

PRIMERA SECCIÓN

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS
DE FOMENTO AGROPECUARIO: CONTEXTO INTERNACIONAL
Y PROPUESTAS PARA MÉXICO

EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO

JUAN DE DIOS TRUJILLO FÉLIX*

IDEAS SUBYACENTES EN LAS REFORMAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE LOS PAÍSES

Las políticas agrícolas de los países han sido objeto de continuos cambios a fin de construir un sistema agrícola global sin distorsiones de precios, según expresión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016a). En un principio los cambios fueron inducidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) al promover las denominadas reformas estructurales y los programas de ajuste, pero después los papeles relevantes los tomarían la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Las negociaciones de la Ronda de Uruguay, bajo la influencia determinante de Estados Unidos y la Unión Europea, definieron a grandes rasgos las características que asumirían las reformas al establecer restricciones sobre las formas de intervención en la agricultura de los países que pasarían a ser parte de la OMC. Sin embargo, propiamente, la promoción y seguimiento ha corrido a cargo de la OCDE.

En este contexto, las políticas de protección y fomento de la producción agrícola fueron modificadas en el marco de las reformas económicas para conceder un papel preponderante al mercado, particularmente al comercio internacional. En ese entonces la visión dominante respecto a comercio prescribía, incluso, la apertura comercial unilateral y el marco multilateral como la mejor vía para efectos de negociación sobre liberalización comercial.

* Universidad Autónoma de Sinaloa.

No obstante, las visiones económicas se han estado alejando de la “sabiduría convencional” (Chang, 2009) para dejar espacio a visiones más heterodoxas y mejor balanceadas, a partir de la acumulación de evidencia respecto a la apertura comercial y la experiencia con la globalización (véase, por ejemplo, Rodrik, 2011 y 2018). Además, en los hechos, los países se fueron involucrando en dinámicas de integración comercial de tipo regional, transregional o bilateral, mientras que el multilateralismo entraba en un proceso de desgaste profundo.

Las desventuras de las negociaciones de la Ronda de Doha hicieron visible el quiebre del multilateralismo, al igual que el retorno no previsto de Estados Unidos a posturas proteccionistas y su visualización del bilateralismo como alternativa, según lo expresado por la administración de Donald Trump.

El sentido de los cambios en las políticas inducidos a partir de la inclusión de la agricultura en las negociaciones de la Ronda de Uruguay derivó de contextos propios de países desarrollados, los cuales tuvieron éxito en desarrollar sus agriculturas hasta convertirse en fuertes exportadores, especialmente en granos y oleaginosas y productos pecuarios. Esos países requerían reducir estímulos de política a su producción, pues el tratamiento de los excedentes era causa de mayores desembolsos presupuestales y tensiones, al ser volcados en el comercio internacional en forma de ayuda alimentaria o por medio de subsidios a la exportación.

Bajo esta perspectiva, diversos instrumentos de política sectorial, antes considerados convenientes, fueron descalificados por ir en contra de la noción de “ventaja comparativa”, revelable a través de mercados sin distorsiones. En un marco de análisis estático,¹ se consideró que atentaban contra la eficiencia económica. En particular, las herramientas de política agrícola fueron atacadas por incentivar mayor producción e impedir el ajuste de los precios a la baja,² lo cual llevaba a precios persistentemente bajos

¹ Visto a largo plazo, no deja de ser extraño que se haya impuesto este enfoque, en un escenario de mayor integración global, donde la competitividad ha tendido a fundarse en investigación y desarrollo de nuevos productos y en dinámicas de innovación, lo cual implica hasta cierto punto desplazarse fuera de las áreas de especialización tradicionales. Estos aspectos son los que están determinando quién gana o pierde con la globalización.

² En relación con la dinámica de precios hay una ambigüedad en la postura. Se supone que el retiro de medidas de intervención es causa de alza de precios, lo cual se ofrece como estímulo a productores de países pobres con ventajas comparativas; sin embargo, también los consumidores salen afectados, lo cual eleva el costo de los alimentos y aumenta la pobreza. Aun productores que son consumidores netos de un cierto grano, como el maíz, podrían verse afectados negativamente por los altos precios. En realidad, los precios de los granos han pasado por un largo periodo de depresión, apenas interrumpido por la política de inducción de la producción de etanol en Estados Unidos. El escenario de precios altos, a consecuencia de la apertura

en los mercados internacionales, en perjuicio de países con ventajas comparativas.

Se argumentó que al separar el precio doméstico del internacional, los gobiernos protegían a productores ineficientes induciendo producción no siempre absorbible en el mercado doméstico, en perjuicio de los competidores. En este sentido, el enfoque que determinó el cambio de las políticas era el adecuado a países exportadores netos que tenían la ventaja de producir a costos menores. También se afirmaba que países pobres con ventajas comparativas en la agricultura podrían recuperar participación de mercado y reencontrar sus bases de crecimiento, lo cual llevaría a la reducción de la pobreza, a partir de que los países ricos dejaran de subvencionar a sus agriculturas y volcar sus excedentes en los mercados internacionales a precios más bajos que los domésticos.

Adicionalmente, las reformas fueron presentadas como la vía para la eliminación del sesgo antiagrícola, prourbano y anticomercio de las intervenciones de los gobiernos (véase Anderson, 2010) en países de menor desarrollo. Este sesgo fue vinculado a la búsqueda de la industrialización por sustitución de importaciones. Cabe señalar que como resultado de las reformas de las economías y de la disminución del peso de las políticas sectoriales, especialmente las orientadas a la industria manufacturera, ese sesgo ha disminuido, pero no desaparecido. Su persistencia y peso se asocia a la sobrevaluación o subvaluación de los tipos de cambio y a la existencia de políticas compensatorias —transferencias hacia los productores—, y no sólo a la disminución de la protección comercial.

Los instrumentos con mayor sentido de fomento fueron declarados no legítimos, más allá de cualquier consideración respecto a su utilidad y efectividad para el alcance de metas nacionales de desarrollo y de la experiencia internacional al respecto. Instrumentos que se consideraban adecuados para inducir el aumento de la producción, como los precios garantizados o los subsidios a los insumos fueron calificados como distorsionantes, no sólo la protección comercial. Se construyó una imagen absolutamente negativa de estas formas de intervención, pues había que dejar a los mercados cumplir su papel en la asignación eficiente de los recursos y la optimización del bienestar, y para ello era fundamental que las señales de precios no estuvieran distorsionadas.

al comercio, no se verificó. Existe una contradicción en el discurso, bajo el argumento de los efectos sobre la pobreza, los precios bajos la aumentan y también los precios altos, lo cual simplemente no tiene consistencia lógica. El punto es abordado por Swinnen (2010) en un marco diferente, en relación con las posturas de diferentes organismos frente al reciente periodo de alza en el precio de los alimentos.

La búsqueda de la equidad en los instrumentos de política no estaba propiamente en la agenda, pues ésta se centraba más bien en la eliminación de distorsiones.³ Poner la atención en la equidad implicaba dejar espacio para la discusión de la necesidad o conveniencia del instrumento, cuando lo que se buscaba era la intervención del Estado a niveles mínimos, como expresión de la eliminación de la fuente de distorsión. Sobre la marcha, sin embargo, en la medida en que persistían o eran adoptadas nuevas medidas de política, fue perdiendo viabilidad la idea de completa eliminación, emergiendo la preocupación en torno a la equidad. En tal sentido, políticas como las de precios de sostén y subsidios a los insumos han sido consideradas de las más inequitativas o regresivas, por tanto, las menos recomendables, en comparación con las transferencias públicas directas, las cuales pueden ser focalizadas hacia segmentos específicos.

En la reforma de sus políticas, los países han procedido de manera diversa atendiendo a su grado de alineamiento a la ortodoxia, sus ventajas comparativas y orientación al comercio, sus intereses nacionales más amplios y la dinámica y escenarios políticos domésticos. Algunos procedieron de manera rápida y radical, ese sería el caso de Nueva Zelanda (véase Rae, Nixon y Lattimore, 2003) o Australia —países exportadores netos, que se presentan como ejemplo de reformas eficientes—, y otros lo han hecho en forma más lenta y graduada, como la Unión Europea o China. El efecto presupuestal también ha sido diverso, no necesariamente ha conducido a menos gasto público.

En la medida en que la trayectoria de los cambios en las políticas agrícolas ha implicado a final de cuentas la definición de otras formas de intervención, no necesariamente se tiene menos presencia del Estado en la agricultura. Los datos referentes a Estados Unidos ilustran el punto, pero

³ La eliminación de las distorsiones es el mantra de la modificación de las políticas. Bajo la idea de eficiencia microeconómica estática en competencia perfecta y de corto plazo, la idea subyacente es que las señales de precios deben ser las correctas, para que efectivamente se produzca la mejor asignación posible de los recursos. Las fuentes de distorsión son las intervenciones de los gobiernos. Por definición no puede haber distorsiones positivas, todas tienen el efecto de reducir la eficiencia y producir pérdida de bienestar. No se acepta la posibilidad de que el costo de eficiencia a corto plazo implique mejoras en la productividad en el largo plazo (por ejemplo, la investigación agrícola tiene tal característica); tampoco se acepta que aun a corto plazo puede haber fallas de mercado que justifiquen la distorsión de precios, como serían tasas de interés más bajas en los mercados de crédito rural, ante el elevado riesgo que suponen las actividades agrícolas y la imposibilidad de acceso al financiamiento. Además, se rechaza la posibilidad de que pudiera ser mejor crear una distorsión, aun cuando no exista una falla de mercado, cuando los Estados carecen de sistemas de bienestar y redes de protección social, aplicando por ejemplo un arancel, en protección de productores cuya inestabilidad de ingresos puede llevar a la inestabilidad política (véase Chang, 2009).

también el caso mexicano, el cual, hasta cierto punto, ha seguido una lógica reactiva frente a las decisiones de Estados Unidos.

NEGOCIACIONES COMERCIALES Y ESCENARIOS CAMBIANTES

La Ronda de Doha mostró que las discusiones sobre agricultura tienen potencial para descarrilar las negociaciones multilaterales sobre comercio. Iniciada en 2001, se dio por clausurada en Nairobi en diciembre de 2015 después de varios fracasos y sin que se llegara a acuerdos definitivos en todos los temas en discusión. La continuación de la negociación de los temas pendientes es ahora más complicada, debido al alejamiento de Estados Unidos del multilateralismo⁴ y el actual desplazamiento de ese país hacia el nacionalismo económico.⁵ El proyecto de sistema comercial global basado en reglas está en riesgo.⁶

La Declaración Ministerial de Nairobi presenta como el mayor logro la eliminación de los subsidios a la exportación;⁷ sin embargo, se mantienen los estímulos a la exportación mediante medidas de apoyo interno. Los países seguirán subsidiando a sus agriculturas según sea su capacidad financiera. Los techos comprometidos dentro de la Medida Global de la Ayuda (MGA), como resultado del Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uru-

⁴ Un estudio del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, efectuado por Vollrath y Hallahan (2011), muestra que los acuerdos regionales o bilaterales en el largo plazo, aumentan el comercio entre 4 y 9%, reducen el comercio con países no miembros entre 26 y 46%, y que, desde la perspectiva estadounidense, son efectivos en expandir el comercio agrícola con países en desarrollo. En tal sentido, desde antes del gobierno de Donald Trump ya existía la tendencia a buscar otras opciones de integración. Sin embargo, con Trump se busca abiertamente debilitar tanto al multilateralismo como al regionalismo económico (TLCAN) y el suprarregionalismo (Acuerdo Transpacífico), para optar principalmente por la vía bilateral.

⁵ La postura del gobierno de Donald Trump se ve como un desplazamiento de Estados Unidos hacia el proteccionismo, pero más bien implica un retorno al nacionalismo económico que caracterizó a Estados Unidos durante buena parte de su historia. En tal sentido, no es importante la idea de comercio libre para todos, sino que el comercio fortalezca los intereses específicos de ese país. De ahí que se prefiera al bilateralismo sobre cualquier otro enfoque de integración, ya que mediante él los intereses estadounidenses se pueden imponer directamente. El acceso a mercados de ese país se vende caro e implica una cierta subordinación política. Su sujeción a las disciplinas de la OMC es vista por la administración Trump como un debilitamiento de su hegemonía.

⁶ Stiglitz (2018) observa que Estados Unidos se ha negado a aprobar tres vacantes en el cuerpo de apelaciones de la OMC, y que con vacantes adicionales en 2018 no se tendría el *quorum* necesario para proceder. Podría operarse bajo un nuevo consenso “OMC menos uno”; sin embargo, ello implicaría que Estados Unidos se habría retirado de facto de la OMC.

⁷ Véase OMC (2015).

guay, continúan siendo los mismos, ya que Doha no los afectó. Tampoco disminuyeron los porcentajes establecidos en la cláusula *De minimis*;⁸ ni fue acotada la “caja verde”. Para Estados Unidos y la Unión Europea la caja verde representa cerca del 90% de los apoyos domésticos (South Centre, 2017).

En respuesta al malestar de países en desarrollo, inconformes con la asimetría resultante de la Ronda de Uruguay (véase gráfica 1), la negociación multilateral de Doha fue lanzada como la “ronda del desarrollo”. No obstante, esta perspectiva se fue haciendo cada vez menos aceptable para países desarrollados, particularmente para Estados Unidos, ya que en el largo periodo de negociación cambiaron los contextos.

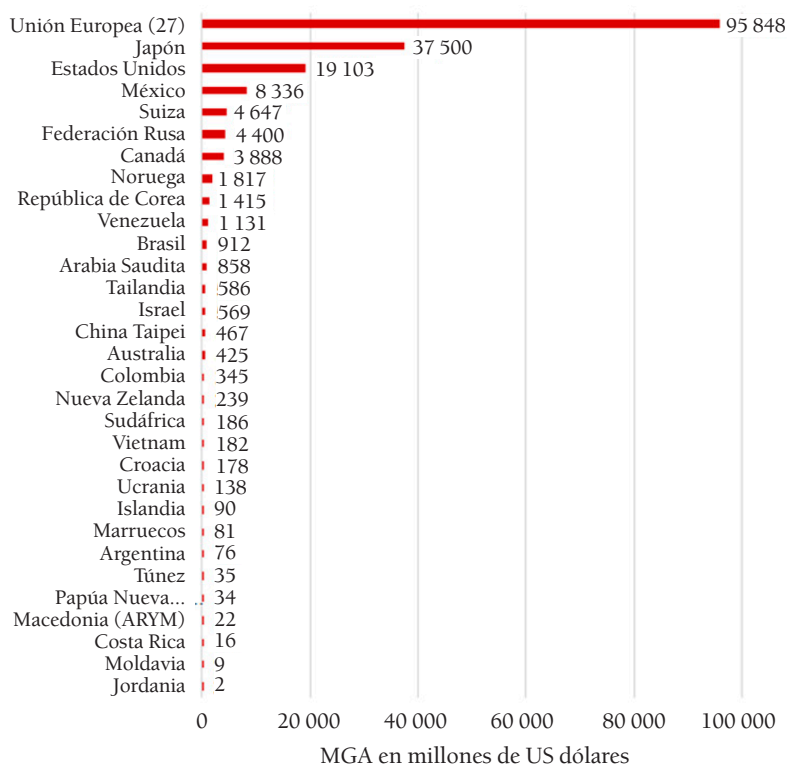
Economías en desarrollo —como China, India o Brasil— experimentaron transformaciones profundas, elevando su peso estratégico en el comercio internacional y la economía global, lo cual se vio reflejado en su liderazgo alternado durante sucesivos momentos de la negociación. Además, si al principio el mayor acceso a mercados era el aspecto atractivo para economías avanzadas, así como la mayor liberalización en servicios, después el interés se desplazó hacia los denominados nuevos temas: inversión, transparencia en contratos públicos y competencia, comercio electrónico y energía (South Centre, 2015). La inclusión de esos aspectos fue rechazada por países en desarrollo. Se planteaba que la clausura de Doha facilitaría abordar los nuevos temas, sin embargo, la actual postura de Estados Unidos respecto al comercio y el multilateralismo lo hacen poco factible. La décimo primera reunión ministerial de la OMC de 2017, en Buenos Aires, resultó en un fracaso.

Finalmente, para los países desarrollados se volvió menos viable la reducción de subsidios domésticos, en particular para Estados Unidos después de aprobada la Ley Agrícola de 2014, la cual debió haber sido emitida en 2012. Esta legislación aumentó el presupuesto destinado a la agricultura, eliminó los pagos directos desacoplados,⁹ presentados como los menos distorsionantes de precios y del comercio, actualizó años de referencia para pagos e introdujo esquemas de subvenciones relacionadas con la administración de riesgos (agrícola, de precios y de ingreso). Acordar sobre las me-

⁸ Las excepciones *De minimis* excluyen apoyos distorsionantes que representan menos de 5% del valor de la producción o menos del 5% del valor de un producto (10% en ambos casos para países en desarrollo).

⁹ Los pagos directos fueron introducidos en la Ley Agrícola de 1996, considerada como la más orientada al mercado. Se les valoraba como los menos distorsionantes de precios, pero debían desaparecer. En un contexto de altos precios, fueron altamente criticados por implicar transferencias hacia los productores cuando éstos no requerían de apoyos; de ahí que se les haya eliminado de la legislación del año 2014.

GRÁFICA 1
LÍMITES COMPROMETIDOS EN LA MEDIDA GLOBAL DE LA AYUDA (MGA)



NOTA: todos los demás países miembros de la OMC tienen un techo MGA de cero.

FUENTE: notificaciones a la OMC, dados los tipos de cambio respecto al dólar (año 2014). Tomado de South Centre. Analytical Note, SC/AN/TDP/2017/1.

didadas de apoyo doméstico en términos de los avances alcanzados en 2008 implicaba reducirlos; así se estaría en posibilidad de violar los techos comprometidos con la OMC (véase South Centre, 2017). Actualmente está abierto el proceso para una nueva legislación agrícola en Estados Unidos, año 2018, que lo más probable es que conserve los perfiles de la anterior.

En la Ronda de Doha no fue la confrontación Unión Europea-Estados Unidos lo que determinó el destino de las negociaciones multilaterales, según sucedió en la Ronda de Uruguay, sino sustancialmente el conflicto entre Estados Unidos y países en desarrollo. Al final, ese país se negó a reducir los subsidios a su agricultura e India se negó a ceder en lo referente a su programa de existencias públicas en beneficios de productores de bajos ingresos y para garantizar su seguridad alimentaria. El problema de fondo, sin embargo, era que Estados Unidos estaba ya en ruta para alejarse de la

idea de dar trato diferente a economías de menor desarrollo que habían mostrado buen desempeño económico, así como del multilateralismo, desde una perspectiva geopolítica. La administración Trump pronuncia más ese enfoque, pero no implica una ruptura; más bien hay una línea de continuidad.¹⁰

La Ronda de Doha mostró que lo que queda por ser negociado respecto a normas para el comercio agrícola es muy sensible. En particular, para los gobiernos de países desarrollados con democracias funcionales resulta muy complicada la reducción de las subvenciones domésticas ante sus grupos de presión y su capacidad de cabildeo. Además, de acuerdo con estimaciones hechas respecto a Doha, las ganancias incrementales de una conclusión de las negociaciones multilaterales no eran consideradas suficientemente atractivas (véase Ackerman y Gallagher, 2008; Thrasher y Gallagher, 2008). De hecho, estimaciones efectuadas en diferentes periodos por diversos autores, aplicando variados modelos, reflejaban ganancias incrementales cada vez menores (Boüet, 2008). En tal sentido, para los partidarios de una liberalización comercial de mayor profundidad, las ganancias hubieran sido atractivas sólo bajo una negociación completa.

Los países de menor desarrollo, con altos niveles de pobreza, han estado presentes en el discurso para justificar mayor liberalización del comercio; sin embargo, los modelos utilizados para estimar los beneficios de concluir las negociaciones multilaterales tendían a mostrar que, en términos agregados, los mayores beneficios iban al mundo desarrollado, si bien un posible ganador significativo sería China, así como economías exportadoras netas de productos agrícolas.

Por efecto de presiones externas, la pertenencia a la OMC o a acuerdos comerciales regionales o bilaterales, o porque los gobiernos han hecho suyo el discurso del libre comercio, actualmente se tiene un proteccionismo de baja escala, en comparación a lo que se tenía antes de la conclusión de la Ronda de Uruguay. Los países no sólo han reducido la protección arancelaria, sino que suelen operar muy por debajo de los límites máximos comprometidos ante la OMC, en lo que se refiere a sus medidas de apoyo doméstico distorsionantes (Medida Global de la Ayuda). Las negociaciones de Doha se basaron en esa referencia y no en los apoyos que efectivamente los gobiernos nacionales estaban proporcionando. Aunque no en todos los

¹⁰ El rechazo a los acuerdos comerciales y a la OMC ya se había expresado durante las campañas de Barack Obama, dentro del Partido Demócrata, pero se expresó con más fuerza en la elección de Donald Trump y en el Partido Republicano. Esto sugiere que hay una base social amplia en ambos partidos que no se siente beneficiada por la mayor expansión del comercio y la globalización. Para una comprensión de este comportamiento véase Caliendo y Parro (2014), McLaren y Hakobyan (2015), y Autor, Dorn y Hanson (2016).

casos (véase gráfica 1), dependiendo del país,¹¹ en realidad el espacio multilateral actual puede dar suficiente margen para operar políticas propias, especialmente si se hace uso de instrumentos que pueden ser ubicados en la caja verde (véase cuadro 1).

La experiencia con los procesos de apertura muestra que la relación entre mayor comercio y mejora en el desempeño económico de los países no es tan clara, según fue asumido en la recomendación de las reformas. Sus promotores, apoyándose en datos agregados, recurrieron a modelos matemáticos de diverso tipo para probar sus hipótesis. Un análisis más específico por países, no obstante, muestra que ha habido un gran simplismo en las recetas —lo cual se reflejó en el quiebre del Consenso de Washington— y una gran incapacidad para entender los contextos específicos y las estrategias particulares adoptadas, los cuales hacen la diferencia entre tener éxito o fracasar en la búsqueda de la inserción en el comercio global (véase Rodrik, 2018; Stiglitz, 2018). Por razones ideológicas, el papel de los mercados libres para producir bienestar y reducir la pobreza fue sobreestimado.

No toda estrategia orientada hacia las exportaciones resulta exitosa. México, en particular, se asume ahora como ejemplo de país que se reforma para buscar una mayor orientación hacia los mercados externos y no crece, según lo anticipado y buscado por los formuladores de políticas, a pesar de haber hecho lo considerado como correcto e incrementado el peso del comercio en su economía (véase Hausmann y Klinger, 2009). El crecimiento económico es un proceso complejo que no tiene una causalidad única, que está lejos de ser el producto espontáneo de una economía completamente autorregulada, según la aspiración neoliberal.

Los efectos positivos enunciados en el papel concedido al comercio, en términos de inducir mayor desarrollo y reducción de la pobreza, suelen verse a través del comportamiento de los precios y la disponibilidad de bienes; sin embargo, en los modelos que justifican la orientación hacia el comercio, ha habido descuido de los efectos negativos. Esos efectos pueden implicar una reducción de los ingresos fiscales —por tanto el recorte de la capacidad de gasto de los gobiernos para mantener redes de seguridad social o implementar esquemas compensatorios—, el deterioro de las condiciones de intercambio por efecto de menores precios, restricciones para encontrar alternativamente nuevos productos o actividades para mantener el empleo, y costos sociales elevados de los procesos de ajuste a una mayor apertura,

¹¹ A causa de la forma de entrada a la OMC, hay países de bajo desarrollo cuya Medida Global de Ayuda es cero, en tal sentido sólo pueden moverse en los márgenes de la cláusula *De minimis*, o recurrir al enfoque de trato especial y diferenciado para programas de desarrollo.

con un aumento de riesgos a corto plazo, emigración¹² y pérdida de poder adquisitivo de la mano de obra. Los efectos negativos pueden anular los efectos positivos, al grado de llevar a tasas de crecimiento lento, así como a la pérdida de bienestar social.

En el marco de la ortodoxia, tanto el uso de políticas comerciales como sectoriales, incluidas las agrícolas, fue condenado; no obstante, la revisión de los casos de China e India, así como de la experiencia de otros países, ha estado conduciendo a una revaloración de las estrategias graduales y del papel que tales políticas puede jugar durante cierto periodo, especialmente en presencia de mercados ausentes o profundas fallas de mercado.¹³ Esos países, cuya importancia global para el resto del mundo ha aumentado, difícilmente se ajustan al esquema librecambista. En tal sentido, el comercio puede no ser suficiente (véase Zepeda, Wise y Gallagher, 2009) ni conducir automáticamente al crecimiento y, por tanto, tampoco a la reducción de la pobreza.

Por otra parte, el alza de precios de las materias primas agrícolas en la segunda mitad de la primera década de este siglo y su posible transmutación en crisis alimentarias activó la alarma, ante la eventualidad de estallidos sociales. El alza del precio de los alimentos y su mayor volatilidad reabrieron el espacio a políticas de fomento de la producción agrícola y a una ponderación del papel del comercio, ya que aumentó la inquietud respecto

¹² En la lógica de la reforma, el aumento de la productividad de la mano de obra se considera deseable, pero ello se consigue sustancialmente a través de su reasignación, al ocurrir su desplazamiento hacia actividades más productivas que la agricultura. Además, la emigración internacional, y su capacidad de generar remesas, se pondera como positiva. La emigración no supone ningún costo o pérdida de bienestar, es decir, el ajuste ocurre sin fricciones. La experiencia muestra que hay enormes pérdidas de bienestar y sufrimiento en la emigración internacional, que debieran cargarse como costos o pérdidas de bienestar. Por otra parte, la no generación de suficientes empleos bien remunerados puede hacer que la mano de obra opte por la economía informal —no tiene mucho sentido mover el recurso de un área de baja productividad a otra con la misma característica— o la participación en el crimen organizado. Ambos aspectos llevan a mayores desembolsos públicos para su control. Estos costos no son contemplados en las estimaciones de los modelos, los cuales suelen suponer pleno empleo de los recursos. Además, según se ha visto en Estados Unidos y Europa, si los flujos migratorios internacionales son elevados, pueden generarse sentimientos nativistas y llevar al atropello de los derechos humanos.

¹³ El aspecto de las fallas de mercado ha sido abordado por numerosos autores, pero han sido particularmente importantes los trabajos de Stiglitz (2002, 2006, 2010), y Stiglitz y Charlton (2007). Sin una ruptura con la economía convencional, la discusión actual respecto a las políticas industriales se apoya fuertemente en los trabajos de Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y colaboradores. Entre los trabajos de Rodrik se encuentra “Una economía, muchas recetas” (2011). Por otra parte, una crítica al enfoque de fallas de mercado, bajo el argumento de que los mercados de competencia perfecta y libres realmente nunca han existido, se encuentra en Vogel (2018).

a la viabilidad de un esquema de seguridad alimentaria con base en importaciones baratas. A esta lógica se están ajustando las visiones respecto a mercados libres, lentamente; sobre todo ante el vuelco en las políticas comerciales de Estados Unidos. Ese país, como principal proveedor en el mercado internacional, se está volviendo cada vez menos confiable.

En la recomendación de optar por los mercados internacionales como fuente de abasto, subyace la idea de una volatilidad de precios disminuida por efecto de la libertad en el flujo de mercancías y la interconexión de mercados, sin interferencias. Las malas cosechas en una región son compensadas por la buena producción de otras y por el manejo de inventarios de los especuladores privados, en previsión del comportamiento esperado de los precios en los distintos momentos de la comercialización. A la intervención de los gobiernos fue imputada la mayor volatilidad internacional de precios, pues en su afán de mantener la estabilidad interna de precios y el abasto doméstico, restringían la oferta al resto del mundo. En realidad, buena parte del esfuerzo de impulso de la reforma de las políticas comerciales se ha orientado a impedir la separación entre el precio doméstico y el precio internacional, y a la reducción/eliminación de la capacidad de los gobiernos en el manejo de la oferta doméstica.

Sin embargo, en años recientes, ha quedado claro que la volatilidad de precios está asociada a otros factores como el descenso de los inventarios, o su variación, y al aumento de la actividad especulativa en las bolsas de granos, desvinculada de los fundamentos del mercado de físicos (Robles, Torero y Von Braun, 2009). Además, la volatilidad también se debe al efecto del cambio climático sobre las cosechas. Ante la incertidumbre que genera el cambio climático es difícil que las sociedades no exijan prevención, de manera que los gobiernos se ven forzados a tomar medidas anticipatorias. Por otra parte, el consumo de alimentos tiende a verse como un derecho humano (Schanbacher, 2010), lo cual implica un tratamiento especial a su producción para hacer que se cumpla.

Como aspectos problemáticos, a la dinámica de alza de precios de los alimentos se añaden los debates en torno a la presión que ejercen el crecimiento económico y de la población y su ingreso sobre los recursos, y en relación con la viabilidad a largo plazo del esquema de aprovechamiento basado en el uso de los hidrocarburos. Tiende a ganar importancia la crítica radical de la agricultura industrial —no exclusivamente de la revolución verde—, por sustentarse en combustibles fósiles y el uso intensivo de insumos, la poca diversidad de cultivos y el monocultivo y la ruptura de la asociación de actividades (véase Angelo, 2010). Este enfoque no encaja en la visión convencional que ve como positivo el descenso del número de uni-

dades productivas, el aumento de la escala de operación y la especialización en unos cuantos productos, así como su promesa de crecimiento económico.

El abordaje de estos aspectos ha estado socavando la visión convencional respecto a las políticas agrícolas, porque la consideración más importante es el efecto sobre la sustentabilidad, el ambiente y la salud, no el efecto distorsionante, aunque este último aspecto también sea objeto de crítica, cuando ello implica la inducción del uso de insumos y sistemas de aprovechamiento ambientalmente destructivos.¹⁴ Incluso, se ponderan más las conexiones locales que los vínculos con el comercio, pues el transporte implica un alto costo energético.

LAS BUENAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

De acuerdo con las disciplinas de la OMC, las buenas políticas son las que tienen efectos mínimos distorsionantes sobre el comercio. Las medidas que pasan este criterio se clasifican dentro de lo que se conoce como la caja verde. Pueden ser implementadas medidas distorsionantes, pero dentro de ciertos márgenes, bajo la premisa de reducir el nivel agregado de distorsión. Las medidas que causan distorsión se agregan dentro de la caja ámbar, la cual comprende la Medida Global de la Ayuda (MGA) y las exenciones *De minimis*. La Ronda de Doha debió haber decidido sobre la reducción de ambos conjuntos de medidas; sin embargo, no ocurrió así. Los países de menor desarrollo proponen abrir la negociación, incluso respecto a la caja verde. El Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay toleró el uso de medidas clasificables dentro de la caja azul, pero que implicaban el recorte de la oferta a fin de disminuir su efecto sobre el mercado internacional. Es utilizada actualmente por pocos países (Estados Unidos, Japón y Noruega). Además, para países de menor desarrollo, excepto China, se permite el apoyo a pequeños productores de ingresos bajos o de baja dotación de recursos (considera subsidios a la inversión, a los insumos y para su alejamiento de cultivos ilícitos).

La MGA es distinta para cada país, dependiendo de las condiciones de su incorporación a la OMC y su nivel de desarrollo. Los países pueden aplicar instrumentos que afecten el comercio, siempre que éstos se encuentren por debajo de los techos comprometidos, más las exenciones *De minimis* y

¹⁴ En Paarberg (2010) se percibe un debilitamiento de la confianza respecto al enfoque que determinó las reformas, ante nuevos escenarios, enfoques y críticas. En diferente sentido, variantes de enfoques críticos pueden encontrarse en Schanbacher (2010) y Angelo (2010). En Norwood *et al.* (2015) hay un tratamiento de las controversias respecto a los alimentos y la agricultura.

de la caja azul, o las medidas de trato especial y diferenciado. En la práctica, como una manera de influir sobre la dinámica de sus sectores agrícolas, sin violar las normas de la OMC, los diseñadores de políticas han estado induciendo el desplazamiento de los instrumentos de apoyo hacia la caja verde, jugando a la vez con la cláusula *De minimis*, particularmente en países desarrollados.

Los casos de Estados Unidos y México permiten hacerse una idea respecto a la clasificación de los instrumentos de apoyo a la agricultura, siendo el primero una economía desarrollada y el otro un país en desarrollo (véase cuadro 1). Según las categorías descritas anteriormente, la caja verde de Estados Unidos excede ampliamente el techo comprometido de MGA ante la OMC y equivale al 90% del gasto destinado a la agricultura por ese país. Además, las medidas de la caja ámbar se acercan a ese límite, mientras que las medidas de la MGA corriente representan el 20% de la MGA comprometida para su posible reducción. En el caso de México, si bien se trata de una economía en desarrollo con un margen envidiable para recurrir a medidas distorsionantes, no lo utiliza. Ni toda la suma de categorías de clasificación agota la medida global de ayuda comprometida, incluyendo a la caja verde, en conjunto representan el 48.6% de ese techo comprometido. Además, sus medidas distorsionantes, la MGA corriente, sólo representan el 7.2% de la MGA comprometida.

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO NOTIFICADAS A LA OMC (2015)

	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
	<i>Millones de US dólares</i>	<i>Millones de pesos (precios de 1991)*</i>
MGA comprometida	19 103	25 161
MGA total corriente	3 846	1 810
Caja verde	121 477	8 371
Comportamiento <i>De minimis</i>	13 338	531
Trato especial y diferenciado		1 507

* México hace las notificaciones en pesos de 1991.

FUENTE: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Browse/FE_B_S006.aspx>.

Los gobiernos tienen cierto margen para proceder en cuanto al nivel de orientación de mercado de sus políticas. En tal sentido, los presupuestos asignados y el tipo de políticas elegidas son dependientes de la capacidad financiera de los gobiernos, de su visión ideológica y de los procesos polí-

ticos que conducen a la formulación e implementación de programas. En la elección influyen la capacidad de presión o cabildeo de los productores y empresas relacionadas con las actividades económicas en la agricultura, así como de las organizaciones no gubernamentales, ambientalistas o de consumidores.

Por efecto de los condicionamientos de la OMC y de la adopción del enfoque subyacente a los procesos de reforma, el cambio de políticas ha implicado a largo plazo el desplazamiento desde medidas de sostén de precios —de sostén indirecto del ingreso de los productores— hacia transferencias o pagos gubernamentales, de sostén directo del ingreso. Algunos de estos pagos pueden haber sido inicialmente definidos compensatorios de los efectos de los procesos de apertura o como medidas temporales para comprar la aceptación de reformas, cuando implicaban la pérdida de ingresos; sin embargo, con el tiempo, desde la apreciación de los productores pudieran devenir en una especie de derecho otorgado/reconocido por el Estado, difícil de eliminar.

Desde la perspectiva de la búsqueda de la orientación al mercado, en su versión más extrema, lo deseable es la desaparición de toda forma de pago, así como la reducción de presupuestos hasta niveles mínimos, conservando de manera restringida medidas que atienden la generación de bienes y servicios considerados bienes públicos o *cuasi* públicos, y pagos muy enfocados hacia ciertos grupos, en la categoría de pobres, no propiamente de productores de bajo ingreso. Sin embargo, en el marco del descenso de la protección en frontera y la renuncia a aplicar medidas de sostén de precios domésticos, y ante la inviabilidad política de eliminar totalmente los programas de apoyo destinados al sector, el esquema de transferencias o pagos ha venido a ser la forma de disponer de instrumentos de intervención.

Los pagos se han constituido en un mecanismo para dar respuesta a demandas de los actores relacionados con la agricultura, frente a condiciones de coyuntura o emergencia, o como una vía para mantener esquemas de soporte o redes de protección social. Siendo pagos, implican que las medidas de intervención se hacen descansar en el dinero de los contribuyentes y no en los consumidores, pudiendo, por lo tanto, generar presiones sobre el gasto si no hay disciplina. Los datos de la OCDE permiten observar esto de mejor manera.

En resumen, en general ha ocurrido un cambio en las formas de intervención, desde las medidas de sostén de precios hacia esquemas de pagos y desde medidas consideradas fuertemente distorsionantes de la producción, hacia medidas de efecto menor. Este doble desplazamiento ha definido hasta ahora el cambio en las políticas agrícolas. A esto se agrega un aumento relativo —no necesariamente absoluto— de los montos destinados hacia

la agricultura en su conjunto, a través de servicios generales de apoyo que los gobiernos proporcionan. Este tipo de medidas no está vinculado a la producción corriente, sino que influyen en la producción de largo plazo, entrando, por lo tanto, en la caja verde (Trujillo, 2007).

COMPORTAMIENTO AGREGADO Y COMPARATIVO DE LAS MEDIDAS DE APOYO A PARTIR DE PAÍSES SELECCIONADOS, SEGÚN LA BASE DE DATOS DE LA OCDE

Los gobiernos están obligados a reportar sus medidas de política a la OMC, dando así evidencia de que efectivamente sus países se ajustan a los compromisos establecidos con esa institución. Adicionalmente, aquéllos que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) deben proporcionar a este organismo información referente a sus medidas de apoyo. A diferencia con la OMC, la OCDE sí está en capacidad de hacer un seguimiento oportuno y estrecho de las políticas agrícolas de los gobiernos, pero lo hace con base en una metodología propia, diferente de la utilizada por la OMC¹⁵ y para un universo de países más reducido.¹⁶ No obstante, a la OCDE pertenecen los países más importantes en lo referente a medidas de intervención en la agricultura y, por consiguiente, los que tienen la mayor capacidad de distorsión del comercio agrícola.

Conforme a la metodología y la base de datos de la OCDE, el apoyo total dado a la agricultura por sus países miembros no ha disminuido, que era uno de los aspectos relevantes de lo que se buscaba a través de la prescripción de reformas de las políticas. En dólares estadounidenses, la Estimación Total del Apoyo (Total Support Estimate, TSE) pasó de 258 mil millones, en promedio para el periodo 1986-1988, a 319 mil millones, para el periodo 2014-2016.

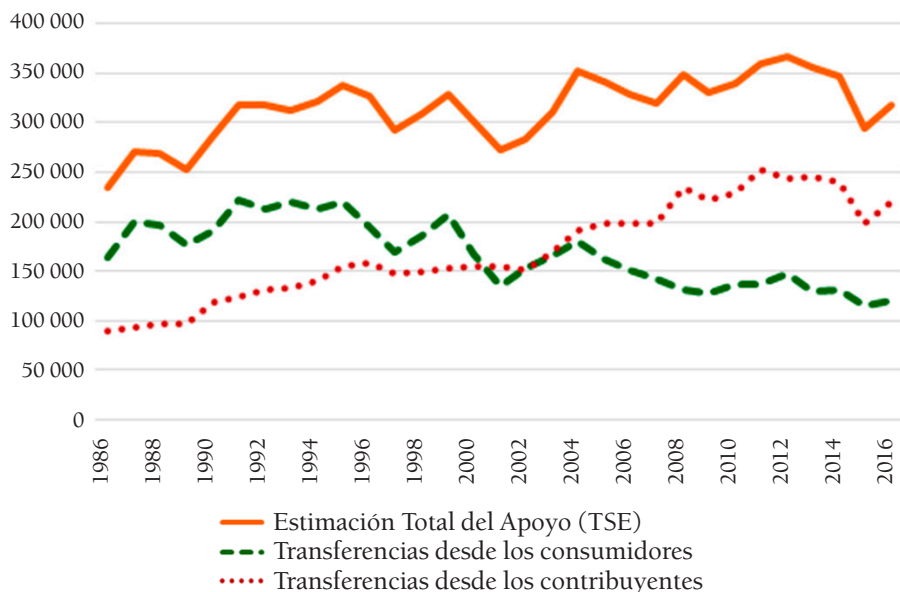
Por otra parte, si bien la TSE ha aumentado, las medidas que implican transferencias desde el consumidor (básicamente medidas asociadas al sostén de precios de mercado en beneficio del productor) han caído nota-

¹⁵ En Effland (2011) se puede encontrar un abordaje respecto a las diferencias entre las metodologías de clasificación de medidas de política de la OMC y la OCDE, y los diferentes resultados que arrojan.

¹⁶ En materia de política agrícola, la información de la OCDE se refiere a los países de la Unión Europea (28), tomados en conjunto, y Australia, Canadá, Chile, Corea del Sur, Estados Unidos, Islandia, Israel, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía. Sin embargo, adicionalmente la OCDE también hace seguimiento de países no miembros. El número de países se ha modificado a lo largo del tiempo, por integración a la Unión Europea o por la aceptación de nuevos miembros. La OMC se integra con 164 países.

blemente. Tal caída, sin embargo, ha sido más que compensada con medidas presupuestales, es decir, con transferencias que provienen de los contribuyentes (véase gráfica 2); su incremento se explica tanto por el aumento de la membrecía en la OCDE, como por el cambio en las formas de intervención.

GRÁFICA 2
TRANSFERENCIAS A LOS PRODUCTORES SEGÚN FUENTE,
EN MILLONES DE DÓLARES: 1986-2016



FUENTE: OECD.Stat, datos extraídos el 30 de enero de 2018.

La dinámica descrita respecto a las transferencias de origen público es el reflejo, tanto del comportamiento agregado de las medidas dirigidas a apoyar a los productores directamente como del gasto destinado a facilitar, en general, el funcionamiento del sector como un todo. Con relación al segundo aspecto, en la clasificación de la OCDE se le mide a través del agregado denominado Estimación del Apoyo en Servicios Generales (General Services Support Estimate, GSSE). La GSSE ha sido creciente, pasó de un promedio de 25 mil millones en 1986-1988 a 41 mil en 2014-2016; si bien descendió de 4.6% del valor de la producción de la agricultura a precios del productor a 3.6%. Esta última proporción mostró un comportamiento al alza hasta 1995, pero posteriormente asumió una tendencia consistentemente descendente que se relaciona con la presión para mantener disciplina fiscal.

De la GSSE se deriva el indicador %GSSE,¹⁷ el cual mide los gastos de los gobiernos orientados a facilitar la operación del sector como proporción de la Estimación Total del Apoyo (TSE). Pasó de ser de 9.6 a 13% en los periodos de referencia antes utilizados. Es decir, si bien los gobiernos han tendido a disciplinar el gasto, la visión general ha sido buscar que éste se enfoque lo menos posible en los productores.

Por otra parte, el primer aspecto antes mencionado es recogido a través de la Estimación del Apoyo al Productor (Producer Support Estimate, PSE), que agrega tanto el conjunto de pagos provistos a los productores como las medidas de sostén de precios de mercado. Ha registrado frecuente variabilidad con un ligero ascenso al pasar de 217 mil millones en 1986-1988 a 235 mil millones en 2014-2016. Partiendo de la PSE se llega al indicador %PSE.¹⁸

El %PSE da idea del grado de dependencia que guardan los productores respecto a las medidas de política, mide la proporción de las transferencias a los productores con relación a sus ingresos brutos agregados. El indicador %PSE habrían pasado de ser de 36.5% en 1986-1988 a ser de 18.2% en 2014-2016. Esa reducción es la expresión del avance en la mayor orientación de mercado buscada por el conjunto de países miembros de la OCDE. No obstante, en promedio, después de tres décadas la dependencia de los productores respecto a las medidas de política, continúa siendo alta. En general, esos datos indican que los países miembros de la OCDE no están en posibilidad de dejar de intervenir. La agricultura sigue siendo demasiado importante como para dejarla completamente al mercado.

Las medidas de política que benefician directamente a los productores (PSE) operan vía sostén de precios de mercado o vía pagos (transferencias) gubernamentales. Bajo una perspectiva de orientación al mercado se recomienda la segunda opción sobre la primera, asumida como un mal menor. El razonamiento es que las políticas de precios, al ser efectivas para estimular

¹⁷ El %GSSE se define como la proporción de la Estimación del Apoyo en Servicios Generales provistos por los gobiernos a su agricultura respecto a la Estimación Total del Apoyo. La GSSE se define como el valor de las transferencias brutas en servicios generales proporcionados a los productores agrícolas colectivamente considerados (tales como investigación, desarrollo, capacitación, inspección, promoción y mercadeo), derivados de medidas de política que apoyan a la agricultura, sin importar su naturaleza, objetivos e impacto en la producción, el ingreso o el consumo. Excluye cualquier pago entregado a productores individuales (véase OCDE, 2010).

¹⁸ El %PSE es el resultado de dividir la Estimación del Apoyo al Productor (Producer Support Estimate, PSE) entre el valor de los ingresos brutos de las unidades productivas, a precios del productor, multiplicado por 100. La PSE se define como el valor monetario de las transferencias brutas recibidas por los productores que provienen de consumidores y contribuyentes, derivadas de medidas de políticas que apoyan a la agricultura, sin que importe su naturaleza, objetivos o impactos en la producción o el ingreso agrícolas (véase OCDE, 2010).

la producción, llevan a que la oferta exceda a la demanda, hacia la creación de existencias públicas y a generar presiones a la baja sobre los precios y a políticas de estímulo de las exportaciones. De ese modo se crea una brecha entre el precio doméstico y el precio internacional. La idea subyacente es que el precio que se forme en el mercado sea el resultado de sus fundamentos y no el producto de medidas de intervención que llevan a la distorsión de los precios en los mercados internacionales.

Las medidas de sostén de precios (Market Price Support, MPS) han disminuido de manera significativa, pero aún tienen una presencia elevada. Representaron 76% de la Estimación del Apoyo al Productor en 1986-1988 y 44.9% en 2014-2016. Cabe añadir que desde 2008, la proporción se ha mantenido relativamente estable como respuesta a la inclinación de los precios a la baja y porque los gobiernos enfrentan presiones crecientes para que intervengan a fin de mantener precios rentables. De cualquier manera, a largo plazo, en términos absolutos, los montos destinados a soporte de precios han disminuido para el conjunto de la OCDE.

En contraste con las medidas de sostén de precios de mercado, las transferencias públicas vía diversas formas de pago han pasado de representar el 24% de la Estimación del Apoyo al Productor, en promedio para el periodo 1986-1988, a representar el 55.1% en 2014-2016, o bien en montos absolutos se ha pasado de un promedio de 52 mil millones de dólares a 129 mil millones de dólares; si bien ha habido una inclinación al descenso desde el año 2011. Por consiguiente, es la mayor recurrencia a pagos de distinto tipo lo que realmente ha definido las reformas de las políticas agrícolas de las últimas décadas. La intervención de los gobiernos en la agricultura se modificó en su forma, pero no se volvió significativamente menos importante.

La brecha entre el precio doméstico y el precio internacional ha estado cerrándose, pero la pérdida derivada de ese cierre ha sido compensada en parte mediante pagos o transferencias y, adicionalmente, con gastos orientados al sector en su conjunto. Sin embargo, no está probado que estas nuevas formas de intervención sean mejores que las anteriores para todos los países, objetivamente, más allá del discurso ideológico favorable a un comercio sin distorsiones.

Por otra parte, vistas en conjunto, las formas más distorsionantes, aquellas vinculadas no sólo a precios sino también a la producción corriente e insumos, conforme a las categorías de clasificación de la OCDE, han venido cayendo en cantidades absolutas, habiendo pasado de representar en promedio 90% en 1986-1988 a 59% en 2014-2016, de la PSE.

Para una mejor comprensión de las políticas agrícolas de México en el contexto internacional, son útiles los datos con relación al %PSE para los

países miembros de la OCDE. Si se toma al grupo de países que integran a la Unión Europea como un solo país, se tiene una lista de 14 miembros de la OCDE, donde México se ubica como el sexto país con más bajo %PSE (9.8%) en promedio para el periodo 2014-2016, después de Nueva Zelanda (0.7%), Australia (1.9%), Chile (3%), Canadá (9.3%) y Estados Unidos (9.4%).¹⁹ De acuerdo con ese porcentaje y teniendo en cuenta el valor correspondiente a la OCDE (18.2%), la dependencia del productor mexicano respecto al ingreso que se deriva de las medidas de política es baja y similar a la de Estados Unidos y Canadá, habiendo mostrado un comportamiento histórico descendente, ajustado en general a la trayectoria de los países de la OCDE.

El ingreso del productor imputable a las políticas puede ser descompuesto en diversas categorías de agregación. Para abordar el caso de México, los referentes particulares de Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón, así como la OCDE, son útiles. Atendiendo a la clasificación del organismo antes mencionado, las medidas de política relacionadas con el sostén de precios de mercado son todavía sobresalientes para algunos de los países. Lo son para Japón y Canadá, por ejemplo, ya que estos países muestran porcentajes por encima del promedio, representado por la OCDE (véase cuadro 2).

Contra la tendencia general, las medidas de sostén de precios aumentaron su importancia relativa en el ingreso de los productores en Canadá. En promedio, en 1994-1996 representaban 49.2% de la Estimación del Apoyo al Productor y en 2014-2016, 60.8%. En Japón sobresalen ampliamente las políticas de sostén de precios, sin embargo, hubo un muy ligero descenso al pasar de 91.5% en 1994-1996 a 80.5% en 2014-2016. Por otra parte, en la Unión Europea, habiendo sido un actor de primer orden en la negociación de la Ronda de Uruguay, se observa una inclinación clara a la disminución de la importancia del peso de medidas para sostener precios al productor, ya que en 2014-2016 representaban 20.3%, cuando en 1994-1996 equivalían a 59.4% de la PSE. En contraste, México ha pasado de un porcentaje de 18.6% en 1994-1996 a 33.3% en 2004-2006, y luego a 18.5% en 2014-2016. El bajo porcentaje de 1994-1996 se explica por el efecto de la devaluación del tipo de cambio²⁰ registrada en diciembre de 1994, no porque hubiera la decisión de recurrir en mayor medida a políticas de sostén de precios. La postura gubernamental ha sido consistente con la idea de eliminación paulatina.

¹⁹ El %PSE en orden descendente para el periodo 2014-2016 fue: Noruega (59.7%), Suiza (57.6%), Islandia (55.5%), Corea (49.3%), Japón (47%), Turquía (26.4%), Unión Europea —28 países— (19.6%), Israel (15.7%), México (9.8%), Estados Unidos (9.4%), Canadá (9.3%), Chile (3%), Australia (1.9%) y Nueva Zelanda (0.7 por ciento).

²⁰ La metodología de la OCDE tiende a ser afectada por la dinámica de los tipos de cambio.

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DEL APOYO AL PRODUCTOR (PSE): 2014-2016

	Unión Europea (28)	Estados Unidos	Japón	Canadá	México	OCDE
PSE como porcentaje del ingreso agrícola bruto: %PSE	19.6	9.4	47.0	9.3	9.8	18.2
Estimación del apoyo al productor (PSE)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Apoyo basado en la producción de <i>commodities</i>	21.0	27.9	84.4	60.8	20.1	46.7
Sostén de precios de mercado	20.3	26.7	80.5	60.8	18.5	44.9
Pagos basados en la producción	0.6	1.1	3.9		1.6	1.8
Pagos:	79.7	73.3	19.5	39.2	81.5	55.1
Basados en el uso de insumos	13.4	22.1	3.3	8.8	58.3	12.2
Basados en el año corriente, A/An/R/I, condicionados a producir	21.5	20.8	4.9	30.2	4.6	15.3
Basados en referente fijo o histórico, A/An/R/I, sin exigencia a producir	0.1				17.1	1.1
Basados en referente fijo o histórico, A/An/R/I, sin exigencia a producir	42.1	24.3	7.5			22.8
Basados en criterios no relacionados con <i>commodities</i>	1.4	4.9				1.7
Otros	0.6			0.2		0.3

NOTA: A/An/R/I: Área/Número de animales/Entradas/Ingreso.

FUENTE: OECD.Stat, datos extraídos el 30 de enero de 2018.

En cuanto a la agrupación de medidas que implican subsidios y otros desembolsos presupuestarios, los datos muestran grandes diferencias. Japón se basa aún en apoyos que están vinculados a la producción y que, por ese hecho, como las medidas de sostén de precios, son considerados altamente distorsionantes. De manera menos concentrada que Japón, México basa sus esquemas de pagos principalmente en el uso de insumos, lo mismo que Estados Unidos. En este país, sin embargo, las variantes de pagos están menos concentradas. En Canadá los pagos están vinculados al año corriente e implican la exigencia de producir para beneficiarse de ellos. La parte más significativa de los pagos de la Unión Europea consiste en pagos vinculados a una base fija o histórica, pero no condicionados, es decir, no implican la exigencia de producir.

Los pagos basados en referentes históricos no modificables —es decir, no vinculados a la producción corriente— y en el ingreso agrícola global, son considerados de los menos distorsionantes del comercio, mientras que los pagos basados en el producto y en el uso de insumos son calificados como los más distorsionantes, lo mismo que las medidas de sostén de precios.

En perspectiva histórica, los pagos vinculados a insumos en México habían desempeñado un papel de primer orden, ya que buscaban reducir costos para mejorar la utilidad del productor y la modernización de las unidades productivas, estaban asociados al fomento de la adopción de nuevas tecnologías. Se habían estado reduciendo, pero a partir de 1998 la tendencia declinante se ha revertido. Mediante este mecanismo se ha compensado al productor por el incremento de los precios de los insumos en años recientes, a causa de presiones inflacionarias y la depreciación del tipo de cambio, ya que la dependencia respecto a importaciones se ha elevado; también se ha buscado compensar al productor ante el mal funcionamiento de los mercados de insumos.

En un principio, en México se tuvo la idea de basarse fundamentalmente en pagos desacoplados, a través de Procampo, para su eliminación posterior. Sin embargo, a lo largo del tiempo los programas se multiplicaron, de manera que el peso de Procampo —ahora Proagro productivo— disminuyó. No podía ser de otro modo, dados los problemas estructurales que padece el campo mexicano, su complejidad, la gran diversidad en zonas de producción, el dualismo productivo y el funcionamiento defectuoso de los mercados. De ahí que hayan emergido esquemas de apoyo a la comercialización, subsidios a los costos de producción y programas para inducir la capitalización de los productores y el aumento de la productividad. La multiplicación de programas ha sido causa de desorden, traslapes y de pérdida de eficiencia en la asignación de recursos. Además, los cambios políticos llevaron a una creciente importancia de la Cámara de Diputados en la definición de presu-

puestos, creando el espacio para un cabildeo más intenso de gobiernos locales, de productores organizados y de empresas.

Poco a poco se debilitó la pretensión de retiro del Estado de las actividades agrícolas, habiéndose instituido un nuevo esquema, bastante diferente del que se pretendía al principio con la reforma de las políticas agrícolas, producto de presiones sociales y de la necesidad de dar respuesta a problemas reales existentes en el campo mexicano. Debido al exceso de carga ideológica, México perdió tiempo precioso. La experiencia de la reforma prueba que múltiples programas que fueron eliminados no debieron desaparecer, sino ser rediseñados o corregidos en su funcionamiento. Entre otros, los que se refieren a construcción de infraestructura en apoyo al desarrollo de actividades agrícolas, la investigación agrícola y la asistencia técnica. Esto es lo que ahora se conoce como mejorar la oferta de bienes públicos, lo cual, como expresión de una reconsideración, viene siendo impulsado por la FAO, el Banco Mundial y la OCDE.

En los últimos años, los pagos relacionados con la adquisición de coberturas y agricultura de contrato han adquirido gran importancia; sin embargo, suelen concentrarse en un grupo muy reducido de productores de regiones que son excedentarias, las cuales son las que enfrentan problemas de comercialización. Hasta cierto punto es natural que así suceda, ya que los mercados no funcionan bien y esto afecta sustancialmente a los productores que están en el mercado. Sin embargo, el gasto público destinado al campo refleja inequidad creciente.

LA BÚSQUEDA DE OPCIONES PARA LA AGRICULTURA MEXICANA

Los indicadores de la OCDE muestran que los formuladores de política en México han buscado ajustarse al tipo de reformas recomendadas por los promotores del comercio sin distorsiones, si bien no al grado de Nueva Zelanda o Australia, países asumidos como modelo a seguir. Estos países son grandes exportadores de productos de la agricultura y cuentan con territorios relativamente extensos respecto al tamaño de su población,²¹ lo cual se

²¹ De acuerdo con la OCDE (2017), Australia, con 24 millones de habitantes, tiene una densidad demográfica de tres habitantes por km²; Nueva Zelanda, con cinco millones de habitantes, de 17 habitantes por km², y México, con 121 millones, de 61 habitantes por km². A manera de referencia, Estados Unidos, con 321 millones, tiene una densidad demográfica de 35 habitantes por km². Asumiendo la superficie territorial, o la de cultivo, como constante, a mayor incremento de la población mayor demanda de alimentos y mayor presión sobre el recurso suelo agrícola. Para efectos de contar con un saldo superavitario en el sector agropecuario, la baja densidad demográfica viene a ser una ventaja. Además, en general, a mayor densidad demográfica menos tamaño de predios destinados a uso agrícola. El tamaño de las unidades de producción agrícola

refleja en la escala de operación de sus unidades productivas. México, en contraste, debido a sus altas tasas de crecimiento demográfico y el cambio en las políticas comerciales y de apoyo doméstico, pasó a ser un gran importador de alimentos básicos, mientras que en su estructura agraria predomina el minifundio, padeciendo incluso una grave polarización productiva a causa, en parte, de la diferente presión que la población ejerce sobre el recurso tierra.

Desde la perspectiva de la OCDE México no se ve mal (véase cuadro 3), pero desde el punto de vista interno los esquemas de política vigentes muestran poco consenso y profundo desgaste, pues son pocos los ganadores y muchos los perdedores. Entre las críticas más frecuentes, provenientes de diversas perspectivas, están: el gasto público destinado al campo ha aumentado, pero no hay relación adecuada entre incremento y desempeño del sector —mucho gasto para tan pobres resultados—; los programas se caracterizan por su inequidad social y regresividad; el saldo comercial del sector es desfavorable y hay amenazas a la seguridad alimentaria; se interviene en reacción a presiones o problemas de coyuntura, lo cual deja excesivo espacio a la discrecionalidad, y no hay un marco que dé certidumbre al productor; no se pone atención al cambio climático y se induce la sobreexplotación de los recursos y el uso de tecnologías ambientalmente dañinas; las políticas se sesgan contra la ventaja comparativa de productos exportables y se marcha en sentido opuesto al resto del mundo; los programas asumen objetivos múltiples y pierden eficacia; no se atiende a las fallas de mercado, tampoco a la oferta de bienes públicos; aparentemente se pone atención a la pobreza, pero hay un sesgo contra el pequeño productor; no fomentan la producción; los esquemas de pagos carecen de oportunidad, sus reglas de operación son burocráticas y fuente de conflicto; y los esquemas basados en transferencias generan conductas parasitarias y clientelares y mayor corrupción. Este último aspecto adquirió especial relevancia durante el presente gobierno federal.

Bajo el contexto de alta corrupción que caracteriza a México, el enfoque de pagos o transferencias públicas directas a los productores tiene efectos perversos. Por una parte, las ayudas o apoyos públicos son utilizables como instrumento para nutrir clientelas políticas, utilizables en procesos electorales, generando dependencia y conductas parasitarias (de quienes canali-

la no sólo es dependiente de la forma en que funciona el mercado de tierras —existencia o no de barreras de acceso a la propiedad—, sino de la presión que la dinámica de la población ejerce sobre el uso del suelo agrícola. Hasta ahora, en Estados Unidos ha sido posible combinar el aumento de la escala de operación con crecimiento demográfico, debido a su gran extensión territorial, y porque la expansión de la economía y el aumento del empleo urbano han sido tales que han hecho factible la absorción de la población rural.

CUADRO 3
CLASIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA EN MÉXICO, CONFORME A LA OCDE

	1994-1996	2004-2006	2014-2016
Estimación del apoyo al productor (PSE)	9 957	56 477	88 517
Pagos basados en el uso de insumos	6 098	18 562	51 279
Formación de capital fijo	2 032	7 022	26 317
Insumos variables	3 298	7 844	17 169
Servicios en la unidad productiva	768	3 696	7 793
Apoyo basado en la producción de <i>commodities</i>	-2 047	22 764	18 212
Sostén de precios de mercado	-2 182	18 739	16 725
Pagos basados en la producción	135	4 025	1 487
Pagos basados en referente fijo o histórico, A/An/R/I, condicionados a producir		1 833	15 071
Pagos basados en el año corriente A/An/R/I, condicionados a producir	105	565	3 955
Pagos basados en referente fijo o histórico, A/An/R/I, sin exigencia de producir	5 802	12 630	
Pagos basados en criterios no relacionados con <i>commodities</i>		123	

FUENTE: OECD.Stat, datos extraídos el 30 de enero de 2018.

zan dinero y de quienes lo reciben), y enormes desperdicios de recurso públicos que son escasos. No se logran así los propósitos de modificación de la condición de los beneficiarios objetivo. Por otra parte, la actividad de gestión para “bajar recursos” genera sesgos a favor de unos cuantos, bien relacionados, y tiende a corromper a los liderazgos, siendo causa de desestructuración de las organizaciones, particularmente las campesinas. Para que pequeños productores puedan operar competitivamente haciendo economías de escala, su organización colectiva es fundamental; sin embargo, el país padece un desmantelamiento de esa infraestructura social necesaria para funcionar en los mercados. Las organizaciones de pequeños productores para operar en mercados deben ser vistas como de interés estratégico. En tal sentido, la experiencia está indicando que son preferibles las políticas de precios distorsionantes a esquemas de pagos públicos, más allá de lo que afirman diseñadores de política de los organismos internacionales.

¿Por qué la reforma de las políticas agrícolas ha dado pobres resultados, siendo pocos los convencidos y numerosos los críticos? Las explicaciones son diversas. El problema no ha sido analizado a profundidad, por brevedad aquí solamente se destacan algunos aspectos para efectos de definir algunas alternativas.

Debido al seguimiento externo de las políticas agrícolas de México, los formuladores de políticas han puesto énfasis en atender las exigencias de orden externo, incluso sin haber presión, pues se ha compartido el discurso implícito. En tal sentido, la lógica imperante en la toma de decisiones no ha estado determinada por el interés nacional propiamente, si bien se ha buscado satisfacer ciertos intereses dentro del país o se han tomado medidas para apagar conflictos. En otros países, aun bajo la idea de mayor integración global, se procedió de manera más pragmática, atendiendo al juego de intereses, en un marco de funcionamiento democrático o de realización del interés nacional. En México se ha llegado al punto en que cada vez es menos factible mantener consistencia con la visión convencional de reforma, debido al nivel de rechazo social, la lógica de asignación presupuestal y los acotamientos que implica la consolidación de una democracia.

La experiencia con los pagos de Procampo ilustra sobre el punto. Fue definido como un programa de transición para concluir en 15 años, no obstante, debido a la presión de gobiernos de las entidades federativas y de organizaciones de productores, especialmente en regiones donde la agricultura es importante, fue autorizada su continuidad más allá de ese lapso. No sólo resultó complicado su cierre sino incluso su posible reforma. En la administración de Enrique Peña Nieto, finalmente se hace a un lado la idea de pago desacoplado, no distorsionante, para darle un sentido de fomento (condicionada la recepción a producir), bajo la denominación de Proagro productivo.

La experiencia internacional muestra que los países no están en posibilidad de dejar de intervenir en sus mercados agrícolas y en el desarrollo de su agricultura, un esquema de no intervención sería viable solamente para unos muy pocos países de recursos abundantes y muy baja densidad demográfica. Siendo así, entonces la alternativa es hacer más eficiente el proceso de formulación de políticas y de intervención, para efectos de reflejar de mejor manera las preferencias sociales amplias, alcanzar los mejores resultados en términos de los objetivos propuestos y reducir sus costos.

La eficiencia no sólo se relaciona con mejorar el funcionamiento de la democracia y la evaluación y seguimiento de políticas, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, sino sustancialmente con otros tres aspectos: la creación de foros para la consulta y definición de políticas y programas; la generación de un marco legal para la elaboración de presupues-

tos multianuales para el conjunto de programas; y la formación de personal experto para hacer más profesional el diseño, la evaluación de su efectividad y alcance de los objetivos que los justifican, así como garantizar el buen funcionamiento de los mercados. La opinión experta es fundamental para la toma de mejores decisiones, México aún carece de suficiente personal calificado para el análisis y formulación de políticas agrícolas.

Por otra parte, los gobiernos deben tener claridad respecto al tipo de transformaciones que se pretende inducir con el gasto público. La lógica no debe ser transferir recursos para aumentar el ingreso de cierta clase de productores o combatir la pobreza, sino hacer que éstos desarrollen capacidades para que requieran cada vez menos del apoyo público. Además, deben implicar acciones para que se superen las condiciones en las cuales los productores realizan su actividad, a fin de mejorar su viabilidad económica en el espacio en que interactúan. Dar certidumbre es fundamental.

Conforme a Rello (2008), los problemas del sector rural tienen en gran medida una naturaleza estructural y requieren de tiempo para su superación. Las políticas no han atendido adecuadamente a esa circunstancia, pues aún se asume que el mercado tiene el potencial de realizar por sí mismo los ajustes necesarios: induciendo que los excedentes de mano de obra en el campo sean absorbidos por otras actividades, donde encuentren un uso más productivo; asignando los recursos hacia las actividades más rentables en la agricultura, las que crean más empleo y permiten exportar; llevando a un aumento en la escala de operación y a la reducción del número de unidades productivas; y haciendo que emerjan nuevos mercados para productos e insumos. La experiencia muestra que esa idea tiene poco asidero en la realidad de la agricultura mexicana.

Las reformas para crear mercados de tierras y quitar obstáculos a la movilidad del recurso, a través de la modificación de la legislación agraria y la garantía de derechos de propiedad, han resultado fallidas, pues según lo confirman datos censales, el número de unidades productivas no ha disminuido sino aumentado, en tanto la tenencia ejidal no ha experimentado grandes variaciones (véase Robles, 2010). Por más cambios que se realicen a la legislación, México no podrá disponer del tipo de escalas de operación promedio que se tienen en Estados Unidos, tomado como modelo de referencia, a través de simplemente dejar que los mercados concentren la propiedad agraria. La presión demográfica sobre el suelo, que ya se tiene, cancela esa posibilidad.

Tampoco los mercados de crédito en el campo se van a volver eficientes, sin intervención, como no ocurrió a partir del, hasta cierto punto, retiro del Estado. En un ambiente de baja rentabilidad y alto riesgo será mínimo el crédito al campo. Además, no debe olvidarse que la búsqueda de equili-

brios sociales puede ser más importante que la búsqueda de equilibrios económicos, pues el desarraigo y la pérdida de cohesión social llevan a la inestabilidad y a la inseguridad —respecto a la vida y los derechos de propiedad—, según ha ocurrido, creando presiones sobre el gasto público y severos obstáculos al crecimiento. En tal sentido, es deseable que se dé la importancia que merecen a los mercados, pero no debe ponerse toda la fe en ellos.

El diseño de políticas y programas en el espacio rural debe partir de los tipos de unidades productivas que realmente se tienen y las tendencias que las afectan, no de una estructura idealizada, o asumiendo comportamientos imaginarios de los productores, como si éstos reaccionaran igual a un estímulo similar. Bajo una pretensión de racionalidad, ha estado presente el enfoque de diferenciar a los productores viables de los que no lo son, para efectos de ser considerados o no beneficiarios de ciertos programas; sin embargo, ello implica la exclusión de la mayor parte de los productores. Al ser la mayoría, deben definirse programas para pequeños productores de bajos ingresos, atendiendo a las condiciones en las que operan y el tipo de productos que cultivan, en su carácter de tales, no como pobres, sujetos a la asistencia social. Este tipo de productores son importantes para mantener la vitalidad de las zonas rurales y el desarrollo rural.

Los niveles de inequidad en el campo mexicano son muy altos y tienen que ver con la estructura agraria y productiva que se tiene, no sólo con factores históricos y culturales o con el funcionamiento del sistema político y una mala elección de políticas. La inequidad que reflejan las medidas de política tiene como sustrato la inequidad que se deriva de la distribución de los recursos suelo y agua. Las políticas pueden compensar esa desigualdad, en cierto grado, pero no pueden eliminarla, a menos que fuera realizada una reforma agraria radical para redistribuir la propiedad, lo cual no es viable ni recomendable.

En términos de equidad, las políticas agrícolas actuales no son mejores que las del pasado. Más bien, el deterioro del sistema ejidal y el aumento de la emigración a Estados Unidos indican que se sesgaron contra los campesinos, dentro de la lógica de incentivar la movilidad de la mano de obra. El carácter regresivo de los instrumentos se ha usado para justificar la adopción de instrumentos no distorsionantes o la desaparición de los que los son, pero la crítica puede ser engañosa. En el contexto de la agricultura mexicana, la inequidad en los instrumentos no puede evitarse del todo, porque para ser eficientes las políticas tienen que ser enfocadas, lo cual implica discriminación. La progresividad y la equidad son importantes como criterios a considerar en la definición de programas, pero ello no debe conducir a la inacción o desatención de problemas que suelen ser graves

regionalmente, como los que se refieren a la comercialización, al seguro agrícola o al crédito rural.

El gasto público no puede tener como objetivos únicos la redistribución del ingreso o adecuarse a un comercio libre. En discrepancia con el discurso dominante, las mejores políticas no son necesariamente las no distorsionantes, sino las que mejor consiguen la realización del interés público, expresado en los objetivos nacionales de largo plazo. Estos objetivos pueden referirse al aumento del ingreso rural, la mejoría en su distribución dentro de un contexto rural, o a la reducción de la brecha entre ingreso rural y urbano, así como a la disminución de importaciones en productos claves, la obtención de márgenes adecuados de autosuficiencia alimentaria, la conservación de recursos (suelos, bosques, aguas y biodiversidad), la adopción de prácticas sustentables de aprovechamiento y para la reducción del uso de hidrocarburos, la mitigación de daños ambientales o la conservación de la vitalidad de las comunidades y espacios rurales. En principio, el primer paso está en definir cuáles son los objetivos nacionales, conforme a las preferencias más amplias para proceder a definir pragmáticamente los instrumentos de política más pertinentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Rank y Kevin P. Gallagher (2008), “The Shrinking Gains from Global Trade Liberalization in Computable General Equilibrium Models, a critical Assessment”, en *International Journal of Political Economy*, vol. 37, núm. 1, Nueva York, pp. 50-77.
- Anderson, Kym (2010), *Krueger/Schiff/Valdés Revisited, Agricultural Price and Trade Policy Reform in Developing Countries since 1960*, Washington, D.C., The World Bank (Policy Research Paper 5165).
- Angelo, Mary Jane (2010), *Corn, Carbon, and Conservation, rethinking U.S. Agricultural Policy in a Changing Global Environment*, Gainesville, University of Florida/Levin College of Law (Research Paper 2010-03), disponible en <http://www.georgemasonlawreview.org/doc/17_Angelo.pdf>.
- Autor, David H., David Dorn y Gordon H. Hanson (2016), “The China Shock, Learning from Labor-Market adjustment to Large Changes on Trade”, en *Annual Review of Economics*, 8, pp. 205-40.
- Banco Mundial (2008), *Agricultura para el desarrollo, Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, Washington, D.C., BM.
- Banco Mundial (2009), *México, Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural*, Informe núm. 51902, Washington, D.C., BM.

- Boüet, Antoine (2008), *¿Cuánto ayudará la liberalización comercial a los pobres? Comparación de modelos globales de comercio*, Washington, D.C., IFPRI.
- Boüet, Antoine y David Laborde Debocquet (2010), *Eighth Year of Doha Trade Talks. Where Do We Stand?*, Washington, D.C., IFPRI.
- Caliendo, Lorenzo y Fernando Parro (2015), “Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA”, en *Review of Economic Studies* 82, pp. 1-44.
- Chang, Ha-Joon (2009), “Rethinking Public Policy in Agriculture, Lessons from History, Distant and Recent”, en *Journal of Peasant Studies*, vol. 6, Rotterdam, pp. 477-515.
- Effland, Anne (2011), *Classifying and Measuring Agricultural Support, Identifying Differences between the WTO and OECD Systems*, Washington, D.C., USDA (Economic Research Bulletin, 74).
- European Commission (2010), *The Common Agricultural Policy after 2013, Public Debate, Summary Report*.
- Ferranti, David *et al.* (2005), *Beyond the City, The Rural Contribution to Development*, Washington D.C., The World Bank.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (coords.) (2010), *Subsidios para la desigualdad, las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Santa Cruz-México, Woodrow Wilson Center for Scholars/CIDE/University of California.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (coords.) (2010), “La política agrícola mexicana, metas múltiples e intereses en conflicto”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords), *Subsidios para la desigualdad, las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Santa Cruz- Nuevo México, Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/Universtiy of California.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2009), “Growth Diagnostic, Mexico”, en Ricardo Hausmann, Emilio Lozoya Austin e Irene Mia (eds.), *The Mexico Competitiveness. Report 2009*, Cambridge, World Economic Forum/Harvard University.
- McLaren, John y Shushank Hakobyan (2015), “Looking for Local Labor-Market Effects of NAFTA”, en *Review of Economic and Statistic*, vol. 98, núm. 4.
- Norwood, Bayley F. *et al.* (2015), *Agricultural & Food Controversies, What Everyone Needs to Know*, New York, Oxford University Press.
- OECD (2010), *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support Concepts, Calculation, Interpretation and Use (The Manual)*, París, OECD Publishing, disponible en <<http://www.oecd.org/dataoecd/52/5/4619164.pdf>>.
- OECD (2016a), *Food and Agricultural, Anew Policy Paradigm, Short-Term Thinking Must Give Away to Long Term Approach*, Policy Brief, París, OECD Publishing.

- OECD (2016b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, París, OECD Publishing.
- OMC (2015), *Los miembros de la OMC logran un paquete de Nairobi 'histórico' para África y para el mundo entero*, disponible en <http://www.wto.org/spanish/news_s/news15_s/mc10_19dec15_s.htm>.
- Paarlberg, Robert (2010), *Food Politics, What Everyone Needs to Know*, Oxford, Oxford University Press.
- Pérez Llana, Cecilia (2008), “La nueva ley agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las disciplinas de la OMC”, en *Revista del CEI*, pp. 117-14, disponible en <http://cei.mrecic.gov.ar/userfiles/parte42_0.pdf>.
- Rae, Allan, Chris Nixon y Ralph Lattimore (2003), *Adjustment to Agricultural Policy Reform-Issues and Lessons from the New Zealand Experience*, NZ Institute for Economic Research, disponible en <<http://purl.umn.edu/15741>>.
- Rello, Fernando (2008), *Inercia estructural y globalización, la agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN*, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas (trabajo de discusión núm. 20).
- Robles Berlanga, Héctor (2010), “Una visión de largo plazo, resultados comparativos del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007”, en Jonathan Fox y Libby Haigh (coords.), *Subsidios para la desigualdad, las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Santa Cruz-Nuevo México, Woodrow Wilson International Center for Scholars/CIDE/University of California.
- Robles, Miguel, Máximo Torero y Joachim von Braun (2009), *When Speculation Matters*, Issue Brief 57, Washington, D.C., IFPRI.
- Rodrik, Dani (2011), *Una economía, muchas recetas, la globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, Dani (2018), *Straight Talk on Trade, Ideas for a Sane World Economy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Schanbacher, William D. (2010), *The Politics of Food, the Global Conflict between Food Security and Food Sovereignty*, Santa Barbara, PRAEGER.
- South Centre (2015), *WTO's MC10, The Nairobi Ministerial Declaration*, Analytical Note, SC/TDP/AN/MC10/4.
- South Centre (2017), *The WTO's Agriculture Domestic Supports Negotiations*, Analytical Note, SC/AN/TDP/2017/1.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, México, Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2010), *Caída libre, el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, México, Taurus.

- Stiglitz, Joseph E. (2017), *Globalization and Its Discontents Revisited, anti-Globalization in the Era of Trump*, New York, W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph E. (2018), “Trump and Globalization”, *Journal of Policy Modeling*, disponible en <<http://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.03.006>>.
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Charlton (2007), *Comercio justo para todos*, México, Taurus.
- Swinnen, Johan F. M. (2010), *The Right Price of Food*, Leuven, Licos Centre for Institutions and Economic Performance/Katholieke Universiteit Leuven (Discussion Paper 259/2010).
- Thrasher, Rachel D. y Kevin P. Gallagher (2008), *21st Century Trade Agreements, Implications for Long-Run Development Policy*, Boston, Boston University/The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Long-Range Future.
- Trujillo Félix, Juan de Dios (2007), “Las políticas agrícolas de México en un contexto internacional”, en José Luis Calva (coord.), *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, agenda para el desarrollo*, vol. 9, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Vogel, Steve K. (2018), *Marketcraft, How Governments Makes Markets Work*, New York, Oxford University Press.
- Zepeda, Eduardo, Timothy A. Wise y Kevin P. Gallaher (2009), *Rethinking Trade Policy for Development, Lessons from Mexico under NAFTA*, Carnegie Endowment for international Peace.