

Cabe agregar que en EE.UU., estuvo acompañado por una caída adicional del ahorro familiar, ya estructuralmente muy bajo, y de un fuerte deterioro de la balanza comercial.

17. Al disminuir el valor de su patrimonio de títulos, las familias adaptarían su nivel de consumo a lo que considerarían como una pérdida de riqueza.

Fuentes: Bourguinat, Henri (1995): *Finance internationale*, Ed. PUF, París; Cohen, Daniel (2000): "Chronique d'un krach annoncé", *Le Monde*, 1<sup>o</sup> de junio; Mansell Carstens, Catherine (1992): *Las nuevas finanzas en México*, IMEF-ITAM-Ed. Milenio, México; *The Economist* (1999): "On a wing and a prayer", A survey of international banking, abril; Van Wincoop, Eric & Kei-Mu Yi (2000):

*Asian Crisis post-mortem: where did the money go and did the United States benefit?*, Federal Reserve Bank of New York, mimeo.

Fuentes INTERNET: BIS - Banco de Pagos Internacionales (2000): *BIS Quarterly Review - International banking and financial market developments*, <http://www.bis.org>; Executive Office of the President (2000): *Economic Report of the President*, febrero, <http://w3.access.gpo.gov/eop>; Federal Reserve Board, National Information Center (2000): <http://www.ffiec.gov>; FIBV - International Federation of Stock Exchanges (2000): <http://www.fibv.com>; F.M.I. (2000): *International capital markets 1999*, <http://www.imf.org>; F.M.I. (1999): "United States: selected issues", *IMF Staff country report 99/101*, septiembre, <http://www.imf.org>. «»

## ***Evolución de la política agrícola de los Estados Unidos***

*Por Roberto Hernández Hernández*

El gobierno de los Estados Unidos, desde su origen —y aún desde los tiempos de la colonia—, ha tenido una clara política hacia la agricultura. Ésta ha centrado sus esfuerzos en dos aspectos: el estímulo a la producción y la protección del ingreso de los productores. La política agrícola ha sido aplicada a través de políticas específicas; a saber:

### ***Política de desarrollo***

Esta política se concentra en el mejor aprovechamiento de uno o más recursos productivos, como la incorporación de nuevas áreas de cultivo (en especial en los tiempos que se amplió la frontera agrícola y se incorporaron nuevas áreas al cultivo), la introducción de nuevas tecnologías y formas de administración. Las obras de infraestructura realizadas por el Estado son un claro ejemplo de la concreción de la política de desarrollo agrícola. Con estas

obras el Estado facilitó el desarrollo del campo abatiendo los costos, tanto para el acceso a los insumos como para la venta de los productos agrícolas.

Entre las acciones específicas emprendidas se encuentran: la construcción de aproximadamente 5,000 kilómetros de canales, realizada entre 1815 y 1840; la aprobación de la Ley de Administración de la Electrificación Rural de 1936, y el proyecto de construcción de más de 68,000 kilómetros de supercarreteras interestatales y de defensa, autorizado en 1956. El apoyo público a la educación, investigación y extensionismo agrícola ha representado una contribución directa al desarrollo de la agricultura.

Posiblemente la acción de desarrollo rural más exitosa y ampliamente reconocida, de la etapa del *New Deal*, fue la Administración de la Electrificación Rural. En 1933, antes de su organización, el 90 por

ciento de la los ranchos de EE.UU. carecían de electricidad; para 1941 aproximadamente el 30 por ciento ya estaban electrificados; y para 1979, el 99 por ciento disponían de energía eléctrica. (Cochrane, 1992)

### ***Política reguladora***

La política reguladora se concentró en hacer que el sistema económico operara más eficientemente, al enfrentar externalidades y prevenir abusos y fraudes que de otro modo se presentarían por la manipulación de los mercados y los productos. Esta política se concretiza en regular y reglamentar los grados y la estandarización de los productos, en difundir y regular la información sobre los mercados, en prohibir las prácticas desleales, en regular la organización de los productores y en el manejo de los desechos contaminantes.

### ***Política de crédito***

La política crediticia se enfocó al otorgamiento de recursos financieros a los agricultores cuando el sector privado consideraba esta actividad muy riesgosa, otorgando el crédito a tasas razonables.

### ***Política ambiental y de conservación***

La política ambiental y de conservación se enfocó a la preservación de los recursos naturales para los usos actuales y futuros y para asegurar que el medio ambiente se mantenga limpio y disponible para los propósitos que demanda la sociedad. Sin embargo, a lo largo de los años la conservación de los recursos naturales (suelo y agua) no ha sido uno de los objetivos primordiales de la política agrícola general de los EE.UU.

### ***Política compensatoria***

La política compensatoria se enfoca a la redistribución del ingreso, para incidir sobre el cumplimiento de las metas de equidad, definidas por la sociedad a través del Estado. Esta política se cumple a través de una variedad de formas: restricción de la oferta de los productos agrícolas clave. Estímulo de la demanda. Apoyo a los precios de los bienes agrícolas para que alcancen un nivel suficiente, al grado de que estimulen la producción y capitalicen al agricultor. Las prácticas más comunes han sido las compras gubernamentales, los subsidios al consumo y a la exportación, así como los subsidios para la compra y aplicación de insumos como fertilizantes, maquinaria o crédito. A lo anterior se agregan los pagos directos al productor. Ésta es una política típica del *New Deal*, puesta en operación desde los días de la gran depresión.

### ***La legislación agrícola***

La legislación agrícola es el instrumento formal por medio del cual la política agrícola se convierte en estrategias y acciones específicas de los actores involucrados. Cada 4 ó 5 años se aprueba una ley agrícola —que de hecho puede estar conformada por más de una ley. Este marco normativo define el papel y la responsabilidad de cada uno de los agentes que participan —directa o indirectamente— en las actividades del campo de los Estados Unidos; establece las funciones y responsabilidades de las agencias del gobierno involucradas; las formas y las condiciones de participación de los agricultores en los programas específicos de apoyo; los montos de gasto aprobados y los mecanismos para ejercerlo, etc.

---

---

## **La acción de desarrollo rural más exitosa y ampliamente reconocida, de la etapa del *New Deal*, fue la Administración de la Electrificación Rural**

---

---

Cada ley tiene sus propias características, dado que cada una responde a las condiciones objetivas del momento, internas y externas; a las percepciones de los legisladores en turno y a las teorías económicas y sociales en boga. Sin embargo, hay una constante en la legislación, desde que ésta tomó forma a principios de los años treinta: la obtención abundante y rentable de alimentos a precios razonables.

Si bien para finales del siglo XIX y principios del XX ya se habían definido las bases del desarrollo agrícola, con el impulso a la educación, a la investigación y al extensionismo, fue hasta la época de la Gran Depresión y la respuesta del *New Deal*, cuando tomó forma la intervención directa del Estado en la agricultura. Fue entonces cuando surgieron los precios de garantía como un aspecto permanente de la política agrícola. Los aranceles, los precios de garantía y las cuotas de producción que se habían diseñado originalmente como medidas de emergencia para apoyar a los precios agrícolas y evitar el colapso de los ingresos agrícolas por efecto de la rápida contracción de la demanda frente a la oferta inelástica de productos agrícolas durante la depresión, permanecieron en leyes posteriores.

Desde entonces “para hacer frente al problema agrícola” fueron reglamentados un amplio rango de programas de apoyo a la agricultura, los cuales consideran los siguientes aspectos:

- Control de la producción
- Precios de apoyo
- Distribución subsidiada de alimentos
- Subsidios a la exportación
- Crédito agrícola subsidiado
- Conservación de tierras y de recursos acuíferos
- Seguro de cosechas y pago por desastres
- Expansión de la investigación agrícola y de los servicios de extensión

En los últimos tres lustros del siglo XX las leyes agrícolas de los Estados Unidos han ido adaptándose paulatinamente a los cambios en las condiciones internas y externas, los cuales se pueden sintetizar en: presiones hacia la disminución en la participación directa del Estado, para permitir una acción más libre de las fuerzas del mercado y los procesos de globalización. Esto ha llevado al gobierno de los Estados Unidos a prepararse para las negociaciones de tipo agrícola a nivel mundial, en especial las que se realizan en el marco de la Organización Mundial de Comercio, así como a diseñar y aplicar políticas más estrictas para el cuidado del medio ambiente, incluyendo la conservación de suelos y reservas agrícolas.

Los cambios más recientes se inician con la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 (FSA), continúa y se refuerza con la Ley Alimentaria, Agrícola, de Conservación y Comercio de 1990 (FACT) y muestra su avance más significativo en la Ley Federal Agrícola de Mejoramiento y Reforma de 1996 (FAIR).

### **La ley agrícola de 1996**

La ley FAIR firmada por el presidente Bill Clinton en abril de 1996, que estará en vigor hasta el año 2002, abarca nueve áreas de política o “títulos”; los cuales son los siguientes: la Ley de Transición a la Agricultura de Mercado (AMTA); Comercio Agrícola; Conservación; Asistencia Nutricional; Promoción Agrícola; Crédito; Desarrollo Rural; Investigación, Extensión y Educación; y Miscelánea.

La ley de 1996, considerada la piedra angular de la política agrícola de los EE.UU., fundamentalmente rediseña los apoyos al ingreso y los programas de administración de la oferta para los productores de trigo, maíz, sorgo, cebada, avena, arroz y algodón. En este sentido, amplía las políticas orientadas hacia el mercado de las dos leyes

anteriores, las cuales, gradualmente, habían reducido la influencia que el gobierno ejerce en el sector agrícola a través de los programas por producto.

Los principales cambios en los programas por producto se establecen en el título I de la ley FAIR, conocido como Ley de Transición a la Agricultura de Mercado. En ésta, el método usado para realizar los pagos de apoyo al ingreso de los agricultores cambia radicalmente. La Ley elimina los recursos (*provisions*) para los precios establecidos (precios objetivo) y para los precios sensitivos destinados a pagos por deficiencia; y en cambio, prevé, por un lapso de 7 años, pagos directos anuales, predeterminados, sin relación con el nivel de producción o con las condiciones de precio del mercado. Los pagos anuales serán hechos a los productores y propietarios que hayan participado en uno de los programas de 1991-1995 (o a quienes hayan certificado programas de superficie) para trigo, granos forrajeros, algodón o arroz, bajo las previsiones de ley y que estén de acuerdo en implementar Contratos de Flexibilidad Productiva para 1996-2002.

Las principales provisiones por producto, previstas en la ley agrícola de 1996, son las siguientes:

Para los productores de cereales y algodón, a) en cuanto al *apoyo al ingreso*, los participantes en este programa pueden participar mediante "contratos de flexibilidad productiva". Estos contratos proveen el pago equivalente al producto por una tasa de unidad, el área contratada y el programa de rendimiento. El pago no está ligado a la producción en ningún caso; b) en cuanto a *restricciones de siembra* consideradas en la ley de 1990, la de 1996 elimina los programas de reducción de superficie y provee una casi ilimitada flexibilidad en cuanto a decisiones de siembra; c) respecto de *apoyo de precios*, los préstamos sin recurso (Nonrecourse loans) son extendidos con provisiones de préstamo de comercialización. En la ley

anterior, el agricultor podía recibir un préstamo de comercialización del gobierno, depositando el producto en calidad de garantía colateral y podía dejar el producto en calidad de pago en lugar de pagar el préstamo; d) igual que en la ley anterior, ésta requiere de un *acuerdo de conservación* que los agricultores deben poner en práctica; e) en cuanto a *límite de pago* se establece un máximo de \$ 40,000 dólares para pagos directos. Anteriormente el límite era de \$ 50,000 por persona; de \$ 75,000 para préstamos de comercialización y otras utilidades y un límite global de \$ 250,000.

Para los productores de leche y lácteos, los precios de apoyo disminuyen gradualmente a \$ 9.90 por cwt. en 1999, posteriormente el programa de apoyos a los precios será eliminado. Para el año 2000 será implementado un programa de préstamos sin recurso.

Para el azúcar se mantienen las provisiones de costos no-netos, así como la cuota de tasa tarifaria; en cambio se eliminan las asignaciones por comercialización.

En estas condiciones los agricultores enfrentan pocas restricciones sobre el tipo de cultivo que pueden sembrar. La única restricción de importancia es que las frutas y vegetales no pueden ser plantadas en las áreas previamente integradas a programas gubernamentales.

Por otra parte, la ley de 1996 elimina o no autoriza la mayoría de los controles sobre superficie que restringían los patrones de siembra, incluyendo los programas de reducción de superficie, aunque mantiene algunas restricciones sobre el uso de programas de superficie para frutas y vegetales. La ley suspende el programa de Reserva para Agricultores-Propietarios; asimismo, deroga la Ley de Emergencia de Asistencia Ganadera de 1988; continúa con los programas de créditos a la comercialización y a los productos; reduce el nivel

de los precios de apoyo para el cacahuete, azúcar y leche; establece mayores límites sobre las tasas de crédito para mercancías; y elimina los precios de apoyo para la leche a través de las adquisiciones gubernamentales en el año 2000.

Los fondos para los programas de exportación de la agricultura comercial se reducen, y los programas de asistencia alimentaria enfatizarán los objetivos de desarrollo del mercado. Una nueva comisión (la Comisión sobre la Producción Agrícola del Siglo XXI) estará revisando los efectos del título I de la ley, el futuro de la producción agrícola y el papel del gobierno federal en la agricultura. La Comisión entregará dos reportes al Congreso: el primero el 1 de junio de 1998 y el segundo, en enero del 2001.

El título sobre conservación de la ley de 1996 enmienda el cumplimiento de la conservación previstas en la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 y otorga a los agricultores mayor flexibilidad para hacer frente a los requerimientos de conservación; extiende el Programa de Conservación de la Reserva por un límite de 364 mil hectáreas y continúa con el Programa de Reserva de Tierras Húmedas (*Wetland*). Nuevos programas de conservación son establecidos por la ley, incluyendo el Programa de Incentivos al Mejoramiento del Ambiente, el Programa de Incentivos al Hábitat de la Vida Salvaje, el Programa de Reducción de Riesgo de Inundaciones, el Programa de Protección a Tierras de Cultivo, la Opción de Conservación de Granjas y la iniciativa de Conservación de Tierras de pastoreo ("Grazing").

Varios programas nuevos de desarrollo rural han sido autorizados incluyendo el Fondo para América Rural, que será financiado con recursos del Tesoro de los EE.UU. por un total de 300 millones de dólares. El Programa de Estampillas Alimentarias, varios programas de investigación y extensión se extienden por 2

años. Un grupo de trabajo está preparando un plan estratégico de 10 años para el desarrollo y modernización de los apoyos para la investigación agrícola. Programas para el crédito rural y la promoción del producto agrícola también fueron extendidos o enmendados.

Con la nueva ley se espera que el ingreso neto agrícola se incremente en mayor medida de lo que hubiera sido con la legislación anterior, lo cual se refleja en mayores pagos para el gobierno. Sin embargo, dado que los pagos gubernamentales ahora son fijos, el ingreso agrícola puede comenzar a variar de un año a otro, en respuesta a los impactos de la oferta y la demanda. Las alternativas de mercado, para el manejo del riesgo, comenzarán a ser más importantes para muchos de los agricultores.

Respecto del apoyo gubernamental al sector agrícola, al tiempo de la firma de la ley FAIR, el Secretario de Agricultura Dan Glickman declaró que "Aunque los programas por producto continúan siendo centrales para cualquier ley agrícola, buena parte del futuro de la agricultura y el campo de los EE.UU. será determinado por otros factores". Esta ley —dijo el Secretario— "reconoce las prioridades políticas de la administración; deja en claro que destinamos suficientes recursos para las prácticas de conservación, la infraestructura rural, el desarrollo del comercio y la investigación, con el objeto de posicionarnos para participar exitosamente en el cambiante mercado mundial".

### ***Impactos de la política agrícola sobre la estructura de producción***

Las políticas agrícolas han alimentado una tendencia hacia la agricultura de grandes extensiones, el monocultivo y la industrialización que empezó a principios de este siglo. Los instrumentos de política agrícola contribuyen a ello; no sólo los apoyos al precio por producto y al ingreso de los

productores, sino también por la orientación de la investigación y la educación agrícola, las prácticas de crédito, el estímulo a las exportaciones, el seguro agrícola y los pagos por desastre.

Otras políticas han estimulado el proceso de industrialización agrícola, especialmente las políticas impositivas. Mientras se incrementa la eficiencia productiva, y los niveles de producción, el proceso de industrialización ha propiciado una dramática declinación en el número de unidades de producción agrícola (UPA). De acuerdo con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el número de UPA pasó de 7 millones a mediados de los años treinta, a 2.1 millones en 1993.

La concentración del ingreso es otra de las grandes macrotendencias de la agricultura de los EE.UU. En 1991, sólo 15 por ciento de los 2.1 millones de UPA se clasificaban de mediano tamaño, con ventas anuales brutas de 40,000 a 100,000 dólares. Aproximadamente la misma proporción tenía ventas por arriba de los 100,000 dólares. El grueso de la UPA (el restante 70 por ciento) tenía ventas inferiores a los 40,000 dólares y sus administradores obtenían la mayor parte del ingreso fuera de las actividades agrícolas. Aproximadamente la mitad del alimento de los EE.UU. es actualmente producido por el 4 por ciento de las UPA. Como señala Strange con toda claridad: "El centro de gravedad de la agricultura de los EE.UU. se está trasladando de la agricultura familiar a la industria de los agronegocios" (Henry A. Wallace Institute for Alternative Agriculture).

### **Conclusiones**

El caso de la agricultura estadounidense representa uno de los más claros ejemplos sobre la participación del Estado en la operación de este sector. Esta experiencia, demuestra que no es indispensable que el

Estado sea propietario o administrador directo de las unidades de producción para que exista un estricto sistema de control de los procesos de producción y distribución.

La ley agrícola de 1996 (FAIR) representa un cambio en el enfoque del gobierno de los EE.UU. sobre las formas de apoyar a los agricultores. Esta ley ubica al gobierno federal fuera de la toma de decisiones de qué y cuánto los agricultores deben producir. Sin embargo, en el corto plazo, estos cambios en la forma de administrar la agricultura, no se espera que tengan un impacto significativo sobre la toma de decisiones de los productores ni sobre los precios de mercado. En un mediano y largo plazos, los cambios en la política agrícola se espera que permitan mayores cambios en la superficie plantada, cuando las señales de los mercados favorezcan dichos cambios. Asimismo, los diseñadores de esta política esperan mayores niveles de producción, cuando menos en los momentos en que los *stocks* de granos representen un problema.

La nueva ley agrícola ha preparado a los EE.UU. para presionar por mayores reformas sobre la política agrícola interna de los principales socios comerciales durante las próximas negociaciones de la OMC. La mayor orientación hacia el mercado del sector agrícola de los EE.UU. pone a los agricultores estadounidenses en una posición favorable para competir en un mercado global.

La política agrícola de los EE.UU. responde a un modelo de desarrollo económico que propicia la concentración de la riqueza. La ley agrícola, entendida como la intervención del Estado, ha contribuido a acotar la acción del mercado para hacerlo más eficiente; la reglamentación evita los grandes abusos y la manipulación del mercado que afectarían la estabilidad en la producción.

*Indicadores económicos básicos  
de los Estados Unidos, 1997*

| Indicador                                     | Unidad      | Cantidad |
|---|-------------|----------|
| Territorio                                    | 1000 Km2    | 9,159    |
| Tierra agrícola                               | 1000 Has.   | 427,000  |
| Cultivable                                    | %           | 44       |
| Pastizal                                      | %           | 56       |
| Tierra agrícola por trabajador                | Has.        | 152.5    |
| Población urbana                              | %           | 77       |
| Fuerza de trabajo, millones                   | millones    | 136.5    |
| Fuerza de trabajo femenina, %                 | %           | 45.5     |
| Fuerza de trabajo en la agricultura           | % del total | 2.5      |
| PNB   | 1000 m.d.d. | 7,852    |
| PNB, crecimiento anual promedio               | 1987-1997   | 2.5      |
| Población                                     | millones    | 268      |
| PNB per cápita                                | dólares     | 29,080   |
| Exportación de bienes, fob,                   | 1000 m.d.d. | 637.5    |
| Importación de bienes, cif                    | 1000 m.d.d. | 895      |
| Saldo   | 1000 m.d.d. | -257.5   |
| Coeficiente de apertura externa<br>(X+M/PNB)  | %           | 19       |
| Exportación de alimentos y materias<br>primas | % del total | 11.7     |
| Importación de alimentos y materias<br>primas | % del total | 6.8      |
| Agricultura en la economía 1996               | % del PIB   | 1.8      |
| Industria en la economía 1996                 | % del PIB   | 26.8     |
| Servicios en la economía 1996                 | % del PIB   | 71.4     |
| Inflación                                     | %           | 2.3      |

Fuente: elaborado por Ramón Robledo Padilla con datos del world development indicator of World Bank, 1999.

La ley FAIR de 1996 incluye nuevos esquemas de administración agrícola (algunos de manera tentativa), para adaptarse a la tendencia privatizadora mundial, pero no aporta cambios significativos al modo de producción en la agricultura.

Fuentes: Hallberg, M.C. (1992) *Policy for American agriculture: choices and consequences*. Iowa State University Press/Ames; Cochrane, W. Willard y Runge, C. Ford (1992) *Reforming farm policy: toward a national agenda*. Iowa State University Press/Ames; Summer, Daniel (1996), "Progress and issues in agricultural trade liberalization: United States", conferencia presentada en la Food and Agricultural Policy Challenges for the Asia-Pacific and

APEC. Octubre 1-3 de 1996., Manila Filipinas; USDA, *Economic Research Service*, "1996 Farm Act redesigns U.S. agricultural policies" (Summary of Report) AIB-729, Octubre de 1996); USDA, *Press Release*. Núm. 0173.96.

Fuentes INTERNET: Center for International Trade Expansion "U.S. Food and agricultural policies. 1996 Farm Bill" (<http://www.ssu.missouri.edu/>) 18/04/00; Henry A. Wallace Institute for Alternative Agriculture. "Farm policies and sustainability of agriculture: rethinking the connections" (<http://www.hawaiaa.org/>). 14/05/00; Ontario, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, "1996 U.S. Farm Bill analysis" ([www.gov.on.ca](http://www.gov.on.ca)). «»

### ***Ajuste de la política de producción de leche en los Estados Unidos a partir de los ochenta***

*Por Ramón Robledo Padilla*

Los Estados Unidos han sido tradicionalmente un país superavitario en la producción de leche. Ello se debe, principalmente, a la buena respuesta de los productores ante la fijación de precios atractivos para su producto. Esta determinación de los precios se da a través de dos mecanismos: las transferencias del gobierno y las transferencias vía consumidores.

Este mecanismo de apoyo se inserta en una política general hacia el sector agrícola, diseñada después de que el gobierno había detectado un deterioro considerable en los ingresos recibidos por los productores del campo. El gobierno de los Estados Unidos, básicamente, pretendía proporcionar a los productores agrícolas mayores precios relativos a su producto para que éstos lograran mayor capacidad de compra con respecto a los distintos bienes no agrícolas. De esta

manera, se logró tener un mejor equilibrio en términos de distribución de ingreso, y al mismo tiempo permitió incrementar los precios que se habían deteriorado en un 63% como consecuencia de la depresión de los años 30<sup>1</sup>.

Este ajuste en la paridad, que buscaba nivelar los precios entre la ciudad y el campo, quedó legalmente definido en la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 (Agricultural Adjustment Act). Esta ley tenía como objeto restablecer los precios de los bienes agrícolas para darles poder de compra con respecto a los artículos que los agricultores compraban dentro de un mismo período base<sup>2</sup>.

Sería poco preciso imaginar que el nivel tan alto que han logrado los Estados Unidos en la producción de leche se deba únicamente a la política de apoyo en los precios de la leche que han recibido los productores. Es