de la estructura agrícola de Estados Unidos, porque esto puede relacionarse con los desarrollos agrícolas en México, unas cuantas comparaciones podrían ser útiles (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Dimensiones de la agricultura de Estados Unidos y México, 1993–1995		
Concepto	Estados Unidos	México
Área cosechada (millones/ha)	121.9	14.2
Producción/maíz (millones/ton)	200.1	16.0
Proporción exportada	19%	--
Producción/trigo (millones/ton)	66.1	3.9
Proporción exportada	53%	--
Número de granjas (millones)	2.1	3.8
Fuerza laboral agrícola (millones)	3.1	5.7
Tractores agrícolas (millones)	4.6	0.2
Exportación agrícola como porcentaje del producto total agrícola	22%	9%

Fuente: INEGI, 1995; Nacional Financiera, 1995; USDA, 1994.

Como puede verse, el sector agrícola de Estados Unidos en un sistema de producción muy grande, particularmente cuando se le compara con la agricultura de México. Lo que es aún más importante desde el punto de vista de la interrelación, es que la capacidad agrícola de Estados Unidos excede por mucho a la demanda interna efectiva de sus productos. Las exportaciones son esenciales para el bienestar económico del sector.

No fue sino hasta la década de los setenta que los volúmenes de exportaciones agrícolas se volvieron un aparte muy importante de la agricultura de Estados Unidos. De 1970 a 1981, las exportaciones agrícolas de ese país se sextuplicaron, de 7 800 millones de dólares a 43 800 millones, y han permanecido en estos niveles desde entonces (USDA, 1983 y 1994). Dentro de estas cifras de exportación, cinco cultivos han predominado: maíz, algodón, arroz, soya y trigo. En 1981, Estados Unidos produjo más de 40% de todo el comercio internacional en granos, incluyendo casi dos terceras partes del

comercio mundial en granos forrajeros (FAO, 1984; Lin, Riley y Evans, 1995).

Los adelantos técnicos han sido esenciales para este dominio en la exportación. La explosión en el desarrollo y la aplicación de los avances bioquímicos en la agricultura no empezaron sino hasta después del final de la Segunda Guerra Mundial. Antes de la guerra, los principales avances tecnológicos fueron mecánicos, y consistieron básicamente en la sustitución de las fuerzas humanas y animales por la fuerza mecánica. Esta sustitución se realizó de manera completa en 1960; los avances desde entonces consisten en máquinas más especializadas, más grandes y más rápidas. No se debe hacer caso omiso de este desarrollo; de hecho, desde 1940 hasta hoy en día, las horas de trabajo por hectárea han disminuido a una cuarta parte en relación con los niveles anteriores, mientras el rendimiento por hectárea se ha duplicado. El resultado es que cada jornada es actualmente ocho veces más productiva de lo que era hace 50 años. La producción agrícola que empleaba directamente 17% de la fuerza laboral en 1940, en la actualidad requiere menos de 2% (Wilcox, Cochrane y Herdt, 1974, y USDA, 1994). Se debe aclarar que durante este mismo periodo se incrementó el empleo en las industrias de insumo agrícola, aunque no en cifras comparables a las de la caída del empleo en el campo.

La Segunda Guerra Mundial fue el parteaguas para la introducción de tecnologías bioquímicas. No fue sino hasta entonces que empezó a extenderse el cultivo de maíz híbrido más allá del centro de la zona maicera, para abarcar casi toda la producción de maíz. Tampoco los fertilizantes comerciales u otros productos agroquímicos se habían empleado mucho antes de esa época. Hasta principios de los cuarenta, la agricultura de Estados Unidos fue muy tradicional. Los principales insumos habían sido la tierra del agricultor, la fuerza laboral familiar, las semillas seleccionadas de la cosecha anterior, el abono natural y el uso sustancial de la fuerza animal, aunque la sustitución de esta última por tractores era ya una tendencia marcada. En lo fundamental, hasta hace 50 años la agricultura de Estados Unidos se llevaba a cabo con un uso muy limitado de insumos adquiridos. Desde luego, esto ha cambiado; hoy en día los costos desembolsados (sin tomar en cuenta el pago de intereses) predominan en la estructura de los costos de producción. La distribución de los tipos de costos de varias cosechas importantes en 1992–1993

se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Distribución por categoría de costos para diversos cultivos

Estados Unidos, 1992–1993				
Categoría de costo	Maíz Medio-oeste	Algodón Suroeste	Soya Medio-oeste	Trigo Noroeste
Tierra	23.3%	8.9%	27.5%	32.9%
Capital del operador	4.3	4.7	6.0	6.1
Trabajo familiar	8.9	6.7	9.5	5.1
(subtotal, insumos propios)	(36.5)	(20.3)	(43.0)	(44.1)
Pesticidas y fertilizantes	23.6	15.7	15.6	16.6
Semillas compradas	7.7	2.0	6.3	4.1
Combustible	4.1	6.3	3.4	7.2
Mano de obra contratada	2.2	16.7	2.2	5.8
Otros gastos en efectivo	17.3	29.7	20.6	15.3
(subtotal, gastos en efectivo)	(54.9)	(70.4)	(48.1)	(49.0)
Reemplazo de capital	8.6	9.3	8.9	6.9
Total de costos económicos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: *Economic Research Service*, 1995.

Este cambio en la estructura de los costos ha tenido amplias implicaciones para la agricultura de Estados Unidos y para la habilidad de los agricultores y de las regiones para competir de manera eficiente en una economía agrícola cada vez más globalizada. Efectivamente, el uso de insumos adquiridos sustituye a los insumos tradicionales de tierra y mano de obra familiar por unidad de producto final. En este sentido, el uso creciente de agroquímicos contribuyó a más reducciones en el uso de mano de obra en la agricultura, un proceso ya bien marcado con los incrementos en la mecanización. También acentuó la tendencia ya en marcha de la reducción del número de las cada vez más grandes explotaciones agrícolas. Además, el uso de agroquímicos ha tenido un segundo efecto de más alcance, que ha sido el de reducir la diversificación en la producción agrícola. Grandes extensiones de una sola cosecha plantadas año tras año pueden mantenerse sólo porque los pesticidas controlan las plagas y los fertilizantes químicos proporcionan los nutrientes requeridos. De hecho, aproximadamente 90% de todos los herbicidas y pesticidas se usan en cuatro cosechas: maíz, algodón, soya y trigo.

Estos cambios técnicos y de desarrollo han influido de manera importan-

te en el crecimiento y expansión de los negocios agrícolas, en la reducción del número de unidades de tamaño comercial, en el grado de especialización agrícola a nivel regional, y en la creciente abundancia del producto agrícola a precios reales decrecientes; pero, por otra parte, aumentan el riesgo de la biodegradación ambiental y de la contaminación por residuos químicos en los productos alimenticios. La magnitud de estos cambios estructurales se puede apreciar mejor con unas cuantas estadísticas descriptivas. El número de explotaciones agrícolas (unidades con más de mil dólares de ventas anuales) disminuyó aproximadamente de seis millones en 1945 a un estimado de 2.1 millones en 1994. Y de este número muy reducido, se estima que aproximadamente 20% produce alrededor de 80% del total del producto agrícola. Durante los últimos 50 años, mientras que el número de unidades agrícolas se ha reducido a casi una tercera parte, el área bajo cultivo de 120 millones de hectáreas ha permanecido relativamente estable; consecuentemente, las hectáreas promedio por explotación se han casi triplicado. De esto se desprende que el crecimiento en la extensión de las granjas se ha logrado mediante la eliminación de los pequeños agricultores, cuyas tierras se han integrado a las unidades más grandes, la mayoría de las cuales siguen siendo básicamente unidades familiares.

Una característica adicional que puede observarse en Estados Unidos es que en tres cuartas partes de las familias de agricultores, uno o más miembros de la familia tienen ingresos que provienen de otras fuentes. Este ingreso es sustancial y representa más de 60% del ingreso total familiar de los agricultores. Esta combinación del ingreso adicional externo y el procedente de la explotación del campo refleja una realidad algo inesperada. Los ingresos de las familias rurales agrícolas son, en promedio, tan altos como los de las familias urbanas. Aunque existen diferencias entre regiones, en promedio los cambios en la estructura agrícola han dado a los agricultores de tiempo completo y a los agricultores de tiempo parcial con oportunidad de trabajar fuera de las explotaciones agrícolas y tener así un ingreso familiar bastante mayor al promedio (Smith y Hines, 1988).

El programa de política agrícola en Estados Unidos

Reseña histórica del programa agrícola

La expansión de la producción y los cambios que esto ha ocasionado en la estructura agrícola de Estados Unidos, han estado muy influidos por la política agrícola nacional. Durante los últimos 60 años, e incluso desde antes, una variedad de programas políticos y reglamentaciones han influido en el crecimiento de la productividad agrícola y en el desarrollo de la estructura actual del sector. La construcción y operación de sistemas de riego subsidiados, el apoyo público para la investigación agropecuaria básica y aplicada, el establecimiento de agencias federales para el crédito agrícola y las iniciativas para la conservación del suelo y agua, todo esto ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de un sistema agrícola crecientemente productivo.

Otros programas se han unido a los anteriores para influir en las tasas de crecimiento de la productividad, y también han influido en la estructura del sector, así como en los niveles de ingresos y de bienestar de los productores y los trabajadores agrícolas. El programa decisivo —el que ha tenido más impacto— ha sido la legislación a largo plazo, la cual ha establecido precios agrícolas mínimos y la protección al ingreso del agricultor. Otras actividades gubernamentales también han tenido efectos sobre el ingreso, la estructura y la productividad. Entre éstas se encuentran las exenciones especiales a la agricultura, realizadas por la legislación laboral; licencias para el control administrativo del mercado por parte de cooperativas agrícolas; incentivos fiscales para la inversión y exenciones fiscales selectivas; programas nacionales alimenticios, incluyendo bonos para alimentos, subsidios en los desayunos escolares así como la provisión de excedentes de productos básicos a agencias no gubernamentales, quienes proveen comidas a los más necesitados; y por último, subsidios que alientan las exportaciones agrícolas.

Este amplio complemento de la intervención gubernamental es probablemente el conjunto de iniciativas más amplio aplicado en un sector de la economía de Estados Unidos (Cochrane, 1979; Gavaldón y Ceceñas, 1990; Gardner, 1987; McCalla, 1985 y Thompson, 1990). Y los resultados de su

aplicación a través de un periodo de más de 50 años son los responsables en gran parte de la situación actual que puede observarse en materia de agricultura, en el crecimiento de la productividad, en la estructura de la producción entre clases de productores, en el crecimiento y la especialización de la agricultura regional, en el ingreso y los niveles de bienestar tanto de los agricultores como de los jornaleros agrícolas, en la degradación ambiental y en un amplia serie de consideraciones sobre la calidad de los alimentos y su acceso, sobre todo para la población más pobre.

En un sentido importante, una apreciación de este amplio conjunto de programas de políticas agrícolas nos ayuda a entender el tipo de ambiente agrícola que México enfrenta al formular los términos y las condiciones para orientar su economía agrícola nacional, dada su relación con los Estados Unidos bajo el TLC. Mientras numerosos elementos son similares, ningún factor es más importante que el hecho de que el sistema de producción agrícola de Estados Unidos sobrepasa en gran medida las necesidades del consumo interno. El comercio exterior es esencial para mantener saludable a este sistema de producción, y la capacidad productiva de este sistema está muy influida por los programas de políticas públicas. He hablado ya del crecimiento en 600% de las exportaciones agrícolas durante la década de los setenta. Hacer posible este crecimiento fue un objetivo conjunto de los instrumentos públicos mencionados anteriormente, sobre todo del complejo apoyo a los precios, asociado con los mecanismos de control sobre áreas sembradas de los cultivos más importantes.

Originalmente, los programas agrícolas se establecieron para estabilizar, apoyar e incrementar los precios agrícolas y los ingresos del agricultor, pero también pueden llegar a cubrir otros objetivos nacionales. Los programas que regulan las áreas sembradas, fijan precios mínimos, realizan pagos directos a los productores y facilitan y subsidian las exportaciones, pueden combinarse de forma diferente para resolver distintos objetivos. Tres elementos de control gubernamental fueron básicos para los programas de apoyo agrícola: instrumentaciones para hacer efectivo un nivel de precios mínimos de garantía si el mercado no era más elevado; asignación de áreas sembradas máximas de cada cultivo y con requerimiento de cumplimiento por parte del productor en todos sus cultivos (*cross compliance*) y, en algunos

cultivos cuotas máximas a las que podrían venderse. Entre estas disposiciones, fue muy importante la fijación de un área base en cada explotación de cada cultivo, la cual se podría ajustar hacia arriba o hacia abajo de la asignación de área por sembrar cada año, de acuerdo con las perspectivas del mercado y con restricciones en el uso de áreas residuales para cualquier otro cultivo. Esta medida ha hecho de la aplicación gubernamental del programa agrícola un factor determinante en la producción agrícola de Estados Unidos.

Todos los programas de apoyo de los precios agrícolas y de ingresos más elevados para los productores están basados en el concepto de un área base sembrada con determinado cultivo y con un rendimiento preestablecido de acuerdo con el predio. Usualmente, esta área base y rendimientos se determinan por la misma experiencia del predio en los cinco años anteriores. Dada la importancia de los pagos directos e indirectos del programa agrícola en los ingresos netos de los agricultores, éstos han tenido que cumplir con los reglamentos establecidos para determinar sus programas de cultivo. Los agricultores sabían muy bien que si reducían su sembradío de su base asignada, no sólo se reducirían sus beneficios durante ese año, sino que también perderían beneficios futuros al reducir su base elegible pues se reduciría, por consiguiente, su promedio de área durante los siguientes cinco años.

Esta rigidez institucional en la asignación de recursos del programa agrícola fue determinada en gran medida precisamente por el requerimiento de cumplir con las restricciones en todos los cultivos si el agricultor quería participar en cualquier parte del programa (*cross compliance*). De esta manera, para recibir beneficios de los subsidios en un cultivo, el agricultor tenía que cumplir con las restricciones en áreas sembradas de este cultivo y de todos los demás cultivos que pudieran sembrarse en sus terrenos. Aunque diseñado –principalmente– para controlar el costo de los programas gubernamentales de apoyo agrícola y para evitar excesos en la cosecha total, el impacto práctico sobre el productor fue el de reducir sus opciones de uso productivo de sus terrenos y reforzar el poder y la autoridad gubernamental sobre el sector agrícola.

Además de las reducciones en hectáreas por sembrar, que habrían de retirar-

se anualmente de la producción, basándose en el dictamen del Secretario de Agricultura en relación con el equilibrio necesario entre oferta y demanda, las leyes agrícolas de 1985 y 1990 estipularon que los agricultores podrían voluntariamente inscribir tierras sensibles a la degradación ambiental dentro de un Programa de Conservación de Reservas. Los contratos fueron por 10 años y el gobierno paga una renta anual a los participantes. Para 1995, cerca de diecisiete millones de hectáreas del área base del programa agrícola se habían inscrito en las reservas.

Aunque en la década de los ochenta, 20% de las áreas de cultivo se han retirado de la producción por los requerimientos de la reducción anual de áreas cultivadas, las condiciones de oferta y demanda mundiales para cultivos básicos durante los últimos años han hecho que disminuyan en gran medida los requerimientos impuestos por el programa agrícola en la reducción anual de área sembrada, y esta reducción ha llegado incluso a niveles de cero para ciertos cultivos en algunos años. En los últimos años, y de acuerdo con la fluctuación anual, tomando en cuenta las áreas en la reserva de conservación y las estipulaciones de reducción de áreas sembradas, se calcula que en 1993–1995 hubo más de veinte millones de hectáreas fuera de la producción (Hosansky, 1995).

En relación con los precios, el programa agrícola se fundamentó en dos elementos. Uno fue el precio real de mercado al cual se debían vender los productos. Esto significa que si los precios de mercado eran más bajos que un precio mínimo administrativamente fijado basándose en los precios del mercado de los cinco años anteriores, el agricultor podía depositar sus granos en un almacén, y con base en sus recibos de depósito obtener del gobierno un préstamo valorizado en este precio mínimo. Debía pagar el préstamo con intereses dentro de nueve meses, pero si los precios del mercado eran más bajos que el precio empleado para calcular el monto de su préstamo más los intereses acumulados, el agricultor tenía derecho a traspasar la propiedad de los granos al gobierno y así liquidar la deuda incluyendo los intereses. El segundo elemento que funcionó durante los últimos años fue que, además de este precio mínimo, el agricultor era elegible para un pago de “deficiencia”, el cual era un pago de transferencia directo al agricultor, basado en la diferencia entre el precio de mercado, por una parte (u ocasionalmente el

precio mínimo usado para los préstamos), y un precio “objetivo” –también administrativamente fijado–, pero basado en las relaciones históricas de precios agrícolas y no agrícolas. Esta diferencia entre el precio objetivo y del mercado, multiplicada por el rendimiento por hectárea de predio y por el número de hectáreas autorizadas, fijaba la cantidad del pago de transferencia. Rendimientos históricos altos en el predio significaban un mayor pago de deficiencia. Este instrumento de los programas agrícolas premiaba a los productores que se esforzaban por obtener los máximos rendimientos por hectárea, en vez de los máximos ingresos netos de acuerdo con los incentivos del mercado.

La Ley Agrícola de 1996

La nueva legislación agrícola para Estados Unidos marca una era de cambio para sus agricultores y los efectos se extenderán seguramente a sus más cercanos competidores en producción. La nueva Ley Agrícola cambia de manera sustancial la orientación del programa político agrícola de subsidios directos a la producción a un programa de pagos directos a los productores sin relación con sus resultados productivos. Los pagos directos que los agricultores recibieron en 1996 pueden ser más altos en este primer año del nuevo programa que los que hubieran recibido de acuerdo con la ley anterior, pero el monto se reduce año con año y los pagos terminan con el séptimo año. A cambio de esta reducción, el nuevo programa les da flexibilidad a los agricultores para que planten los cultivos que –desde su punto de vista– ofrezcan las mejores oportunidades en el mercado y sin restricciones en áreas sembradas.

Este cambio en la política ocurrió precisamente cuando el sector agrícola se enfrentaba a los mejores precios en décadas. De manera importante, la eliminación de grandes reservas de productos básicos y la de precios de garantía a los productores de Estados Unidos significa que los precios de mercado se verán principalmente determinados por los niveles anuales de producción, influidos por las expectativas de los agricultores de todo el mundo, y por las condiciones climatológicas en las áreas de principal abastecimiento, por una parte, y las posibilidades de cambios estructurales en las condiciones de

demanda, por la otra.

De manera específica, la Ley Agrícola de 1996 alterará, en los próximos siete años, dos de los tres elementos fundamentales del programa de política que se ha usado a largo plazo en Estados Unidos para influir en el nivel de la producción agrícola: el mantenimiento de precios de garantía para los cultivos básicos y el requisito de que los productores limiten las áreas plantadas para ayudar a equilibrar la producción a expectativas razonables de demanda efectiva. Las actividades de conservación de suelos y aguas, que son el tercer elemento que influye directamente en las decisiones de producción, se mantienen en la legislación de 1996, como las regulaciones que mantienen vigentes los programas de alimentación y nutrición, el desarrollo de las comunidades rurales y la promoción de la exportación de productos agrícolas.

Durante los últimos 10 años el programa agrícola de Estados Unidos permitió que los precios agrícolas fueran fijados por el mercado, y que el gobierno cubriera la diferencia entre el precio de mercado y el precio objetivo de garantía mediante un pago directo a los productores agrícolas. Para mantener el impacto presupuestal de los programas bajo algún control, el Secretario de Agricultura determinó un porcentaje apropiado del área base que los agricultores participantes en el programa tenían que hacer a un lado y que no podían usar ni para la producción de cosechas ni como pastizaje. Una restricción adicional sobre el nivel de la producción, agregado, ha sido la cláusula que fomenta el establecimiento de una reserva de conservación, que ha mantenido muchas de las tierras agrícolas más frágiles fuera de producción. Esta reserva de conservación se mantiene parcialmente en la nueva ley, pero permite a los agricultores reincorporar sus tierras al cultivo si el propietario lo juzga apropiado, a menos de que sean muy frágiles.

La nueva ley prevé que durante los próximos siete años los agricultores puedan hacer un contrato a largo plazo con el gobierno para que éste les otorgue un pago anual directo. Con este cambio en la manera de apoyar a la agricultura, se terminan las estipulaciones gubernamentales que por más de sesenta años han garantizado un precio mínimo para los cultivos básicos. A los agricultores se les asegura un pago anual, en vez de un pago compensatorio, cuando los precios de mercado estén bajos. Estos nuevos pagos con-

tractuales estarán escalafonados hacia abajo de sus niveles máximos en los primeros años del programa, y terminarán al final del periodo de transacción, siete años después. Si los precios de mercado son altos en el contexto histórico, los agricultores estarán mucho mejor de lo que hubieran estado bajo los programas tradicionales de apoyo de precios agrícolas. En contraste, si los precios de mercado bajan, los productores estarán menos protegidos, y de hecho, al final de los siete años, todos los pagos de subsidio por producción están programados para finalizar.

El segundo componente más celebrado de la nueva legislación agrícola es la eliminación del límite en el número de hectáreas que el agricultor puede sembrar, y la libertad de los productores para cambiar la mezcla de cultivos que producen, de una selección administrativamente restringida por la reglamentación del programa agrícola, a una libre elección de acuerdo con su criterio sobre las oportunidades de mercado (nacional y de exportación). Esta última estipulación dio origen a la identificación popular de la iniciativa como una propuesta de ley que haría posible la “libertad agrícola”.

La eliminación del programa de restricciones sobre el uso de tierra para la producción agrícola hizo que muchos esperaran un salto importante en el nivel de la producción agrícola en Estados Unidos para 1996 y los años siguientes. Debido a que los precios agrícolas en el momento de sembrar las cosechas de 1996 alcanzaron los niveles más altos en varias décadas, y a que además había pocos excedentes en las existencias, los agricultores tienen ahora todos los incentivos para expandir su producción y sacar ventaja de la oportunidad de mercados favorables. Desde luego que un clima desfavorable podría disminuir los efectos en la producción, pero el efecto del incentivo de precios altos es alentar una mayor producción. Y como sabemos, el componente relativamente importante de los costos indirectos en la estructura de costos totales de la producción agrícola y la organización atomizada de la agricultura influyen fuertemente en las decisiones de los productores para alcanzar un mayor nivel de producción, aun cuando se reconoce que un gran aumento global en la producción tenderá a disminuir los precios.

El reto de la agricultura mexicana ante el nuevo programa agrícola de Estados Unidos

Durante los últimos sesenta años la agricultura de Estados Unidos ha funcionado de acuerdo con una secuencia moderadamente consistente de programas públicos, diseñados para proteger al sector de las fuerzas directas del mercado libre. La mayoría de los programas agrícolas gubernamentales tenían como objetivo incrementar y estabilizar los niveles de ingreso de los agricultores a través de mecanismos duales de precios mínimos garantizados de productos y de controles en los niveles totales de la producción. Mientras que otros instrumentos han formado parte del programa agrícola, estos dos elementos han sido críticos en el programa público relacionado con la producción. La Ley Agrícola de 1996 rompe con el pasado, ya que los precios mínimos de apoyo y el control sobre las hectáreas sembradas se han eliminado. El producto agrícola, bajo los nuevos reglamentos, se deja en libertad para responder a las fuerzas de mercado (con modestas excepciones para las regulaciones del programa de conservación).

La expectativa es que los agricultores responderán ajustando sus planes de producción a sus expectativas de rentabilidad, y que sólo las condiciones climatológicas condicionarán el rendimiento final. En términos concretos esto ha significado, por ejemplo, que los agricultores planearon plantar alrededor de treinta y tres millones de hectáreas de maíz en 1996, en comparación con los 29 millones de hectáreas plantadas en 1995. Este incremento de aproximadamente 14% del maíz sembrado en 1996 es la respuesta de los agricultores ante los precios más altos del maíz para la primavera de 1996, comparada con la de 1995, y con la liberación de la restricción del programa agrícola, que redujo en 7.5% las áreas de maíz (en relación con las áreas base) durante el cultivo de 1995. Se espera que esta liberación de los agricultores de las restricciones de años anteriores tenga un efecto significativo sobre las áreas de tierras agrícolas sembradas con cultivos básicos. Probablemente, estos mismos incentivos también influyan en las decisiones de los agricultores en relación con los niveles del uso de insumos comprados, en particular en las cantidades de fertilizantes.

Existen alrededor de ciento cuarenta millones de hectáreas de tierra agríco-

la que se puede cultivar dentro de Estados Unidos; de éstas, alrededor de veinte millones de hectáreas se han mantenido fuera de producción a través de los requerimientos de reducción a áreas cultivadas y de las tierras agrícolas dentro de la reserva de conservación. La Ley Agrícola de 1996 libera para el cultivo en 1996, y para los años futuros, tierras que habían quedado fuera de cultivo en años anteriores para evitar un excedente en la producción. Tomando en cuenta estos elementos, las áreas bajo producción de cultivos se pueden expandir en casi 15% si los agricultores creen que existen buenas oportunidades en el mercado; además, la asignación de tierras entre los cultivos se vuelve ahora más flexible también.

La demanda mundial de granos es en muchos sentidos el factor clave que determinará qué tan pronto se reincorporarán superficies adicionales a la base de producción de los Estados Unidos. El volumen mundial de comercio de granos ha sido más o menos estable, aproximadamente de 180 a 200 millones de toneladas anuales entre 1980 y 1995, pero existen algunos signos de que actualmente podemos estar entrando en una nueva era, la de una creciente demanda internacional de granos. El aumento en el precio de los granos en el año mercantil 1995–1996 tal vez haya representado sólo un déficit temporal en la disponibilidad de granos debido a una disminución en las cosechas de 1994 y 1995 o, como algunos creen, puede ser un indicador prematuro de un cambio sustancial ascendente en la demanda de granos (principalmente en el este de Asia). La evidencia aún no es definitiva (Dong, Veeman y Veeman, 1995).

Cualquiera que sea el resultado, el gobierno y los productores mexicanos tendrán un interés poderoso para incorporar las realidades cambiantes a sus cálculos de planeación. Si los mercados mundiales de granos, de hecho, se han expandido y hay oportunidad de mover crecientes cantidades de granos en estos mercados al mismo precio o a precios más altos que en el pasado, algunas áreas mexicanas de producción pueden planear incrementar tanto la eficiencia de su producción como las áreas sembradas de los cultivos más prometedores. En este punto, sin embargo, es importante evaluar cuidadosamente la capacidad de las áreas de producción que ofrecen menos ventajas, así como la capacidad de los productores para responder a tal oportunidad de mercado. La incapacidad para responder puede colocar a tales áreas en

una desventaja aún mayor de la que tienen actualmente. Bajo la globalización actual de las economías agrícolas, todos los productores están en competencia técnica con los demás; mientras numerosas realidades locales e institucionales impidan la expresión completa de estas fuerzas internacionales, las estructuras integradoras para la agricultura bajo el TLC reducen estas limitaciones a un mínimo en el caso de México.

En un documento anterior comparé la posición de la competencia de la producción de maíz del campesino mexicano tradicional con la de un productor comercial de la zona maicera del centro de Estados Unidos (Freebairn, 1992). Para hacerlo, utilicé tres elementos en la medición de la competitividad del productor: la eficiencia técnica, la ventaja en costos y las circunstancias del ambiente político-económico.

El sistema mexicano de producción comparado fue el del campesino tradicional –parcela pequeña, labor familiar, fuerza animal, herramientas simples y el uso mínimo de los insumos comprados. Sin duda, éste es el sistema de producción más débil dentro de la economía agrícola mexicana, pero es importante ya que llega a incorporar casi dos millones de productores campesinos. El sistema de producción de Estados Unidos, en relación con el cual se hizo la comparación, también tiene una orientación familiar, pero ahí terminan las semejanzas. Las explotaciones son más grandes (por lo general, una parte de ellas es propiedad de la familia, pero con extensas tierras rentadas); la producción está por completo mecanizada; los insumos comprados: semillas, fertilizantes y pesticidas, predominan en la estructura de costos, y los productores están altamente integrados a los sistemas de mercado y a menudo usan los mercados de futuros para proteger sus inversiones o para asegurar las relaciones favorables de precios.

La comparación de la competitividad entre estos dos sistemas de producción demostró la ventaja abrumadora del productor de la zona maicera de Estados Unidos. No sólo la productividad de la tierra era cinco veces mayor (ton/ha), sino que la productividad laboral resultó ser nada menos que cien veces mayor. La mayor ventaja en costos que el productor campesino mexicano tiene a su disposición, así como los salarios bajos, dadas las realidades tecnológicas en el sistema de producción competitivo, se vuelven irrelevan-

tes. Las desventajas del productor campesino mexicano, en costos y tecnología, se muestran por sí solas debido al ambiente político-económico que reina; es decir, las condiciones expresas bajo el TLC. Desde luego, es necesario señalar que esta comparación se refiere sólo a un tipo de sistema mexicano de producción de maíz entre muchos otros, sistema que es el más débil de todos. Tomar en cuenta otros factores desembocaría en diferentes niveles de competitividad.

La agricultura mexicana se ha enfrentado a las complejidades y la competencia con su socio comercial norteamericano bajo reglas comerciales más abiertas durante los últimos años, pero la transición todavía dispone de algunos años para influir en la reestructuración de la economía agrícola. Se puede llegar a obtener una interacción más favorable con las nuevas disposiciones de la política agraria de Estados Unidos si la demanda mundial de granos llega a experimentar un verdadero y significativo aumento. Sin embargo, si los altos precios que los granos alcanzaron recientemente fueron sólo un reflejo a corto plazo de una escasez de producción temporal, el sistema de producción mexicano se verá seriamente afectado. Los casi veinte millones de hectáreas de tierras agrícolas que han estado fuera de producción en respuesta directa a los requerimientos del programa agrícola de Estados Unidos son mayores al área cultivable total de México. El impacto de la reincorporación de esta área –antes ociosa– al sistema activo de producción, afectará seriamente a las mejores áreas de cultivo de la agricultura mexicana y no sólo al sistema agrícola del campesino marginado. La agricultura de Estados Unidos ha dependido de las exportaciones en más de una tercera parte de su producción de granos, incluso bajo las restricciones del programa de la anterior legislación agrícola. La nueva ley agrícola elimina las restricciones en la producción y obliga a los agricultores de esa nación a competir de forma agresiva en los mercados mundiales. Todos los agricultores estadounidenses ven al mercado mexicano como el mejor localizado para un expansión de mercado si ésta llega a ser necesaria. Entre quienes apoyaban más decididamente la aceptación del TLC en Estados Unidos se encontraban grupos organizados con intereses agrícolas: productores, proveedores de insumos y comerciantes de granos.

Resumen

La nueva legislación agrícola en Estados Unidos altera de manera significativa el ambiente dentro del cual operan los agricultores del país; por extensión, bajo las condiciones del TLC, esta ley también implica cambios para los productores mexicanos. El cambio fundamental es la reducción de la influencia del gobierno tanto en el establecimiento de precios al productor como en el control sobre las áreas sembradas. El mercado es el instrumento tanto para determinar los precios como para la asignación de recursos agrícolas a los cultivos. De importancia fundamental en Estados Unidos y para los productores competidores son los 17 a 20 millones de hectáreas de tierra cultivable que han estado ociosas bajo el programa agrícola anterior y que ahora se liberan, ya sea para entrar en la producción o para que una parte de ella permanezca en la reserva de conservación.

La producción máxima que se podría esperar si la mayoría de estas tierras fueran cultivadas sería de 51 toneladas métricas de granos adicionales. Comparada con el monto de la producción mundial total de granos (1 500 millones de toneladas), ésta es relativamente una pequeña proporción de alrededor de 3%. Si la producción y la distribución no tuvieran costos de distribución u otras restricciones, tal incremento en producción se absorbería rápidamente sin causar mucho efecto en el precio; desde luego, ese no es el caso. Sólo cerca de 200 millones de toneladas de granos entran en el comercio internacional de granos. Incrementar este mercado 25% en un corto lapso, tomando en cuenta la capacidad de la agricultura de Estados Unidos para reabsorber sus áreas ociosas, es más problemático.

Es más probable que la presión recaiga sobre aumentos en producción sobre crecientes existencias residuales, en la disminución de los precios y en la lucha por extender el mercado dentro de las áreas relativamente protegidas que se delínean en el TLC. Los productores mexicanos y los actores del ambiente político, quienes influyen en el marco económico en el que operan los agricultores y campesinos del país, necesitan tomar en cuenta esta nueva realidad competitiva al formular sus planes y proyectos. Sin duda, la lucha por una participación mayor en el mercado mexicano podría ser agresiva y tener influencias negativas en el campo mexicano. Al mismo tiempo, la presión descendente en el precio de los productos básicos podría tener efectos positivos en los consumidores urbanos, quienes son los principales consu-

midores finales de los granos.

El escenario alterno es el de la rápida expansión de la demanda internacional de granos, en particular en Asia, con el resultado de una presión ascendente en los precios de los granos y una capacidad internacional para absorber la creciente producción proveniente de las áreas de reincorporación a la producción. Esto proporcionaría a los productores mexicanos y a quienes fijan sus programas agrícolas una atractiva oportunidad de formular alternativas. Desafortunadamente, es muy pronto para saber cuál de estas dos fuerzas alternas predominará. Para alcanzar el bienestar en el campo mexicano se requerirá un monitoreo cuidadoso del ambiente internacional y habilidad para moverse con agilidad mientras se observa el desarrollo de los acontecimientos.

Bibliografía

- Cochrane, Willard, *The development of american agriculture*, University of Minnesota Press, Minneápolis, 1979.
- Dong, Xiao-yuan, T. S. Veeman y M.M. Veeman, "China's grain imports: an empirical study", en *Food policy*, vol. 20, núm. 4, 1995, pp. 323-338.
- Economic Reserch Service, *Economic indicators of the farm sector. Costs of production, 1993; major field crops*, ECIFS 13-3, United States Department of Agriculture, Washington, 1995.
- FAO, *FAO Trade Yearbook*, 1993, Food and Agriculture Organization, Roma, 1984.
- Freebairn, Donald, "Posibles pérdidas y ganancias bajo un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y México", en *Revista mexicana de sociología*, año 54, núm. 1, 1992, pp. 3-28.
- Gardner, Bruce, *The economics of agricultural policies*, Macmillan, Nueva York, 1987.
- Gavaldón Enciso, Enrique y Javier Cedeñas Esquivel, "La política agrícola de Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 12, 1990, pp. 1204-1215.
- Hosanasky, David, "Longstanding cropland policy is fertile field for debate", en *Congre-sional Quarterly*, vol. 53, núm. 22, 1995, pp. 1568-70.
- INEGI, *El sector alimentario en México, 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México, 1995.
- Lin, William, Peter Riley y Sam Evans, "Feed grains. Background for 1995 farm legislation", en *Agricultural economics report 714*, United States Department of Agriculture, Washington, 1995.
- Mc Calla, Alex, *Agricultural policies and world markets*, MacMillan, Nueva York, 1995.

- Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1995*, Nacional Financiera, México, 1995.
- Smith, Mathew y Fred Hines, “Regional characteristics of U.S. Farms and farmers in the 1980’s”, en *Staff report*, núm. AGES 880128, Economic Research Service, United States Department of Agriculture, Washington, 1988.
- Thompson, Robert, “US Agricultural Policy, Components, Goals and Possibilities for Change”, en *Food policy*, vol. 15, núm. 3, 1990, pp. 199–208.
- USDA, *Agricultural statistics 1983 y 1994*, United States Government Printing Office, Washington, 1983 y 1994.
- USDC, “Nacional Income and Product Accounts. Selected Tables”, en *Survey of current business*, vol. 74, núm. 4, 1996, pp. 13–16.
- Wilcox, Walter, W. W. Cochrane y R. W. Herdt, *Economics of american agriculture*, 3a. ed., Prentice–Hall, Englewood Cliffs, 1974.
- Younk Edwin y Dennis Shields, “1996 FAIR Act Frames Farm Policy for 7 years”, en *Agricultural outlook* (suplemento), ago–961, 1996, pp. 1–22.