

# Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012

Por *Aarón Chernos\**

## Resumen

Aunque la predicción malthusiana de alimentos insuficientes para una población creciente ha sido descartada, hay millones de personas que se encuentran en la pobreza. Las políticas públicas son herramientas necesarias para corregir las desigualdades que se presentan en el medio rural y se expanden hacia el resto de la sociedad. En este artículo se realiza un análisis comparativo del período 2002-2012 de los sectores agrarios de Argentina y México con interés en sus modelos de desarrollo, para, finalmente, enfocarse en aquellas acciones dirigidas a las/os productoras/es de granos y cómo esto afectó al desarrollo rural nacional en el marco del sistema agroalimentario mundial.

## Palabras clave

Desarrollo, desarrollo rural, productoras/es de granos, Argentina, México.

## Abstract

Although the Malthusian prediction of insufficient food for a growing population has been ruled out, yet there are millions of people living in poverty. Public policies are necessary tools to correct the inequalities that occur in rural areas and spread throughout the rest of society. This article makes a comparative analysis of the agricultural sectors of Argentina and Mexico during the 2002-2012 period, with particular attention to their development models, their policies towards grain producers and their respective impacts upon the national rural development, within the framework of the global agrifood system.

---

\*Licenciado en Desarrollo Local-Regional por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Actualmente, es director del Registro y Fiscalización de Precursores Químicos del Ministerio de Seguridad de Argentina.  
aaronchernos@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7956-7883>

## Key words

Development, rural development, grain producers, Argentina, México.

## 1. Introducción

En este trabajo se realizará una comparación entre los modelos de desarrollo en que se encontraban inmersos la producción de granos de Argentina de y México durante los inicios del siglo XXI, para poder vislumbrar las cuestiones que influyen sobre la aplicación de determinadas políticas públicas, con qué objetivos y quiénes son las/os beneficiarias/os de estas. Esto nos llevará, indefectiblemente, a exponer los efectos de las políticas gubernamentales.

## 2. Modelos de desarrollo vigentes en Argentina y México

Existen factores determinantes de los modelos de desarrollo aplicados en ambos países. Más allá de las divergencias existentes en los objetivos de política pública que aplicaron Argentina y México —direccionadas a las/os productoras/es de granos— comparten tres componentes que afectan la toma de decisiones de estos Estados: los bloques económicos de los que forman parte (Mercado Común del Sur [MERCOSUR] y Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN], respectivamente); el accionar de los mercados financieros y su influencia sobre las políticas monetarias, el precio internacional de los alimentos, el potencial de inversión en y de un país, entre otros; y el sistema agroalimentario mundial, donde las multinacionales tienen una presencia dominante que hegemoniza la producción, la comercialización y la manufacturación de granos.

Es así que, luego de analizar los tres componentes por separado, se logra visualizar una relación entre ellos y su influencia sobre la aplicación de las políticas públicas agrarias en Argentina y México. Los bloques económicos regionales que integran estos países fueron ideados con los principios de las ventajas comparativas, lo que condujo a la liberalización de los mercados agropecuarios y la desaparición de todos los mecanismos locales para su regulación y control, sin verse acompañado esto por programas que fortalezcan la posición de las/os productoras/es nacionales. Si

bien en Argentina, a inicios del siglo XXI, aparecieron nuevos mecanismos que permitieron consolidar la producción agraria del país, no existió una diversificación que asegurara la soberanía alimentaria en el largo plazo.

Esto va en consonancia con la visión del sistema agroalimentario mundial acerca del rol que tienen que jugar los países emergentes —entre ellos, Argentina y México— como proveedores de materia prima. De esta manera, los únicos resortes que se encuentran en propiedad de actores locales es la producción agraria, mientras que los eslabones anteriores (insumos) y los posteriores (procesamiento y comercialización) suelen estar dominadas por empresas multinacionales oligopólicas. Esto limita el margen de maniobra con el que cuentan los Estados nacionales para aplicar sus políticas en el sector agropecuario.

Por otra parte, los mercados financieros cruzan horizontalmente este panorama, financian tanto a los Gobiernos como a las/os productoras/es y a las empresas; sin embargo, al tener como objetivo la mayor rentabilidad en el menor plazo posible, las actividades productivas no se encuentran entre sus prioridades. Contrario a esto, las actividades especulativas que afectan a los precios de los alimentos también condicionan las políticas públicas agrarias. Por ende, el desafío se encuentra en identificar estos elementos y sus consecuencias para tomar las decisiones que habiliten un desarrollo integral del ámbito rural. Sin embargo, no siempre los objetivos que tienen los modelos de desarrollo de Argentina y México coinciden con este desarrollo que mencionamos.

Luego de analizar los distintos componentes que influyen y determinan en distinto grado los modelos de desarrollo de un país, nos enfocamos en los casos de Argentina y México en el decenio 2002-2012.

## **2.1 El caso de México**

El modelo de desarrollo que utilizó México durante el período 2002-2012 tiene sus inicios a finales de los ochenta. A partir de un diagnóstico realizado por los tomadores de políticas públicas en su momento, se visualizaron varios problemas estructurales de la economía mexicana: concentración de la riqueza, ineficiencia

productiva, sesgo antiexportador y baja capacidad de ahorro interno. Este análisis se hizo apoyado en una visión ortodoxa de la economía que volcó las mayores responsabilidades de estos inconvenientes al rol del Estado en la estructura productiva. Por este motivo, se optó por delegar en el mercado la asignación de los recursos productivos, los actores privados comenzaron a ocupar un papel protagónico y el proceso de integración económica mundial se adaptó al plano local, con los objetivos propuestos de perseguir la eficiencia y competitividad del país en el comercio externo.

En este marco, la relación con Estados Unidos se volvió un aspecto clave, es así que, junto con la entrada a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se apostó por el TLCAN como método para aumentar los lazos de integración con sus vecinos.

De esta manera, y como señalan Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003), las herramientas macroeconómicas apuntaron a

... reducir la inflación y a corregir los precios relativos, y consistió en contener la demanda agregada, para lo cual se buscó reducir el gasto público e incrementar los ingresos, además se procuró moderar el crecimiento salarial y fomentar el ahorro interno. Asimismo, se propuso ajustar la paridad cambiaria en sus niveles reales, y desalentar así las importaciones y reducir los desequilibrios en el comercio exterior (pp. 65-66).

Este modelo continuó aplicándose durante los noventa y también en el período de estudio de este trabajo. A continuación, describimos detalladamente las distintas políticas macro del Estado mexicano basándonos en el trabajo de Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003):

- **POLÍTICA FISCAL:** basada en los tres principios de austeridad, disciplina y eficiencia. En cuanto al gasto público, se redujeron subsidios y transferencias, así como las medidas de fomento sectoriales en las distintas áreas de la economía (incluyendo la agricultura). Además, para acrecentar los ingresos al erario, se intentó aumentar la base gravable y las tarifas de los servicios públicos.

- **POLÍTICA MONETARIA:** desde la crisis de 1994, el Estado se ausentó de la determinación de las tasas de interés y el tipo de cambio, ya que solo intervino en casos excepcionales y dejó al juego de la oferta y la demanda participar libremente. El ingreso de divisas externas fortaleció el peso mexicano, puesto que lo reevaluó en términos reales, lo que se dio en consonancia con el control de precios. En cuanto al financiamiento del Estado, se debió recurrir a la emisión de bonos o al endeudamiento público para saldar las cuentas negativas de la balanza de pagos.
- **POLÍTICA DE EMPLEO:** flexibilización laboral mediante leyes que permitan y avalen la tercerización, los contratos individuales y una disminución de los costos que implican las/os trabajadoras/es para las/os empresarias/os. La tasa de ganancia es prioridad por sobre el salario, fundamentado en la idea de que de esa manera habrá mayor inversión, por ende, un aumento en la creación de empleo.
- **COMERCIO EXTERIOR:** otro de los pilares de la posición neoliberal fue la apertura comercial fundamentada en la teoría de las ventajas comparativas, donde se buscó redireccionar el esquema productivo hacia aquellos en los cuales era competitivo por sus factores productivos genuinos (mano de obra barata). Las herramientas utilizadas fueron la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias, y la firma de tratados comerciales bilaterales. También aquí ingresa el control de precios como objetivo, ya que los bienes locales debían competir con productos y servicios del exterior más económicos.
- **PRINCIPAL OBJETIVO:** el control de precios, la inflación o, como algunas/os autoras/es lo denominan, la mantención de un poder adquisitivo constante por parte de la población fue la meta a perseguir por el modelo de desarrollo aplicado en México durante el decenio 2002-2012; lo que no significa que estas medidas hayan sido bien aplicadas o hayan logrado los resultados esperados.

## 2.2 El caso de Argentina

Si en el caso de México hablamos de una continuidad en las políticas macroeconómicas empleadas en el período 2002-2012 que provienen desde la década del ochenta con las medidas neoliberales, en Argentina se produce un quiebre justamente al inicio de esta década de estudio. Luego del estallido de la convertibilidad en 2001, con una ruptura institucional de gran magnitud asociado a una crisis económica-social sin precedentes,

Todo parece indicar que hubo un cambio de enfoque en el manejo de la economía argentina desde 2003. Este cambio fomentó la producción, especialmente dentro de los sectores industriales de la economía, a expensas del sector financiero y el mercado bancario (...). La motivación detrás de este cambio fue la opinión de Kirchner de que Menem se había centrado demasiado en el sector financiero, lo cual conducía tanto a la exclusión social como a la pobreza (Wylde, 2012, p. 114).

Esto condujo a transformaciones en la política económica del país, expresado en que el fuerte crecimiento económico que se dio, en general, en el período de estudio fue acompañado de superávits «gemelos», tanto en las cuentas fiscales como en las corrientes. Lo que, a la vez, permitió, en un contexto donde Argentina estaba vedada en los circuitos financieros para obtener créditos a tasas razonables, la disminución de la deuda externa tanto pública como privada.

De este modo, el gobierno de Kirchner no sólo participó en un manejo exitoso de la economía con el afán de aprovechar las condiciones internacionales benignas, sino que además implementó varias políticas macroeconómicas intencionales que han servido para estimular el crecimiento de manera relativamente independiente a esas condiciones (Wylde, 2012, p. 122).

Entonces en el análisis macroeconómico del modelo argentino durante el período 2002-2012, detallaremos las distintas medidas como lo hicimos con México:

- **POLÍTICA FISCAL:** se produce una búsqueda explícita por parte del Gobierno de superávit fiscal, debido en parte a una necesidad y a la vez a una

oportunidad. La necesidad tiene que ver con el pago de la deuda externa, la cual fue reestructurada y posibilitó que los servicios abonados fueran mucho menores a los de décadas anteriores, lo que alivió la situación de las cuentas públicas. La oportunidad fue generada por un contexto internacional favorable, en el que se produjo una sustancial suba de los precios de las materias primas exportadas, lo cual contribuyó a elevar el superávit fiscal primario. A su vez, esto produjo sustanciales aumentos en la recaudación a partir del crecimiento del producto bruto interno y de una más efectiva ingeniería fiscal por parte del Estado, donde las retenciones a las exportaciones fueron un componente clave en este aumento. Y todo ello en un contexto de gasto público creciente, impulsado por la inversión en infraestructura y servicios.

- **POLÍTICA MONETARIA:** intervención proactiva en los mercados de divisas, con el objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo y estable, sin grandes devaluaciones que provoquen *shocks* en los precios relativos. A la par, se tomó la decisión política de desendeudar al país y separarse de las medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional. Esto fue posible gracias al aumento de las exportaciones (debido a un peso argentino competitivo internacionalmente), lo cual impulsa la acumulación de divisas para el pago de la deuda y genera un «colchón» financiero para «choques» externos que llegaron en la segunda parte de este período, cuando la balanza comercial ya no era tan favorable. A partir de 2011, se tomó la directriz de subir la emisión monetaria para mantener los niveles de consumo y de demanda agregada, lo cual aceleró la inflación y, también, los intentos de esterilización para limitar el crecimiento de los agregados monetarios.
- **POLÍTICA DE EMPLEO:** aquí el tipo de cambio también cumpliría un rol importante al cooperar con el avance de la sustitución de importaciones, lo que creó puestos de trabajo en la industria y disminuyó la tasa de desempleo notablemente. El sector secundario estuvo apoyado, además, por políticas sectoriales como la exención de impuestos, subsidios, créditos patrocinados y asistencia técnica por parte del Estado. Por otra parte, los aumentos recurrentes en el salario mínimo,

vital y móvil aportaron a la recuperación del poder adquisitivo de las/os trabajadoras/es; al igual que la celebración de convenciones colectivas de trabajo, que permitieron la negociación de las condiciones laborales entre las patronales y los sindicatos.

- **COMERCIO EXTERIOR:** el aumento de las exportaciones agrarias y manufactureras —posibilitadas por un contexto internacional favorable y por incentivos estatales— habilitó la balanza comercial favorable que se buscó a lo largo de esta década de análisis.
- **PRINCIPAL OBJETIVO:** «crecimiento con inclusión» fue el propósito plasmado explícitamente por las/os funcionarias/os públicas/os argentinas/os en los años 2002-2012 y, sumado a las políticas descritas en los apartados previos, se debe mencionar la cobertura previsional que fue creciendo hasta abarcar a más del 90 % de las personas en edad de jubilarse, así como los crecientes recursos públicos hacia la educación y la salud.

A pesar de sostener sus modelos de desarrollo sobre las mismas bases capitalistas, se han diferenciado en el período de estudio (2002-2012), lo que no significa que, debido a distintas razones, como las que hemos visto que afectan desde distintos planos, se lleguen a resultados similares en aspectos puntuales.

A continuación, en el Cuadro 1, se presentan las posiciones de los dos países de estudio según el análisis realizado.

**Cuadro 1. Políticas macroeconómicas de Argentina y México en el decenio 2002-2012**

Políticas macro	Argentina	México
<b>Fiscal</b>	Superávit con mayor eficiencia y mayor inversión pública	Austeridad + disciplina + eficiencia
<b>Monetaria</b>	Administración de un tipo de cambio competitivo + desendeudamiento + aumento de la emisión a partir de 2011	Liberación + endeudamiento
<b>Empleo</b>	▼ desempleo + ▲ poder adquisitivo + ▲ convenciones colectivas de trabajo	Liberalización + endeudamiento
<b>Comercio exterior</b>	Superávit con incentivos a la exportación, medidas proteccionistas y contexto internacional favorable	Apertura comercial basada en ventajas comparativas
<b>Objetivo principal</b>	Crecimiento con inclusión	Control de precios

Fuente: elaboración propia con base en Monserrat Huerta y Chávez Presa (2003), y Wylde (2012)

### **3. Políticas públicas agrarias direccionadas a las/os productoras/es de granos y sus efectos en Argentina y México**

Debemos dejar en claro que cuando nos referimos a las políticas públicas agrarias direccionadas a las/os productoras/es de granos no implica que sean específicamente diseñadas y ejecutadas pensando en ellas/os como población objetivo, sino que son medidas que, de alguna manera, las/os afectan. Entre estas, se estudiarán desde las macroeconómicas hasta los programas sectoriales.

#### **3.1 Argentina**

El cambio radical producido en Argentina en cuanto al rol del Estado en la economía, luego de la explosión de la convertibilidad y la crisis político-social vivida en 2001-2002, no produjo una transformación sustancial en el modelo agroalimentario que se venía desarrollando desde la década del noventa, con avances extraordinarios con respecto a otras épocas, convirtiendo al sector en uno de los más dinámicos y tecnificados del país.

El nuevo esquema de crecimiento concebido en la posconvertibilidad provocó significativos cambios en el patrón de distribución del excedente agropecuario, pero no modificó de manera sustancial las sendas productivas que venía siguiendo el sector primario desde los años noventa (Puechagut, 2012, p. 8).

En efecto, se registraron altas tasas de crecimiento en la superficie implantada agrícola: transitando desde 20 millones de ha en la campaña 1992/1993 a 27,7 millones de ha en la campaña 2002/2003, para alcanzar el récord —hasta ese momento— de 35,7 millones de ha a fines del período de estudio, en 2012/2013<sup>1</sup>.

Las diferencias entre la etapa neoliberal y la que se dio desde 2002 —con un Estado protagonista— se evidenciaron en la revalorización de los sectores productivos a

---

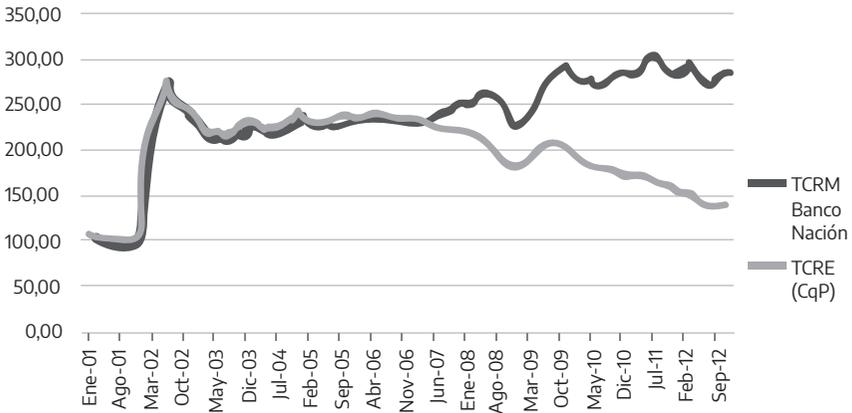
<sup>1</sup> Datos obtenidos del Sistema Integrado de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina. Cultivos incluidos: algodón, alpiste, arroz, avena, caña de azúcar, cártamo, cebada cervecera, cebada forrajera, centeno, colza, girasol, lino, maíz, maní, mijo, poroto seco, soja, sorgo, trigo candeal y trigo.

partir de las políticas económicas, cambiarias y financieras aplicadas, donde el complejo agroalimentario fue uno de los mayores beneficiarios.

El incremento en la rentabilidad del sector agrícola —que fue una de las posibilidades ofrecidas por la transición de un modelo netamente financiero a uno con un tinte más productivista— tuvo como causas la conjunción de dos factores que fueron variando su peso proporcional, a lo que se sumó la aplicación de paquetes tecnológicos (siembra directa, semillas genéticamente modificadas, utilización de fertilizantes, etcétera) que venían aumentando constantemente los rendimientos de los cultivos. Estos dos factores son:

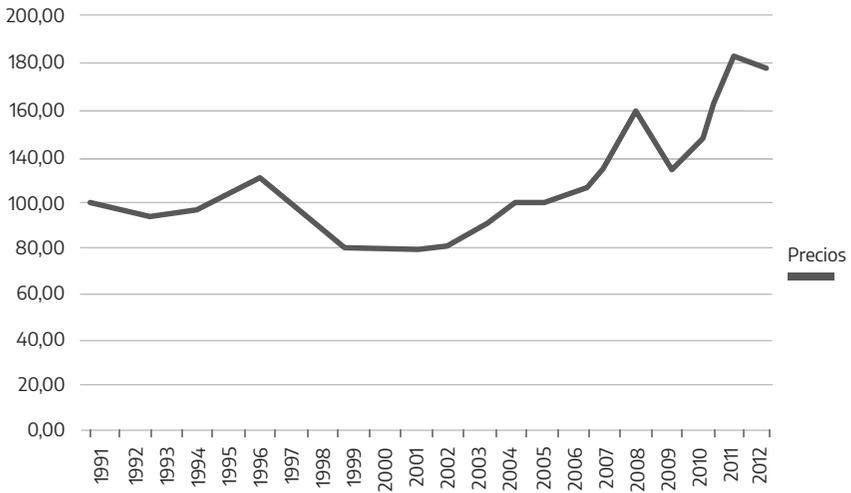
- El sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo luego de la fuerte devaluación de 2002 (Gráfico 1) que, a pesar de las retenciones aplicadas a las exportaciones, redujo los costos de producción en dólares. Es así que el tipo de cambio fue el elemento central hasta 2006 inclusive, por el cual se mantuvieron en altos niveles los márgenes brutos de las/os productoras/es primarias/os de cereales y oleaginosas. Esto fue posible gracias a la intervención proactiva del Banco Central en el mercado, el que se encargó de ofertar y demandar dólares, y de aplicar un sistema de «flotación sucia».
- Elevados precios internacionales de los *commodities* agrícolas desde 2007 (Gráfico 2), donde la influencia del tipo de cambio se veía reducida por una inflación creciente que elevaba los costos y reducía el nivel de competitividad de los insumos nacionales.

**Gráfico 1. Tipo de cambio real multilateral de Argentina (2001-2012)**



Fuente: Banco Central de la República Argentina

**Gráfico 2. Índice de precios de los commodities alimenticios (1991-2012)**



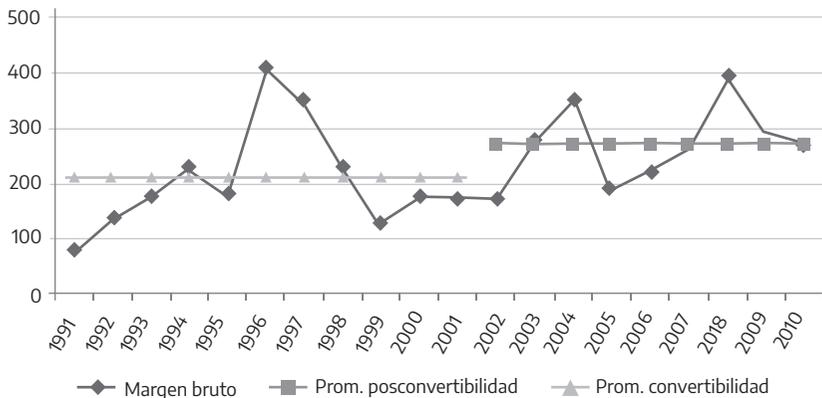
Nota: 2005 = 100 (incluye cereales, aceites vegetales, carnes, mariscos, azúcar, banana y naranja)

Fuente: <https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=food-price-index&months=3%2000>

En la evolución de los márgenes brutos de los cuatro principales cultivos de Argentina (soja, trigo, maíz y girasol) medidos en dólares constantes, plasmados en el Gráfico 3, se aprecia el salto en la rentabilidad desde 2002, a pesar de que en la década de los noventa el promedio ya se encontraba en un punto alto, que pasó de USD 208,90 durante la convertibilidad (1991-2001) a USD 271,60 en la posconvertibilidad (2002-2010).

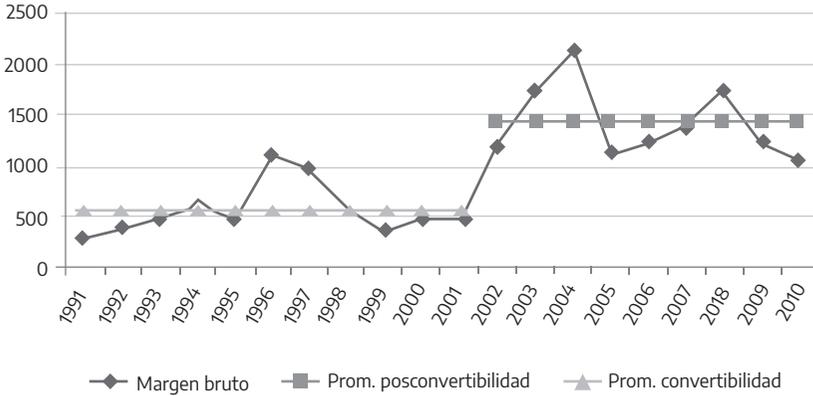
Incluso, si tomamos los márgenes brutos medidos en pesos constantes, como en el Gráfico 4, los cambios entre un período y otro son aún mayores. El promedio para la primera década del siglo XXI es dos veces y media que el de los noventa (\$1431,90 vs. \$581,40). Esto condujo a cambios en la estructura de los precios relativos, por lo que se produjo un crecimiento extraordinario de la capacidad adquisitiva en la economía local por parte de distintos actores de la cadena agroalimentaria.

**Gráfico 3. Márgenes brutos por ha de los cuatro principales cultivos. Promedio ponderado por superficie implantada (1991-2010) (en dólares constantes de 2010)**



Fuente: Puechagut (2012, p. 9)

**Gráfico 4. Márgenes brutos por ha de los cuatro principales cultivos. Promedio ponderado por superficie implantada (1991-2010) (en pesos constantes de 2010)**



Fuente: Puechagut (2012, p. 10)

A su vez, el constante crecimiento de los márgenes brutos de los cultivos argentinos se tradujo en un impresionante aumento del valor de la tierra agrícola en la zona pampeana (y también en algunas áreas de la extrapampeana). Como ejemplo, en la zona productora de maíz, la hectárea pasó de valer USD 3800 a principios de 2001 a USD 17.500 a fines de 2011; mientras que en la región donde se cultiva trigo por excelencia el crecimiento fue menor, pero aun así muy destacado, pues pasó de USD 1200 a USD 7000 en los mismos años, según datos de la revista márgenes agropecuarios.

Como consecuencia del aumento en los valores de la tierra, también subieron los precios de los alquileres, lo que trajo consigo dos efectos:

- El crecimiento de los costos para las/os arrendatarias/os, por ende, la disminución de los márgenes de ganancias, lo que provocó la búsqueda de nuevas tierras para alquilar y el aumento de sus ha de producción para poder mantener su volumen de ganancias en el mismo nivel que campañas anteriores. De esta manera, se produjo una carrera por la escala que motivó a las/os propietarias/os a seguir subiendo los precios de los alquileres.

- A la par de lo anterior, las/os propietarias/os de los campos se vieron beneficiadas/os también por la pesificación asimétrica (puesto que gran parte de ellas/os se encontraban con altas deudas a principios de los 2000), lo que motivó una transferencia adicional de ingresos. Esto, a la vez, provocó, junto con el aumento en los valores de la tierra, altas ganancias patrimoniales.

Estos dos efectos, en conjunto (carrera por la escala + altas ganancias patrimoniales), condujeron al crecimiento de la concentración en el sector agropecuario pampeano e incluso en algunos sectores del área extrapampeana. Pero esta concentración no se dio exclusivamente por la transferencia de la propiedad de los campos, sino en mayor proporción a través del arrendamiento, debido a que las/os arrendatarias/os necesitaban mayores extensiones para mantener sus ingresos. Esto último, derivado del aumento de los alquileres y de un modo de producción que necesitaba de grandes escalas para ser eficiente.

En paralelo a la devaluación del peso argentino efectuada en 2002, y como forma de recuperar parte del beneficio que obtenían distintos actores alcanzados por la medida anterior, se reimplantaron o incrementaron los derechos de exportación (retenciones) de productos agropecuarios, agroindustriales, hidrocarburos y derivados. En el caso de los cultivos pampeanos, se acrecentó en 20 puntos porcentuales la alícuota (por ejemplo, el grano de soja pasó de 3,5 a 23,5 %).

Para evaluar la magnitud que pudo tener la suba de esta alícuota, debemos especificar cuál fue el salto devaluatorio que tuvo la moneda argentina. Para esto, nos basamos en Rapoport (2010):

Se proponía una nueva paridad de 1,40 pesos por dólar en el mercado oficial para las actividades del comercio exterior, mientras se abría un mercado libre que se regiría por la oferta y demanda de divisas (...), pero el régimen anunciado duró muy poco. Las expectativas generadas por la bancarización forzada de la economía y el *default* determinaron una dinámica explosiva de la demanda de divisas, y cuando el tipo de cambio libre tocó los 2,1 pesos por dólar a principios de febrero [2002] el gobierno unificó el mercado cambiario y pasó a un régimen de flotación libre (p. 458).

Así, se fue perfilando una corrida cambiaria que llevó el dólar rápidamente a 4 pesos, cuando algunas estimaciones indicaban que la devaluación inicial de sólo 40 % era suficiente para corregir el atraso cambiario (p. 460).

Entonces, no existe comparación posible entre la transferencia de ingresos que recibió el sector agrario pampeano (sustentado en los bienes de exportación) a través de una devaluación de tal magnitud frente a un tributo de solo el 20 % del valor de sus cultivos transables.

La utilización de las retenciones a los bienes agrícolas tuvo distintos objetivos a lo largo del período 2002-2012. Se inició como una forma de captar una parte de los aumentos en la rentabilidad producidos por un golpe en el tipo de cambio nominal. Esto trajo consigo el debate acerca de a quién correspondía esa rentabilidad en última instancia: si a las/os propietarias/os de las tierras beneficiadas por la suba en las cotizaciones internas de los precios de los alimentos o a la sociedad como conjunto, que, representada por el Estado, había tomado la decisión de modificar el valor de su moneda, con los costos que eso había traído consigo. Es decir, los aumentos en la rentabilidad no se habían producido porque cada productora/or había acrecentado sus rendimientos mediante la aplicación de mayor tecnología o nuevas formas de cultivo, sino que se había producido en el marco de una política pública.

Ante los aumentos desmedidos en los precios internacionales de los alimentos desde finales de 2007, se dieron sucesivos incrementos en las alícuotas de los derechos de exportación, el de la soja pasó del 23,5 % al 35 %, nivel en el que se mantiene actualmente. Esta medida se tomó con el fin de proteger a las/os consumidoras/es locales de las subas externas, es decir, buscar separar la cotización local de la internacional de los cultivos que integran la mesa de las/os argentinas/os, como el maíz y el trigo.

Sin embargo, en la soja y sus derivados el objetivo de las retenciones era claramente fiscal y recaudatorio. En la década de estudio, esta vía de ingreso de divisas aumentó tanto por los movimientos en los precios que hemos descripto como a través de los incrementos en la superficie cosechada de este bien agrícola.

Además, se identificó un objetivo que podríamos decir que estuvo solapado, ya que las/os funcionarias/os no lo explicitaron como un propósito en relación directa con los derechos de exportación: la industrialización de la materia prima. De esta forma, como un resultado indirecto de la aplicación de las retenciones, tenemos el hecho de que se avanzó en la cadena de valor de los bienes agrícolas, debido a que el porcentaje que grava el Estado era mayor sobre los granos que sobre sus derivados con algún proceso de manufacturación.

Sin un cambio en la visión del rol del Estado en la economía, la aplicación de las retenciones no podría haberse producido y mucho menos la administración de los recursos provenientes de ellas. Como mencionamos, fue una decisión de política pública la que provocó este viraje.

Asimismo, otras políticas macroeconómicas influyeron en el desempeño de las/os productoras/es de granos: una de ellas es el incremento del monto destinado a la inversión pública. La eficiente comercialización de estos bienes agrícolas depende, en gran medida, de la condición de las carreteras que deben transitar los camiones que trasladan la cosecha hasta los puertos, la velocidad con la que viajan los ferrocarriles que también llevan los cultivos de un punto a otro, la mejora en la capacidad de los puertos y el dragado de las vías navegables para permitir el paso de barcos de mayor envergadura. Pero esto no solo es importante en el comercio de materia prima, sino también en el procesamiento de esta, al volcarse recursos económicos en la generación y provisión de energía, insumo indispensable para cualquier industria agroalimentaria. La solución de los problemas de obras y servicios públicos está, generalmente, lejos del alcance de sus manos.

Por poner un ejemplo, en la rama energética, tanto la demanda como la oferta aumentó acompañando la evolución positiva de la actividad económica en el lapso de estudio. Para ejemplificar este crecimiento, utilizaremos datos del Ministerio de Planificación de la Nación (2014), los cuales toman como punto de partida el año 2003 y llegan hasta 2013-2014. A partir de ellos, se afirma que la capacidad instalada del país en 2003 era de 17.900 MW, mientras que en 2014 alcanzó los 26.627 MW, lo que significó una suba del 49 %; al tiempo que la demanda de potencia era de 14.359 MW y llegó a los 24.034 MW en el mismo período, una evolución del 67 %.

El Ministerio también aporta otras estadísticas sobre la evolución de la demanda energética en el país:

## Cuadro 2. Evolución de la demanda energética de Argentina (2003-2013)

Demanda	2003	2013	Variación
<b>Energía eléctrica</b>	77.756 GW/h*	125.220 GW/h	+52 %
<b>Gas natural</b>	84 millones m <sup>3</sup> /día	118 millones m <sup>3</sup> /día	+39 %
<b>Hogares con gas</b>	5.939.275	7.814.112	+34 %
<b>Gasoil automotor</b>	10,6 millones m <sup>3</sup>	11,3 millones m <sup>3</sup>	+7 %
<b>Nafta automotor</b>	3,4 millones m <sup>3</sup>	7,87 millones m <sup>3</sup>	+131,6 %
<b>Parque automotor</b>	5.866.530	12.000.000	+105 %

\*Datos correspondientes al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM). No incluye al Sistema Patagónico

Fuente: Ministerio de Planificación (2014)

Estos números son solo una forma de mostrar cuál ha sido la marcha del país en la década que analizamos en esta investigación y cómo la oferta energética ha tenido que progresar para poder abastecer a una sociedad que aumentó sus niveles de consumo notablemente. El puntapié inicial de las políticas públicas, en este sentido, se dio con la instauración del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en mayo de 2003, continuó con la presentación del Plan Energético Nacional un año después y con la creación de la empresa estatal Energía Argentina S.A. (ENARSA) en noviembre de 2004.

Entre otras políticas públicas, podemos citar el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), herramienta que se ha convertido en la principal vía de inversión pública del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de Argentina. El PROSAP es un programa nacional que apoya a las provincias en sus procesos de intervención en el sector agropecuario. Se ejecuta con recursos de un préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco

Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), además de una contraparte nacional surgida de los presupuestos de la Nación y las provincias (Ministerio de Economía y Producción, 2006).

En cuanto a las políticas sectoriales, a nivel normativo, lo más relevante fue la elevación del rango de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) mediante el Decreto 1366/2009, bajo el mandato de la entonces presidenta Cristina Fernández. Con este nuevo marco legal, que otorgó a la dependencia mayor autonomía, presupuesto y posibilidades de maniobra, el sector agrícola obtuvo una valoración superior en la estructura estatal.

Existen también instituciones que se encuentran organizativamente dentro del MAGyP, pero que son descentralizadas, es decir, cuentan con autarquía operativa y financiera. Entre estos, relacionados con la producción de granos, hallamos al Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Semillas (INASE).

El INTA dividía en cinco grupos objetivo al entramado socioproductivo del agro argentino: sectores excluidos y más vulnerables de la sociedad, productoras/es minifundistas, productoras/es familiares, pymes y empresas (en orden de escala). Y contaba con subprogramas específicos para atender las demandas y necesidades de los primeros cuatro grupos: ProHuerta, Minifundio, Profam y Cambio Rural, respectivamente. Se excluyó el único conjunto donde la presencia del trabajo familiar no es predominante (las empresas), por lo tanto, se puede incluir al resto de los grupos como integrantes de la «agricultura familiar».

Hacemos hincapié en el INTA porque es la institución más federal del país y con mayor inserción territorial, ya que abarca las cinco regiones del país (Noroeste, Noreste, Cuyo, Pampeana y Patagonia) a través de una estructura que comprende centros regionales y de investigación, estaciones experimentales, institutos y unidades de extensión. Pero también existen otras que influyen sobre las/os productoras/es de granos, como el INASE creado mediante el Decreto 2817/1991, disuelto en el año 2000 y vuelto a poner en funciones en enero de 2003 por la Ley 25.845. El INASE tiene como funciones expedir la certificación de la calidad de todo órgano

vegetal destinado para la siembra, plantación o propagación; proteger y registrar la propiedad intelectual de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas, entre otras.

Asimismo, podemos agregar al SENASA, una de las instituciones descentralizadas del MAGyP, encargada de la sanidad y la calidad tanto animal como vegetal, del control del tráfico federal y del comercio exterior de bienes con estos orígenes, incluyendo a los productos agroalimentarios.

Este conjunto de políticas públicas direccionadas a las/os productoras/es de granos, directa o indirectamente, influyen sobre el desempeño de sus cultivos; lo que, a la vez, afecta al desarrollo rural en conjunto.

### **3.2 México**

En el país mexicano la cuestión es diferente, puesto que no se dio un quiebre en la primera década del siglo XXI en relación con la posición del Estado en la economía, como sí sucedió en el caso argentino. Aquí las medidas económicas neoliberales siguieron plenamente en funcionamiento y esto abarca al campo en su conjunto, por lo que el modelo agroalimentario planteado desde las primeras reformas estructurales en los ochenta —que continuó con la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y tuvo su máxima expresión en la firma del TLCAN— continuó vigente al menos desde sus principales políticas públicas.

De esta manera, mientras en Argentina los sectores productivos se veían beneficiados por distintos factores, el agro mexicano como conjunto se veía desvalorizado y pasaba a ocupar un segundo plano en la estructura económica de este país. Los granos fueron de los más perjudicados en este sentido, puesto que se los considera como productos en los que México no puede ser competitivo a nivel internacional, debido a razones de índole natural principalmente (y, mucho menos, teniendo a uno de los principales productores mundiales a su lado).

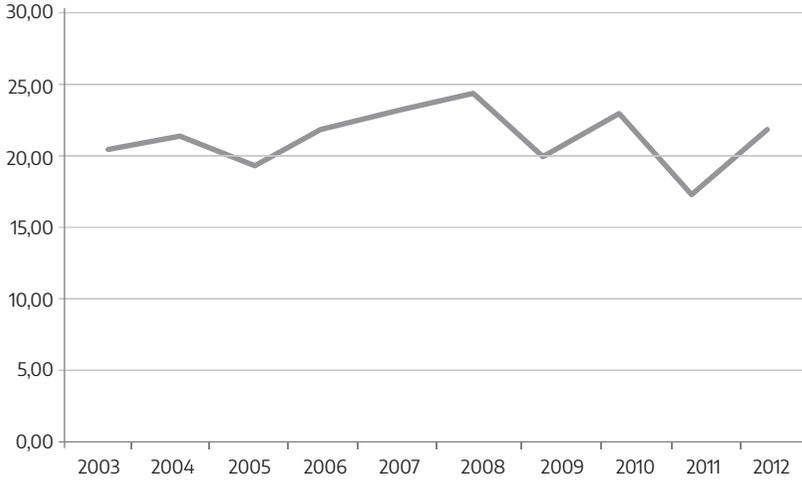
El sector agroalimentario mexicano ha ido perdiendo peso en el producto interno bruto del país, «mientras que en 1986 el sector alimentario mexicano participaba con 11,37 % del PBI, en 1994 la cifra era de 10,26 %» (González Chávez y Macías, 2007), y en el período de estudio de esta investigación rondó entre el 3 % y el 3,5 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2014).

La superficie dedicada a la agricultura en este país no varió prácticamente en estas dos décadas (contrario a lo sucedido en Argentina). Según las estadísticas de la FAO (Robles Berlanga, 2012), en 1992 la superficie agrícola fue de 106 millones de ha, magnitud que se mantuvo sin cambios hasta 2012 inclusive.

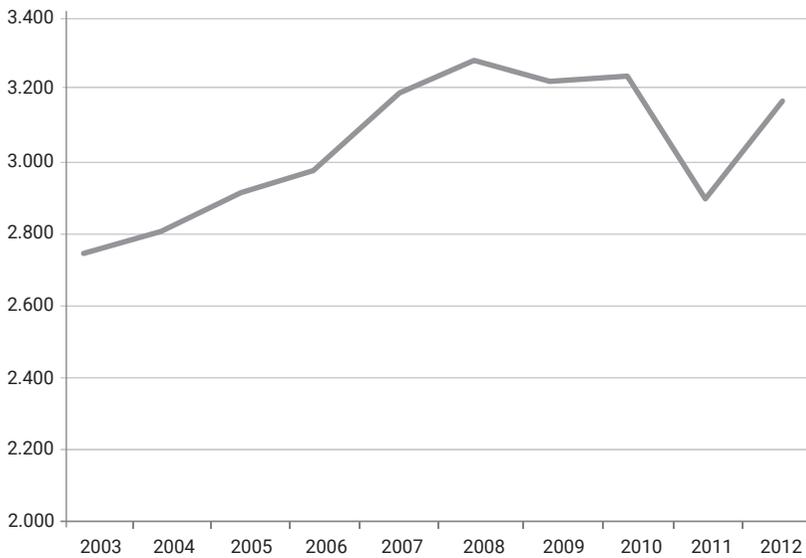
Históricamente, la proporción del maíz sobre este total fue mayoritaria, y esto no se modificó ni siquiera con las políticas contrarias a su cultivo, como fue la firma del TLCAN, con la consecuente apertura del mercado que permitió el libre ingreso del maíz de Estados Unidos. Contrario a lo que planificaban las/os funcionarias/os del Gobierno, la producción mantuvo su tendencia levemente creciente en la década de estudio: en 2003 se cosechaban poco más de 20 millones de toneladas de este cultivo, mientras que en 2012 esta cantidad llegaba prácticamente a los 23 millones de toneladas (Gráfico 5).

Además, el rendimiento del maíz, medido en kilogramos por hectárea, también tuvo un desempeño positivo en el lapso 2003-2012: mientras en 2003 se cosechaba una cantidad cercana a los 2800 kg/ha de maíz, este rendimiento evolucionó hasta alcanzar los 3200 kg/ha en 2012; si bien, al compararlo con Argentina, donde los rendimientos se encontraron entre los 6000 y los 8000 kg/ha, se encuentra aún muy lejos (Gráfico 6). Estos valores, tanto de la producción como de los rendimientos, apuntan a que las/os productoras/es mexicanas/os de maíz (gran parte de ellas/os agricultoras/es de subsistencia), a pesar de tener condiciones de mercado adversas, continuaron con su cultivo como lo vienen haciendo hace siglos en estos territorios. Podríamos decir, entonces, que no alcanza con abrir las fronteras comerciales de un país para transformar una estructura agrícola que se encuentra fuertemente arraigada en la cultura; por el contrario, si estos conocimientos de generaciones fueran aprovechados en pos de mejorar la calidad de vida de las/os campesinas/os, la soberanía alimentaria sería algo factible de conseguir.

**Gráfico 5. Producción de maíz (en millones de tn) en México (2003-2012)**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT, por su sigla en inglés)

**Gráfico 6. Rendimiento de maíz (kg/ha) en México (2003-2012)**

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT, por su sigla en inglés)

La conformación de la estructura productiva agroalimentaria de México, además de sus cultivos, tiene un desarrollo histórico que proviene de sus propiedades territoriales. En contraposición con el modelo actual, la reforma agraria —que se inició con la Revolución Mexicana de 1910, se formalizó con la Ley Agraria de 1915 y se afirmó en un pacto social plasmado en el artículo 27 de la Constitución Nacional de 1917— tuvo grandes efectos sobre el territorio actual de México y permite comprender la realidad dual de las áreas rurales de este país. La «modernización del campo mexicano», como se les llamó a las políticas públicas encaradas desde los ochenta hacia el sector, se propuso transformar lo construido por más de 70 años.

Sin embargo, luego de tres décadas de reformas neoliberales, las consecuencias del reparto de tierras se percibían con claridad:

Los 196.7 millones de hectáreas que componen el territorio nacional se distribuyen de la siguiente manera: 35,7 % corresponde a 1.6 millones de propietarios privados, con una extensión media de 43,6 hectáreas por propietario; 54,1 % corresponde a la propiedad social y se reparte entre 5,6 millones de ejidatarios y comuneros, con una extensión media por sujeto de 18,7 hectáreas. Los terrenos nacionales abarcan una extensión de 7,2 millones de hectáreas divididas en 144.000 predios, y por último 654 colonias agrícolas, también producto del reparto agrario, con una superficie de 3,8 millones de hectáreas (Robles, 2012, como se citó en Concheiro Bórquez y Robles Berlanga, 2014, p. 182).

En este aspecto, los objetivos planteados por la ola de políticas públicas aperturistas y privatizadoras, en relación con el aumento en la escala de las propiedades rurales para así volver más eficiente los métodos de producción, no fueron cumplidos. La contrarreforma agraria esbozada desde la modificación del artículo 27 implicó la ruptura del pacto social surgido de la Revolución Mexicana. En la práctica, llevó al fin del reparto de tierras, con muchísimas solicitudes que se encontraban planteadas y quedaron sin respuesta. Es decir, un cambio en la legislación por sí solo no produce mayores efectos: debe estar acompañado por un conjunto de políticas de carácter integral que apunten al desarrollo rural como conjunto, no tomar variables aisladas.

En cuanto a las políticas públicas sectoriales dirigidas al sector rural mexicano y, por lo tanto, a las/os productoras/es de granos, el Gobierno de este país utiliza el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) para explicitar como un todo a las acciones que realiza en materia de desarrollo rural. Sin embargo, no podríamos tomarlo como una visión integral de la temática, sino más bien como un conjunto de mecanismos de acción.

El PEC fue creado en 2001 por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con el propósito de organizar estos mecanismos y su análisis nos permite tener una visión general de las actividades que realiza el Gobierno de México para promover el desarrollo en el sector rural.

Apoyándonos en Robles Berlanga (2013), se pueden definir cuatro claras tendencias que se dieron en el PEC:

- El aporte para los subsidios que se utilizan como combate a la pobreza fue en aumento (se cuadruplicó desde 2003 hasta 2012), mientras que la inversión en competitividad se mantuvo prácticamente constante. Esto no permitió a las/os productoras/es alejarse de la dependencia estatal frente a la necesidad de tecnificar sus campos y así poder insertarse en los distintos mercados.
- La distribución de los recursos que se destinaron a la competitividad es regresiva, puesto que los Estados más pobres del país son los que menos dinero recibieron bajo este concepto. De esta manera, aumentó la brecha que ya existía con los Estados que cuentan con mayor presencia de productoras/es comerciales.
- Además, existe regresividad no solo geográficamente, sino en cuanto a la escala de las/os campesinas/os que se benefician de estos subsidios. «Los apoyos productivos los concentran los productores con mayores predios y capitalizados que se localizan en el norte del país (Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Chihuahua y Sonora) mientras que los productores minifundistas que son la mayoría reciben muy pocos apoyos» (Robles Berlanga, 2013).
- Resalta el sesgo antindígena del PEC, debido a la ausencia de los programas federales en los municipios indígenas, aunque los únicos con presencia son los de tipo sociales, es decir, para el combate de la pobreza.

A pesar de estos cambios que ocurrieron a partir de la década del ochenta en la relación del Estado con el campo mexicano que hemos descrito, no podemos decir que la intervención activa en el mercado de granos haya desaparecido, sino que se ha transformado. En la actualidad, se apoya en tres mecanismos: pagos directos a las/os campesinas/os, subsidios para la compra de equipamiento y la instalación de infraestructura productiva, y asistencia para la comercialización.

La primera de estas tres herramientas (pagos directos a las/os campesinas/os) tiene como principal programa al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el cual nace a fines de 1993 para compensar a las/os productoras/es por la desventaja competitiva que debían enfrentar a partir de la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá. PROCAMPO sustituyó a los anteriores sistemas basados en precios de garantía, y a diferencia de éstos consiste en el pago por hectárea o fracción sembrada, sin importar el nivel de producción que se tenga en estos campos; fue en el período de estudio de este trabajo el apoyo al sector agropecuario más relevante en cuanto al número de productoras/es beneficiadas/os y la superficie apoyada (Echánove Huacuja, 2015). Por ejemplo, en 2012, «fueron asignados 14.453.076,0 miles de pesos para subsidios a fin de atender una extensión aproximada de 13.317,8 miles de ha en apoyo a 2700 miles de beneficiarios» (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México [SAGARPA], 2013). Podemos decir que este programa no abarca ni siquiera a la mitad de las/os campesinas/os de México.

El segundo de estos mecanismos de intervención se realizó a partir del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, cuyo objetivo es incrementar la capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras. La información existente en las dependencias oficiales acerca de este programa es insuficiente y de mala calidad, por lo que su análisis preciso se vuelve complicado. Esto último es expresado por la institución encargada formalmente de realizar la evaluación del desempeño de los distintos programas gubernamentales:

No hay información del Programa como tal. Esta está desagregada por Componente. Los documentos de dichos Componentes no están completos. Lo anterior se refleja en las inconsistencias que se señalan en el número de Personas Atendidos por el Programa. Estas, a su vez, no permiten reflejar los logros del Programa, por el contrario (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo [CONEVAL], 2014).

El tercer grupo de subsidios, englobados dentro de la asistencia a la comercialización de bienes agropecuarios, forma parte del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos desde 2011. Uno de los componentes de este programa

es el Apoyo al Ingreso Objetivo: consiste en un subsidio a las/os productoras/es de algunos granos para cubrir la diferencia entre un precio determinado por el Gobierno cada cinco años y el precio de mercado. Este beneficio lo reciben solo las/os productoras/es comerciales, no las/os campesinas/os que cultivan para autoconsumo. El Apoyo al Ingreso Objetivo fue el elemento más importante del programa hasta 2006, cuando los precios internacionales empezaron a experimentar una subida extraordinaria, separándose claramente del precio objetivo marcado por el Gobierno. El criterio de actualizarlo cada cinco años debe ser revisado justamente por estas variaciones que se producen en el mercado mundial de los alimentos, y particularmente de los granos.

Por esta razón, según Echánove Huacuja (2015), «los programas de coberturas de precios y de agricultura por contrato, cuyo objetivo es proteger a los productores y compradores de granos de las fluctuaciones de los precios internacionales, fueron adquiriendo creciente importancia». Esto debido a que, justamente, permitían a los distintos actores de la cadena prevenir la alza en las cotizaciones de los alimentos. «Así, entre 2008 y 2011, el 72 % del presupuesto promedio ejercido en Apoyos al Ingreso Objetivo y a la Comercialización, se utilizó en la compra de dichas coberturas de precios» (p. 9).

De esta forma, luego de estudiar las políticas sectoriales dirigidas a las/os productoras/es de granos, podemos decir que los objetivos de las políticas públicas llevadas a cabo por las autoridades mexicanas en estos años no coinciden con los resultados logrados en el período de estudio:

El cambio en el patrón de cultivos hacia una agricultura más competitiva no se ha dado, los saldos de la balanza comercial son negativos; el crédito agropecuario total, el otorgado por la banca de desarrollo y comercial, disminuyó con respecto a décadas anteriores; la asociación entre ejidatarios y particulares no prosperó, sólo se han conformado, desde la contrarreforma, 68 sociedades mercantiles, todas ellas inmobiliarias y la mayoría con saldos negativos para los socios ejidatarios; los precios rurales se mantienen como una parte ínfima del precio final; la investigación y el extensionismo agrícola prácticamente se desmantelaron, y la organización económica de productores permaneció como una política clientelar (Concheiro Bórquez y Robles Berlanga, 2014, p. 188).

## **4. Diferencias y similitudes en los efectos sobre el desarrollo rural**

Por un lado, la dotación de recursos agrarios en un país y el otro no son comparables, aspecto que sobresale cuando nos enfocamos en la producción de granos. Es decir, los rendimientos naturales de estos cultivos son muy superiores en la Argentina debido al clima, relieve y calidad del suelo que posiciona al país entre los principales competidores a nivel mundial. Si a esto le agregamos el nivel de tecnificación que ha alcanzado en las últimas décadas por la aplicación masiva de la biotecnología y el paquete que lo acompaña, se explican las diferencias en relación con México.

En segundo lugar, el proceso histórico del campo mexicano tiene un factor central que lo distancia del sector rural argentino: la reforma agraria iniciada en 1910. Este hecho es la principal razón por la cual hay grandes diferencias de escala entre las propiedades agrarias de México con respecto a Argentina, sobre todo si tomamos las áreas donde se cultivan los granos en cada país. Si bien esto influyó en la formación de una potente clase terrateniente en la nación, que participó activamente de la política a lo largo de su historia, también facilitó la organización de las/os pequeñas/os y medianas/os productoras/es en cooperativas a lo largo del territorio, así como la inserción del paquete tecnológico antes mencionado. En cambio, la masividad de campesinas/os de autoconsumo y minifundistas en México que accedieron a porciones de tierra a partir del reparto agrario, si bien mejoró la calidad de vida de millones de personas, también tuvo limitaciones a partir de la falta de políticas sectoriales que debieron acompañar la distribución de las propiedades. Esto es un rasgo estructural que marca una línea divisoria entre la conformación de la estructura social, política y económica de los sectores rurales de ambos países.

Con estas dos grandes diferencias en mente, es preciso hacer una revisión de las políticas públicas aplicadas en los últimos años y sus efectos sobre las/os productoras/es de granos. Desde la década de los noventa, se advierte claramente cómo las dos naciones se encuentran inmersas en el sistema agroalimentario mundial, el principal aspecto que comparten y que, al mismo tiempo, los separa puesto que su función allí es opuesta. Mientras que Argentina es uno

de los grandes exportadores de granos y sus derivados del mundo, México (con potencial para autoabastecerse) se ha convertido en un importador de granos, principalmente maíz amarillo proveniente de Estados Unidos, a partir de la firma del TLCAN.

Un aspecto a tener en cuenta es que, a inicios del siglo XXI, más precisamente, a partir de 2002-2003, el rol del Estado en la economía tomó diferentes caminos en Argentina y en México. En el primer país, luego de la salida de la convertibilidad, el Gobierno empezó a tener políticas activas en relación con aspectos que directamente influyen sobre el área rural, como son el tipo de cambio, las retenciones y una variedad de políticas sectoriales (señaladas en la primera parte de este capítulo). Esto trasladó el eje de la economía desde los sectores financieros y de servicios a las ramas productivas, entre las que se encuentra la producción de granos. La revalorización que se dio en el sector agroalimentario por el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo más la escalada de los precios internacionales de los alimentos propició el crecimiento de la rentabilidad agrícola, lo que continuó el proceso que se venía dando desde los noventa en cuanto a aumentos en la producción y los rendimientos de los granos argentinos.

El accionar del Gobierno argentino, más que modificar estructuralmente el modelo agroalimentario que se venía dando, influyó sobre la distribución del excedente agropecuario. Por un lado, propició una carrera por la escala que se dio a través de los arrendamientos rurales, lo que, a la vez, llevó a un aumento de los alquileres de los campos, favoreció a las/os propietarias/os y perjudicó a las/os arrendatarias/os. Pero también, mediante las retenciones (herramienta muy discutida en la década de estudio) transfirió el excedente agropecuario de dos maneras: primero, hacia la industria (crédito subsidiado) y a los sectores sociales vulnerables (mayor inversión en educación, salud y políticas de ingresos); y, además, dentro del sector agroalimentario, incentivó la cadena de valor y benefició a las ramas que tenían como insumo a los cultivos gravados por las retenciones.

Los apoyos a la agricultura familiar y a las/os pequeñas/os productoras/es también se hicieron notar con respecto a Gobiernos anteriores, debido que no solo se enfocaron en sostener su nivel de ingresos, sino que buscaron incentivar la mejora en su calidad de vida a partir de diferentes herramientas, entre ellas,

la mejora en sus rendimientos productivos. A pesar de estos esfuerzos, faltaron políticas segmentadas para estos estratos debido a que, en varias economías regionales, los vaivenes de los precios internacionales y las dificultades para posicionarse en mercados externos son de gran magnitud.

En acciones que exceden al período de estudio de este trabajo, debemos aclarar que se avanzó en aspectos estructurales relacionados con el desarrollo de la comercialización de granos en Argentina, como es la recuperación de los ferrocarriles por parte del Estado (principalmente, con inversiones en los trenes de carga) y la administración de los cupos de exportación para beneficiar a cooperativas de productoras/es frente a la competencia de empresas exportadoras multinacionales.

En contraste, el Estado mexicano continuó con su estrategia de apertura comercial, es decir, las políticas neoliberales siguieron vigentes en los años 2002-2012. Estas políticas públicas apuntaron a revalorizar a los sectores productivos competitivos (únicamente), es decir, aquellos que tenían ventajas comparativas con respecto a sus socios comerciales, entre los cuales no se encontraban los granos. De esta manera, estos cultivos debieron enfrentarse a los granos provenientes de Estados Unidos y Canadá, los cuales contaban no solo con mejores condiciones naturales, sino también con subsidios por parte de sus Gobiernos.

La administración del tipo de cambio nunca estuvo apuntada a sostener el grado de competitividad de los bienes mexicanos, sino que fue utilizada como ancla inflacionaria para mantener el nivel de precios internos estable, este fue otro elemento que jugó en contra de la producción de granos. Incluso cuando la suba de las cotizaciones internacionales de los *commodities* se produjo, la mayoría de las/os campesinas/os mexicanas/os no se vio beneficiada, puesto que, al encontrarse la cadena de valor dominada por las grandes empresas comercializadoras, fueron estas las que capturaron la mayor parte del excedente monetario.

Es decir, en esta estructura dual del campo mexicano, donde la división es muy clara entre unas/os pocas/os productoras/es comerciales (concentradas/os, incluso, geográficamente) y una gran masa de campesinas/os minifundistas de autoconsumo, el Gobierno de México decidió aplicar políticas diferenciadas que

tendrían fuertes efectos en las/os productoras/es de granos. Mientras en Argentina el incentivo a avanzar en la cadena de valor se dirigía a todas/os las/os productoras/es —incluidas/os los de agricultura familiar que contaban con distintas herramientas de política pública que los apoyaban en este proceso—, en México el subsidio para las/os campesinas/os de menor escala se basaba casi exclusivamente en un aporte monetario como combate a la pobreza, a lo que podríamos caracterizar como una política asistencialista. En cambio, las/os productoras/es que se dedicaban a comercializar sus cultivos en el mercado interno y externo contaban con acceso al crédito, asistencia para colocar sus productos en el mercado, protección contra la volatilidad de los precios, etcétera. Entonces, podríamos decir que, en vez de acortarse la brecha de rendimientos y calidad de vida entre estos dos grandes grupos del sector rural mexicano, esta siguió siendo abismal.

Finalmente, podemos afirmar que, a pesar de las diferencias que plasmamos en cuanto a las políticas que formularon Argentina y México en el período 2002-2012, la cuestión concluyente que acerca a los dos países es que, en ambos casos, las corporaciones agroalimentarias manejan eslabones claves de esta cadena de valor, en donde las/os productoras/es de granos son solo una pequeña parte. Es decir, la mayor similitud que comparten es que los insumos que utilizan las/os campesinas/os y las empresas a través de las que comercializan sus productos son los mismos, y estas últimas cuentan con una posición hegemónica para decidir cuáles serán los alimentos que se producirán y se consumirán en cada lugar del mundo.

## Referencias bibliográficas

- Concheiro Bórquez, L. y Robles Berlanga, H. (2014). Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: lucha y resistencia campesindia frente al capital. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, C. W. Porto-Gonçalves y J. M. Mendes Pereira, *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)* (pp. 181-224). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.*

- Echánove Huacuja, F. (2015). Subsidios gubernamentales para riesgos de precios: el caso de los productores de maíz amarillo en México. *Papeles de Geografía*, (61), 33-43. <http://dx.doi.org/10.6018/geografia/2015/213861>
- González Chávez, H. y Macías Macías, A. (2007). Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México. *Desacatos*, (25), 47-78.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios, base 2008*.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2011). *Profeder: carpeta institucional*.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014). Cambio Rural II. *INTA informa*.
- Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2006). *Servir al Agro. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales*.
- Ministerio de Planificación de la Nación (2014). *Plan Energético Nacional 2004-2019*.
- Montserrat Huerta, H. y Chávez Presa, M. F. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, XVIII(37), 55-80.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (2012). *Reglamento operativo*.
- Puechagut, M. S. (2012). Expansión y rentabilidad agrícola en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, (12), 6-13.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve síntesis*. Booket.
- Robles Berlanga, H. (2012). El caso de México. En F. Soto Baquero y S. Gómez (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 307-342). FAO.
- Robles Berlanga, H. (2013). *Presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013*. Subsidios al Campo.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (2012). *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para vivir mejor. Informe enero-diciembre 2012*.
- Wylde, C. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Íconos*, (43), 109-133.

## Cómo citar este artículo

Chernos, A. (2022). Las políticas agrarias en Argentina y México en el período 2002-2012. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(1), agosto-noviembre, 97-129.

Fecha de recepción 05/2022 | Fecha de aprobación 09/2022