



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Programas de Apoyo Directo a
Productores creados entre 1993 y 2014 en
países de América Latina y el Caribe
(ALC) que suscribieron Tratados de Libre
Comercio con los Estados Unidos
(EE.UU.): Análisis desde el concepto de
Desnacionalización de los programas
estatales**

Liliana Rodríguez Sánchez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2020

**Programas de Apoyo Directo a
Productores creados entre 1993 y 2014 en
países de América Latina y el Caribe
(ALC) que suscribieron Tratados de Libre
Comercio con los Estados Unidos
(EE.UU.): Análisis desde el concepto de
Desnacionalización de los programas
estatales**

Liliana Rodríguez Sánchez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos

Director:

Profesor José Francisco Puello-Socarrás

Línea de Investigación:

Análisis Político

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia

2020

“En el mercado libre es natural la victoria del fuerte y legítima la aniquilación del débil. Así se eleva el racismo a la categoría de doctrina económica”.

EDUARDO GALEANO

“El objetivo es el control (...) Un agricultor que no pide créditos y planta sus propias semillas es difícil de controlar porque puede alimentarse a sí mismo y a sus vecinos. No depende ni del banquero o del político de una ciudad lejana. Mientras que los agricultores en la América (EE.UU.) actual son poco más que inquilinos de los intereses de las grandes empresas y los bancos, el mundo del Tercer Mundo ha permanecido relativamente alejado de su influencia –hasta ahora”.

Tomado de Paul y Steinbrecher (2003, 184) en “New Technology Terminates” Food Independence, publicado antes de la suscripción de la mayoría de los TLC de los EE.UU. con países de América Latina y el Caribe.

Agradecimientos

Agradezco a Ana María Sánchez y a Adriana Rodríguez Sánchez, mi mamá y mi hermana, quienes además de ofrecerme sin medida su amor, paciencia y sacrificio, me animaron y acompañaron en el esfuerzo de persistir y no desistir en el desarrollo de este trabajo, especialmente los últimos tres años en los que los que –por razones laborales- el único espacio que tuve para avanzar en el proyecto fueron los fines de semana. Gracias por los momentos que dejamos de compartir, por mis ausencias, pese a estar presente y principalmente por todos sus cuidados hacia mí.

Resumen

Los Programas de Apoyos Directos a Productores son programas gubernamentales, que surgieron en América Latina y el Caribe (ALC) en el marco de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (EE.UU.), la mayoría financiados con recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Son transferencias de recursos monetarios a los productores agrarios, según las versiones oficiales, para que adopten nuevas tecnologías y mejoren el acceso a los mercados y sus ingresos. Pero en el marco de los TLC de EE.UU. con países de ALC, desde la negociación internacional serían Pagos Laterales; desde las reglas de la OMC, Ayudas Internas y como política nacional en sustitución de otra, Pagos Directos a Ingresos (PDI) de asistencia para el ajuste (pagos de compensación), para “ayudar” a los agricultores a adaptarse a los cambios de política iniciados en los 80s e intensificados con los TLC con los EE.UU.

Estos programas, desde la desnacionalización de los programas estatales, se caracterizan porque: *i)* promueven el cambio de patrón de cultivos en ALC bajo la división de trabajo del sistema agroalimentario; *ii)* son concebidos para hombres de negocios bajo premisas de empresarización y asociatividad; y excluyen productivamente y subordinan al pequeño productor; *iii)* están financiarizados y *iv)* su operación se centraliza a nivel nacional.

Son medidas creadas para apaciguar el inconformismo y acallar las protestas de sus opositores sin interferir con la introducción de la normatividad, en este caso la ratificación de los TLC con EEUU que haga irreversible los procesos de reforma económica neoliberal, como la apertura de los mercados de la región a los productos agrarios de ese país.

Los programas de Apoyo Directo a Productores, como instrumentos creados para facilitar la consolidación del orden neoliberal, van más allá de lo que dicen los discursos oficiales.

Palabras clave: Globalización, Tratado de Libre Comercio, Desnacionalización, Apoyos Directos a Productores, Agronegocio

Abstract

Direct Producer Support Programs are government programs, which arose in Latin America and the Caribbean (LAC) in the framework of the Free Trade Agreement (FTA) negotiations with the United States (US), the majority financed with credit resources of the Inter-American Development Bank (IDB).

Direct Support to Producers are financial support (direct transfers of monetary resources) to agricultural producers, according to official versions, to adopt new technologies, improve access to markets and increase their income. But, within the framework of the US FTAs with LAC countries, since international negotiation they would be Late Payments; from the WTO rules they would be to Internal Aid and as a national policy instead of another would be Direct Income Payments for adjustment assistance (compensation payments), to “help” farmers to adapt to changes in policy initiated in the 80s and intensified with the FTAs with the US.

These programs, from the logic of denationalization of state programs, are characterized by: i) they promote the change in the pattern of crops in LAC under the division of labor of the agri-food system; ii) they are conceived for businessmen under the premises of entrepreneurship and associativity and productively exclude and subordinate the small producer; iii) they are financialized and iv) their operation is centralized at the national level.

They are measures created to appease the nonconformity and silence the protests of its opponents without interfering with the introduction of regulations, in this case the ratification of the FTA's LAC countries with the US, which makes the processes of neoliberal economic reform, such as the opening of the region's markets to agricultural products's this country.

Direct Producer Support programs in rural policy, as instruments created to facilitate the consolidation of the neoliberal order, go beyond what official speeches say.

KEYWORDS: Globalization, Free Trade Agreement, Desnationalization, Direct Agricultural Support, Agribusiness

Contenido

	Pág.
Resumen.....	VII
Lista de tablas.....	XI
Lista de recuadros.....	XI
Lista de abreviaturas	XII
Introducción.....	1
1. Diseño de la investigación.....	3
1.1 Planteamiento y justificación del problema	3
1.2 Objeto de la indagación.....	8
1.3 Pregunta de indagación	9
1.4 Objetivos	9
1.4.1 General	9
1.4.2 Específicos	9
1.5 Marco conceptual.....	10
1.5.1 Globalización	10
1.5.2 Tratados de Libre Comercio.....	12
1.5.3 Ajuste Espacio Temporal	13
1.5.4 Financiarización Alimentaria	14
1.5.5 Subordinación Excluyente	15
1.5.6 Desnacionalización de los Programas Estatales.....	17
1.5.7 Programas de Apoyo Directo a Productores	19
1.6 Metodología	19
2. Origen de los programas en el marco de los TLC de los EE.UU. en ALC.....	25
2.1 Productos agrarios sensibles en la negociación de los TLC.....	27
2.2 Posición de diversos actores sobre el tema agrario en los TLC	30
2.2.1 Gobiernos de los EE.UU. que negociaron y suscribieron los TLC con países de ALC.....	30
2.2.2 El Congreso de los EE.UU. ante los TLC con países de ALC.....	31
2.2.3 Los grupos de interés en los EE.UU. sobre el tema agrario en los TLC con países de ALC.....	31
2.2.4 Los gobiernos de ALC que negociaron y suscribieron los TLC con los EE.UU.	32

X	Programas de Apoyo Directo a Productores creados entre 1993 y 2014 en países de América Latina y el Caribe (ALC) que suscribieron Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (EE.UU.): Análisis desde el concepto de desnacionalización de los programas estatales	
<hr/>		
2.2.5	El legislativo de los países de ALC ante el tema agrario en los TLC con los EE.UU.	32
2.2.6	Grupos de presión de los países de ALC ante el tema agrario en los TLC con los EE.UU.	33
2.3	Introducción de Programas de Apoyo Directo a Productores en ALC	40
2.4	Cronología de creación de estos programas en ALC	46
2.4.1	México	46
2.4.2	República Dominicana	47
2.4.3	Costa Rica	49
2.4.4	El Salvador	51
2.4.5	Guatemala	51
2.4.6	Honduras	52
2.4.7	Nicaragua	54
2.4.8	Colombia	56
2.4.9	Perú	57
2.4.10	Otros programas de apoyos directos en ALC sin TLC con EEUU	59
2.5	Síntesis de la sección	60
3.	En ALC ¿Qué son los Programas de Apoyo Directo a Productores?	61
3.1	Programas de Apoyo Directo a Productores como pagos laterales	62
3.2	Ayudas Internas permitidas en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay	65
3.3	Apoyos Directos a Productores como Pagos Directos a Ingresos	75
3.4	Síntesis de la sección	82
4.	Principales características de desnacionalización de los programas	83
4.1	Prácticas del régimen alimentario corporativo global	85
4.2	Lógicas de modernización agraria en ALC en el contexto de las negociaciones de los TLC con los EE.UU.	88
4.3	Sentido latente de la reconversión productiva en estos programas	91
4.3.1	Fomenta la integración al agronegocio internacional bajo la premisa de la competitividad	92
4.3.2	Promueve cambios del patrón de cultivos bajo la división del trabajo del régimen agroalimentario global (objetivo)	95
4.3.3	Ayudas concebidas para hombres de negocios, bajo premisas de empresarización y asociatividad, que subordinan o excluyen al pequeño productor (Población objetivo)	102
4.3.4	Financiarización de programas de Apoyos Directos a Productores	116
4.3.5	Centralización en el nivel nacional de la operación de los programas de Apoyo Directo a Productores	123
4.4	Comparativo con los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC)	127
4.5	Síntesis de la sección	130
5.	Conclusiones y recomendaciones	131
5.1	Conclusiones	131
5.2	Recomendaciones	138
	Bibliografía	139

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1. Referencial global y sectorial de los Programas de Apoyo Directo a Productores en países de ALC con TLC con los EE.UU.....	22
Tabla 2-1. Tratados de libre comercio suscritos por países de ALC con los EE.UU.....	27
Tabla 2-2. Principales Programas de Apoyo Directo a Productores en ALC	46
Tabla 2-3. Programas de Apoyo Directo en países de ALC sin TLC con los EE.UU.	59
Tabla 3-1. Programas de Apoyo Directo a Productores financiados por el BID	63
Tabla 3-2. Diseño de los Programas de Apoyos Directos a Productores en países de ALC que suscribieron TLC con los EE.UU.....	67
Tabla 4-1. Prácticas del régimen alimentario global vs modernización del agro en países de ALC con TLC con los EE.UU.	90
Tabla 4-2. Actividades beneficiadas del Incentivo a la Capitalización Rural 2007 a 2009	101
Tabla 4-3. Avances de la intervención de Agroideas.....	115
Tabla 4-4. Retorno de inversiones de Agroideas (en nuevos soles).....	123
Tabla 4-5. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe	127

Lista de recuadros

	Pág.
Recuadro 2-1. Grupos de interés de los EE.UU. en las negociaciones del tema agrario en el TLCAN.....	31

Lista de abreviaturas

AARU	Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay
AED	Apoyos Económicos Directos
AIS	Programa Agro Ingreso Seguro
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
ANN	Alianza Nueva Nación
APAGRO	Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios de Nicaragua
ASERCA	Agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria de México
ASF	Auditoría Superior Federal de México
ATPDEA	Programa de Preferencias Arancelarias Andinas
Banreservas	Banco de Reservas de la República Dominicana
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPA	Bono Productivo Alimentario de Nicaragua
BRICS	Asociación económica comercial de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CADER	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural de México
CAFTA	Acuerdo Comercial de Centroamérica
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y Rep. Dominicana
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CANAPALMA	Cámara Nacional de Productores de Palma de Costa Rica
CAP	Congreso Agrario Permanente
CASA	Centro de Acción Social
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGA	Coordinación General de Apoyos de la SAGARPA
CGR	Contraloría General de la República de Colombia
CIADI	Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
COA	Coalición de las Organizaciones Agrarias
COMACH	Coordinadora para el Desarrollo Integral Maya Chortí de Guatemala
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
Conveagro	Convención Nacional del Agro

COPINH	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
CPC	Confederación de la Producción y del Comercio
CRIAR	Programa Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales
CTC	Citizen Trade Campaign
CTN	Corporaciones Transnacionales
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DDHH	Derechos Humanos
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DINADERS	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible de Honduras
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRE	Programa Desarrollo Rural con Equidad de Colombia
ECC	Estados Capitalistas Centrales
ECP	Estados Capitalistas Periféricos
EE.UU.	Estados Unidos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ETN	Empresas Transnacionales
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDEGAN	Federación Nacional de Ganaderos
Fedepalma	La Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
FENACOOOP	Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales
FENALCE	Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas
Fenapalma	Federación Nacional de Palmeros de Honduras
FENAVI	Federación Nacional de Avicultores
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador
FNP	Fuerza Nacional Progresista
FNT	Frente Nacional de los Trabajadores
FNS	Frente Nacional Sandinista
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GANNA	Gran Alianza Nacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GEF	Global Environmental Facility
IAA	Industria Agroalimentaria
IAT	Incentivo a la Asistencia Técnica del programa AIS
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural del programa AIS
IFC	International Finance Corporation
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
LEC	Línea Especial de Crédito del Programa Agro Ingreso Seguro
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIFIC	Ministerio de Finanzas, Industria y Comercio de Nicaragua
MINAG	Ministerio de Agricultura de Perú
MONARCA	Movimiento Nacional de Resistencia Campesina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio

XIV Programas de Apoyo Directo a Productores creados entre 1993 y 2014 en países de América Latina y el Caribe (ALC) que suscribieron Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (EE.UU.): Análisis desde el concepto de desnacionalización de los programas estatales

ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OXFAM	Oxford Committee for F amine Relief
OPA	Organizaciones de Productores Agropecuarios de Perú
PAC	Política Agrícola Común
PAC	Proyectos de Apoyo a la Competitividad del Programa Agro Ingreso Seguro
PAN	Partido Acción Nacional de México
PAN	Partido de Avanzada Nacional de Guatemala
PATCA	Proyecto Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria
PATCA II	Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria
PATCA III	Proyecto Mejoramiento de la Sanidad e inocuidad agroalimentaria
PCC	Programa de Compensaciones para la Competitividad de Perú
PDI	Pagos Directos a Ingresos
PFPAS	Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible
PIB	Producto Interno Bruto
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa Productivo Alimentario de Nicaragua
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional de México
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
Pronegocios	Proyecto Apoyo al Desarrollo del Programa de Fomento de Negocios Rurales
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales de Argentina
RERURAL	Programa de Reactivación de la Economía Rural
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SAFP	Sistema Andino de Franja de Precios
SAGARPA	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de México
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala
SDA	Solicitudes de Apoyo
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SNA	Sociedad Nacional de Agricultura
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
TPA	Trade Promotion Authorization
TPC	Tratado de Promoción Comercial
UCC	Unidad Central de Coordinación del Proyecto
UCD	Unión Campesina Democrática
UE	Unión Europea
UERA	Unidades Económicas Rurales Agrícolas de México
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas
UPP	Unión por el Perú
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia Internacional para el Desarrollo
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USTR	Representante Comercial de EEUU
UVOC	Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas de Guatemala
WRM	World Rainforest Movement

Introducción

El establecimiento de acuerdos comerciales entre países, que acompañan el proceso de apertura económica, ha traído consigo desequilibrios entre perdedores y ganadores de estas dinámicas. En teoría, “para corregir tales desequilibrios y compensar a los más desfavorecidos de los cambios estructurales y de los acuerdos comerciales entre países se desarrollaron mecanismos públicos de apoyo denominados políticas compensatorias” (Echenique, 2011:19). Los Apoyos Directos a Productores, que en lo rural se promueven como compensación ante los efectos de la liberalización comercial (Davis, 2004:77), son un ejemplo de estas medidas.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)¹ nació en México para compensar a los productores primarios de grano los efectos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)² vinculando los pagos a la producción agrícola continua (Davis, 2004:80). Trece años después, ante el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (EE.UU.) surgió en Colombia el Programa Agro Ingreso Seguro –AIS- para “*proteger la producción nacional de la exposición a las distorsiones externas*” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2006).

Con estas medidas, según Taylor y Yúnez-Naude (2012:3), “se pretendía promover la aceptación entre los agricultores de los tratados de libre comercio (alcance político), dar a los productores un flujo estable de efectivo para mantener o mejorar su producción (alcance económico) y evitar el aumento de la pobreza entre los pequeños agricultores y su emigración a las ciudades y, en México, a la frontera en el norte (alcance social)”.

No obstante, los programas PROCAMPO y AIS como compensación a los agricultores vulnerables frente a la liberalización del comercio e instrumentos para asegurar una producción agrícola continua (Davis, 2004:77) “han evidenciado en la práctica ser ineficaces y regresivos al llegar la mayoría de sus beneficios a grandes productores agrícolas” (Urzúa, 2011:13). Así, “se desatendió al pequeño

¹ Cronológicamente es el primero de esta generación de Programas en América Latina y el Caribe (Davis, 2004:81).

² En sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas y ante los subsidios otorgados a sus competidores foráneos.

productor y al de autoconsumo (Torres, 2006:241), se reprodujeron y fortalecieron las estructuras económicas dominantes y se concentraron los recursos y beneficios en los más dotados de medios de producción y con mejor acceso a los mercados de factores, productos y tecnología” (Echenique,2011:52).

Además, el paro nacional agrario de 2013 en Colombia³ para reivindicar las demandas de los productores agropecuario y de los movimientos campesinos y las protestas realizadas en México, desde la segunda mitad del 2002⁴, son manifestaciones de la crisis agraria generada por políticas aplicadas por décadas en el agro y acentuada con la apertura económica de inicios de los años noventa, caracterizada por el libre mercado cuyo principal instrumento son los TLC. Esto pese a la implementación de medidas como los programas de Apoyo Directo a Productores.

Dado que además del PROCAMPO y el AIS, son varios los Programas de Apoyo Directo a Productores que se ejecutan en países de América Latina y el Caribe (ALC) que firmaron TLC con los EE.UU., es importante su estudio desde perspectivas distintas a la que dan los gobiernos, puntos de vista que avancen en explicaciones alternativas sobre el papel que tendrían en la consolidación del orden neoliberal y no el de reducción de la pobreza, como suelen promoverse.

La tesis tiene cinco secciones: (i) diseño de la investigación, (ii) origen de los programas en el marco de los TLC de los EE.UU. con ALC, (iii) definición de estos programas como pago lateral en una negociación internacional, ayuda interna en el marco de la OMC y Pago Directo de Ingresos, (iv) principales rasgos de desnacionalización de los programas y (v) conclusiones.

³ En respuesta a la firma de tratados de libre comercio y sus efectos, la ausencia de políticas agrarias de largo plazo e incluyentes, la concentración de la propiedad de la tierra, el elevado costo de los insumos, entre otros factores.

⁴ Tendientes a la declaratoria unilateral de moratoria al Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN- en materia agropecuaria tras nueve años de su firma y entrada en vigor en 1994 y ante la entrada en vigor de la desgravación de la mayoría de importaciones agroalimentarias en el marco del TLCAN; además del proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Cancún en el 2003 (Quintana V, 2004:7). El 2003 fue crítico en el proceso de liberalización bajo el TLCAN, ya que en enero se liberalizaron varios productos agropecuarios. La oposición a las reformas a finales de 2002 dio origen al movimiento “El Campo No Aguanta Más”, el cual fue creado para protestar contra las políticas públicas aplicadas al agro, en especial, en contra de los compromisos de liberalización comercial del maíz y frijol en el TLCAN, y como reacción al Farm Bill de EE.UU. del 2002 (Sánchez, 2004).

1. Diseño de la investigación

1.1 Planteamiento y justificación del problema

La desnacionalización es un problema que se trata de explicar para el caso de los Programas de Apoyo Directo a Productores en países de ALC con TLC con los EE.UU. porque, aunque éstos se ejecutan con recursos públicos de los gobiernos de estos países, y por ende serían nacionales, a través de ellos se podrían estar agenciando intereses privados foráneos que se hacen pasar como públicos para evitar la reacción de la población al ser contrarios al interés general y lograr su legitimación. Esto se advierte por el contexto del origen de estos programas:

Según la FAO (s.f.), antes de los 80, las políticas proteccionistas en la agricultura “distorsionaron la producción agropecuaria de muchos países y generaron elevados grados de ineficiencia”, ya que “los altos niveles de ayuda dada a los agricultores en los países desarrollados generaron cuantiosos excedentes que se vendían en el mercado mundial al usar subsidios a la exportación, lo que determinaba la baja de los precios internacionales de muchos productos agrarios” de las zonas templadas haciéndolos poco competitivos⁵ y causaron inestabilidad del mercado mundial.

Para este organismo “exportadores netos como los EE.UU. buscaron mantener sus mercados con subvenciones a la exportación y los exportadores que no pudieron aplicar tales ayudas los perdieron”, lo que aumentó “los conflictos internacionales en materia de comercio agrícola” y llevó a recurrir a las instituciones del Acuerdo general sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para resolver las controversias: entre 1980 y 1990, 60% de conflictos eran agrarios.

Agrega la FAO que “con el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 se incluyó la agricultura en las negociaciones y que el deseo de reducir las constantes fricciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) fue una de las principales razones que determinaron el consenso para integrar la

⁵ “Con el apoyo decidido de sus gobiernos, muchos países con menos ventajas comparativas producían con elevados grados de ineficiencia” (FAO, s.f.).

agricultura al marco normativo del GATT⁶; pero que aún era lejano acordar cómo se produciría esta integración, y pasaron siete años de negociaciones para llegar a un acuerdo”.

Ante la exigencia de los EE.UU. en la Ronda de Uruguay (1986-1994)⁷ “de eliminar trabas al comercio de productos agrarios⁸, se fijaron las reglas para el orden agroalimentario global bajo principios de reducción de barreras arancelarias y eliminación de ayudas agrarias” (Delgado, 2010:67) y se “instó” a los gobiernos a crear políticas agrarias en este marco; forzando a reducir las ayudas públicas distorsionantes del comercio. Para Delgado (p.38), los mercados del Sur se inundaron con productos altamente subsidiados de EE.UU. y UE, elevando en los países pobres las asimetrías de sus intercambios comerciales y concentrando el capital en el sector alimentario.

Esto bajo un régimen alimentario corporativo caracterizado por “su dependencia del petróleo; uso de biotecnología y de monocultivos para producción de biocombustibles; especulación financiera con materia primas alimentarias e integración vertical de las empresas agroalimentarias” (Rodríguez, 2010:45). Ahora, “la seguridad alimentaria trata de la disponibilidad de alimentos sin importar su origen, pasando la provisión alimentaria del ámbito estatal al mercado mundial, siendo el comercio su medio de acceso y no la autosuficiencia” y “la provisión de alimentos en los países pobres por grandes corporaciones alimentarias aumentó su dependencia de las importaciones y la creciente insatisfacción de sus necesidades alimentarias” (Delgado, 2010:39).

En 1994, con la firma del TLCAN⁹ surge otro tipo de acuerdos comerciales recíprocos que se adecuan al nuevo tipo de circulación del capital (Barreda, 2005:31). Para Barreda (2005:35) el TLCAN es el acuerdo “más agresivo del mundo por la libertad que da a la inversión del capital y su restricción a la circulación de mano de obra y población”; forma de dominio de los EE.UU. que “llevó más lejos la desnacionalización y privatización de riquezas estratégicas nacionales, con nuevas prerrogativas para las empresas transnacionales”.

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) nació en México para compensar a los productores de grano los efectos del TLCAN, en sustitución de los precios de garantía –eliminado

⁶ Las razones económicas de incorporar a la agricultura en el GATT eran: (i) ventajas comparativas; (ii) inestabilidad del mercado mundial; y (iii) las consecuencias del proteccionismo (FAO, s.f.).

⁷ El comercio de productos agrarios se excluyó de las negociaciones en los primeros años del GATT, al considerar que “la agricultura era un sector especial de la economía que, por razones de seguridad alimentaria nacional, no podía recibir el mismo trato que los demás sectores” (FAO, s.f.).

⁸ Defendía mayor liberalización del comercio de productos agrarios y reducir la protección y ayuda que recibían los productores de la UE.

⁹ Suscrito entre EEUU, Canadá y México, cuyas negociaciones iniciaron en junio de 1990 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

por exigencia de EEUU- y ante las ayudas captadas por sus competidores. Por ello, “es donde mejor puede observarse el modo cómo se impuso el dominio de EU sobre la región; y que puede apreciarse en la magnitud de las exportaciones e importaciones entre Estados Unidos y América Latina y en los flujos de inversión de esta nación hacia esa región” (Barreda, 2005:35). Así, para Barreda (2005:35), “México se tornó en el principal laboratorio latinoamericano para observar cómo discurren estos procesos de globalización vertical de los países del sur”.

En el 2003, con el declive del modelo neoliberal surgió la crisis hegemónica de los EE.UU., que afiló su poder agroalimentario mundial con estrategias de dominio y subordinación (Rubio, 2016: 148). La caída de sus exportaciones de granos y el auge de potencias emergentes¹⁰, llevó sin éxito a EE.UU. a buscar dominar el mercado agroalimentario con cumbres como la de Doha, ante la lucha de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) contra el “dumping” y los subsidios de los EE.UU. y la UE (p.148). Como medida de competencia mundial, los EE.UU. subió los subsidios a sus productores y aumentó sus acuerdos comerciales para colocar sus mercancías sin arancel¹¹ y retomar su poder en el mercado agroalimentario global (p.149). Así, entre 2008 y 2010 se afianzó la división del trabajo en la que países en desarrollo exportan materias primas energéticas y países del norte exportan alimentos básicos para la población (p.154).

Entre 2003 y 2011 el Senado de los EE.UU. ratificó cinco TLC con diez países de ALC¹² y en este marco, los gobiernos de la región crearon doce programas de Apoyo Directo a Productores con fines similares al de PROCAMPO. Estos programas nacionales financiados con recursos públicos, más que buscar resolver o mitigar el impacto de los TLC con los EE.UU. sobre los cultivos sensibles en los países donde se crearon, como se promovieron, serían dispositivos que ayudarían a adecuar al sector productivo agrario de los países de ALC con dichos acuerdos para cumplir su rol en el actual sistema agroalimentario mundial¹³, el cual ya no es producir alimentos, alistamiento que se habría hecho en forma velada, característica de su desnacionalización.

¹⁰ Como Kazajistán, Ucrania, Argentina, Brasil, Paraguay, India, Vietnam y Tailandia.

¹¹ En la fase neoliberal sólo firmó acuerdos con Israel y el TLCAN con Canadá y México y en la de transición con 33 países (Rubio, 2016:149).

¹² Las negociaciones de los TLC fueron imposiciones de los EE.UU. insensibles a las asimetrías entre los productores agrarios fuertemente subvencionados en dicho país frente a los de ALC (González, 2006:85-89), marco en el que los estados cumplen el rol de introducir la nueva normatividad impuesta y controlar aspectos clave de la creación, por extensión, en otras políticas públicas (Sassen, 2000).

¹³ Según Rodríguez (2010:47), citando a Friedmann, “Los regímenes alimentarios son periodos históricos de cierta estabilidad en las relaciones internacionales de poder y propiedad que configuran el ordenamiento de la economía agroalimentaria mundial, dispuesta por la acción combinada de las estrategias del Estado, la movilidad migratoria de las poblaciones y sus movimientos sociales, y las apuestas de las corporaciones”. Agrega que su estabilidad la sostienen diversos intereses que definen las relaciones de cada régimen y que “a cada régimen precede un periodo de contradicciones y crisis que revelan nuevas opciones de organización del poder y la propiedad, que reacomodan las formas de producción, distribución y consumo de la economía agroalimentaria mundial”. Para el autor (2010:47) “estudiar los regímenes permite explicar el rol de la agricultura y la alimentación en la configuración de la economía capitalista mundial, e

Además, habrían servido para apaciguar los ánimos ante las protestas en la región por la firma de estos tratados y para legitimar su implementación sin interferir con el ajuste estructural, que según Delgado (2017:21), en materia agropecuaria implican “el dismantelamiento de las agriculturas locales y la quiebra de la autosuficiencia y la seguridad alimentaria, redefinida ahora como provisión desde los mercados globales, aumentando progresivamente la dependencia alimentaria” y agrega que, a la vez, se “recomienda” la dedicación agroexportadora como forma de hacer frente a la deuda externa, expandiéndose las áreas rurales del Sur que se “integran” en las cadenas globales, reconstruyéndose como plataformas agroexportadoras”.

Esto explicaría por qué Programas de Apoyo Directo a Productores, como PROCAMPO y AIS, aunque surgieron en la región como “medidas compensatorias para los productores primarios vulnerables a la liberalización del comercio y para asegurar una producción agrícola continua” (Davis, 2004:77), como ya se dijo, en la práctica han sido ineficaces y regresivos. Para Merino (2010:69) “las ayudas de PROCAMPO equivalen a un seguro mínimo de sobrevivencia”¹⁴.

Con este trabajo se busca identificar el posible ingreso de los principales elementos del sistema agroalimentario global en los Programas de Apoyo Directo a Productores, relacionados con el dominio agroindustrial, energético y financiero que fortaleció la desestructuración de las unidades productivas en los países del sur (Rubio, 2016:141), y que darían cuenta de la desnacionalización de dichos programas. Se trata de una primera aproximación a una caracterización de los mismos, que obliga a preguntarse primero cómo surgieron en los países de ALC con TLC con los EE.UU.; qué son, más allá de la definición convencional de los discursos oficiales; y cuáles son las características de desnacionalización que se evidencian en estos programas.

Esta investigación es pertinente para los estudios políticos latinoamericanos porque aporta conocimiento sobre estos programas nacionales en la región bajo la perspectiva de la desnacionalización de la que habrían sido objeto. La poca información existente sobre estos dispositivos de la globalización en los países de ALC que firmaron TLC con los EE.UU. justifica la realización de este trabajo, máxime cuando para autores como Davis (2004:81) y Echenique

identificar, periodos asociados a un tipo de acumulación en los que se condicionan las formas de producción agraria y de consumo de alimentos dentro y entre espacios nacionales”.

¹⁴ Según OXFAM (2013:1) la gestión pública favorece a una minoría, la inversión en la agricultura a pequeña escala es mucho menor a su aporte al sector (abastece 60% de alimentos), y pese al crecimiento del sector agrario en ALC, 8 de cada 10 productores están excluidos de sus beneficios.

(2011:20) los Programas de Apoyo Directo a Productores serían transferencias monetarias condicionadas, evidenciando que son percibidos de diversas maneras.

Ante la ausencia de estudios a nivel regional sobre estos instrumentos, salvo la evaluación comparativa realizada por el BID en el 2015, se tuvo que reconstruir el origen de estos programas en cada uno de los países de ALC con TLC con los EE.UU. Esto, para evidenciarlos como un modus operandi que facilitó la ratificación de los TLC bilaterales ante el fracaso del ALCA, entre otros papeles que cumplen desde la perspectiva de la desnacionalización, y que al interior de los países sólo se percibe como un proceso nacional por tratarse de programas gubernamentales.

El trabajo se inscribiría en las teorías de la dependencia y como manera de repensar la historia reciente latinoamericana y caribeña, y así visibilizar sus problemáticas. Los postulados de la Teoría de la Dependencia¹⁵ son (Spiker, Álvarez y Gordon, 2009:279): “(i) el subdesarrollo está ligado a la expansión de los países industrializados, (ii) desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos distintos del mismo proceso, (iii) el subdesarrollo no es una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition sino una condición en sí misma y (iv) la dependencia no se limita a relaciones entre países sino que crea estructuras internas en las sociedades”¹⁶.

Agregan Spiker, Álvarez y Gordon (2009:280) que “la dependencia se da por la creciente relevancia del capital extranjero y la acumulación del capital en pocas manos, que lleva al empobrecimiento masivo de la población, por la concentración del ingreso”. Esto según Arias (2019), porque: “(i) las relaciones desiguales de poder determinan las relaciones comerciales y el desarrollo ampliado de la dependencia, (ii) las naciones pobres del sur proveen a las naciones ricas de recursos naturales, mano de obra barata y un destino para la tecnología obsoleta, para que las últimas puedan mantener su nivel de vida, (iii) las naciones ricas buscan perpetuar el estado de dependencia y (iv) las naciones

¹⁵ Para Arias (2019), es una “Teoría generada entre los años 60 y 70 por científicos sociales ante el estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX como respuesta a la teoría de la industrialización de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la teoría del desarrollo. Esta teoría utiliza la dualidad metrópoli-satélite para exponer que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no desarrollados, a los que se les ha asignado un rol de subordinación de producción de materias primas con bajo valor agregado, y las decisiones fundamentales y mayores beneficios se realizan en los países centrales, cuyo rol es la producción industrial de alto valor agregado”.

¹⁶ Enzo Faletto, Theotonio Dos Santos, Andre Gunder Frank, Ruy Mauro Marini y Celso Furtado, impulsaron esta teoría en la que los Estados pasan de Industrialización a sustitución de importaciones en países como Argentina, México y Brasil, y promovieron una clase media que fomentara el mercado interno. Para Katz (2018), “las transferencias de valor explican más el origen del subdesarrollo que la súper explotación y el valor diferencial de la fuerza de trabajo la localización de las inversiones transnacionales” y según Osorio (2019) “la súper explotación explica la reproducción del capital en economías dependientes y la acumulación de capital a nivel mundial y que es esencial en la reproducción del capital en el capitalismo dependiente porque debilita la tendencia a generar tecnologías en este capitalismo, y subsume a la población trabajadora a condiciones laborales depredatorias y de vida marcados por la apropiación por el fondo de consumo, desarrollando el subdesarrollo”.

ricas buscan evitar que las dependientes se resistan a su influencia, con sanciones económicas o fuerza militar”.

Para Marini (1969; 1973) “el subdesarrollo latinoamericano es producto del desarrollo capitalista”; habría reproducido sus leyes pero como un capitalismo dependiente en el que el “desarrollo” de la producción se da por la súper explotación del trabajo (elevando la explotación del trabajador, no su capacidad productiva)¹⁷, para compensar la pérdida de ingresos por el intercambio desigual en el comercio internacional; y la dependencia daría a la región su originalidad y singularidad¹⁸.

El periodo temporal de este trabajo se ubica en el lapso de tiempo en el que se crearon los Programas de Apoyo Directo a Productores, es decir, desde enero de 1993 cuando se inició la gestión para la creación del PROCAMPO en México hasta el año 2014 cuando surge el programa PROAGRO Productivo, también en México.

El alcance espacial o geográfico de la tesis como lo indica el título del documento son todos los países de ALC que han suscrito TLC con los EEUU, esto es: México, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Colombia y Perú. Aunque Chile y Panamá también firmaron TLC con EEUU, no hay información disponible sobre estos programas, por lo que no se abordan en este trabajo, lo que no significa que no existan programas allí.

El nombre de Programas de Apoyo Directo a Productores lo utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyos beneficiarios son exclusivamente los productores agrarios.

1.2 Objeto de la indagación

Génesis y concepción de los Programas de Apoyo Directo a Productores en los países de ALC con TLC con los EE.UU., entre 1993 y 2014, como programas estatales desnacionalizados.

¹⁷ “la producción capitalista supone la apropiación directa de la fuerza de trabajo, y no sólo de los productos del trabajo” (Marini, 1973:123-124).

¹⁸ “La dependencia es la subordinación entre naciones formalmente independientes, en el que las relaciones de producción de las naciones subordinadas se modifican para asegurar la reproducción de la dependencia. La dependencia genera más dependencia” (Marini,1973:100).

1.3 Pregunta de indagación

¿Cómo podrían haber ingresado los principales elementos del sistema agroalimentario global a través de los Programas de Apoyo Directo a Productores -creados durante el periodo 1993 y 2014 en los países de ALC con TLC con los EE.UU.-; y que evidenciarían su desnacionalización?

La premisa a validar es que los principales elementos del sistema agroalimentario global, relacionados con el dominio agroindustrial, energético y financiero habrían ingresado al ámbito nacional a través de los Programas de Apoyo Directo a Productores -programas de gobierno financiados con recursos públicos obtenidos la mayoría con créditos BID y creados para legitimar la implementación de los TLC en ALC-, mediante la promoción de cambios en la actividad agraria y en la operación de los programas, que aunque parecieran coyunturales y parciales son estratégicos, especializados y de difícil detección; y evidenciarían su desnacionalización, en los términos de Saskia Sassen.

1.4 Objetivos

1.4.1 General

Analizar la forma en que habrían ingresado los principales elementos del sistema agroalimentario global a través de los Programas de Apoyo Directo a Productores -creados entre 1993 y 2014 en los países de ALC con TLC con los EE.UU.-, y que evidenciarían su desnacionalización.

1.4.2 Específicos

(i) Describir cómo –en la fase agroalimentaria global- surgieron estos programas en los países de ALC con TLC con los EE.UU. e identificar el rol de su génesis desde la desnacionalización.

(ii) Comprender qué son estos programas en la negociación internacional, en la política comercial y como sustitutos de una política nacional y; su papel en cada caso, desde la desnacionalización.

(iii) Analizar las características de desnacionalización que tendrían los Programas de Apoyo Directo a Productores de los países en ALC con TLC con los EE.UU.

1.5 Marco conceptual

Según Sassen (2006:6) “la globalización económica suele analizarse en forma absoluta, en lo global sobre la formación de instituciones exclusivamente globales y la interdependencia entre los Estado-Nación y en lo nacional sobre el declive de la capacidad de regulación del Estado ante las políticas para la mundialización económica”¹⁹. Sin embargo, para la autora (p.6) “lo global trasciende el Estado-nación y reside parcialmente en los territorios e instituciones nacionales, por lo que la globalización debe abordarse desde marcos conceptuales que no supongan la dualidad entre lo global y lo nacional o local”. La desnacionalización, para Sassen (2007:7), explica “cómo estructurar lo global dentro de lo nacional implica retirar a ciertos componentes el carácter nacional, lo que requiere de la acción del Estado en la regulación de la economía”.

Como los Programas de Apoyo Directo a Productores en ALC surgieron en torno a un proceso de la globalización como es la firma de los TLC con los EE.UU., en el que interactúa lo global y lo nacional, este trabajo toma la idea de la desnacionalización de los programas estatales para identificar los aspectos de lo global incluidos en los países de ALC con EEUU a través de ellos, bajo el sistema agroalimentario corporativo vigente al crearse estos programas con estrategias que pueden entenderse desde lo que Harvey llama ajuste espacio temporal, la subordinación excluyente aludida por Rubio y la financiarización alimentaria referida por Isakson, entre otras.

A continuación, se definen cada uno de estos enfoques, incluido el de Programas de Apoyo Directo a productores, el de Tratados de Libre Comercio y el de globalización.

1.5.1 Globalización

Aunque existe una vasta literatura sobre la globalización²⁰ en este trabajo se destaca su enfoque desde la desnacionalización. Así, la globalización se entenderá como “un proceso de ruptura de las barreras nacionales -economías, fronteras geopolíticas, Estados, códigos jurídicos, culturas e identidades- que bloquean el libre y esclavizante desarrollo de monopolios transnacionales, en beneficio de una élite financiera” que ejerce férreo control sobre la economía mundial, toma

¹⁹ Desregulación de los mercados, de sectores económicos y de límites nacionales, y privatización de firmas del sector público.

²⁰ Marshall McLuhan (1985) fue el primero este concepto al afirmar que los medios de comunicación electrónicos estaban creando una aldea global al plantear que los habitantes pueden participar simultáneamente en cualquier acontecimiento a nivel mundial, lo que empezó a generar grandes cambios culturales a finales de los años 70. Otros autores son Ulrich Beck, Anthony Giddens y Manuel Castells.

decisiones económicas y políticas de universal acatamiento con una maquinaria transnacional, y se apropia de la mayoría de riquezas del mundo (Cervantes, Gil, Regalado y Zardoya, 2014:46).

Para estos autores (p.46), la transnacionalización y desnacionalización permiten abordar la metamorfosis del capitalismo monopolista de Estado, entendido como la sumisión absoluta del Estado burgués al capitalismo y el dominio económico de los monopolios al interior del país, en capitalismo monopolista transnacional, como la aceleración de la concentración de la propiedad a manera de monopolios transnacionales; siendo una transnacionalización²¹ subordinante de la mayoría de las naciones y pueblos del mundo.

Bajo este enfoque de la globalización (p.47): i) “el capital ha alcanzado un nivel transnacional de concentración, cuya forma dominante y sujeto esencial es el monopolio transnacional, bajo una nueva oligarquía, la burguesía financiera transnacional”²² y ii) se universalizan las relaciones económicas, políticas, sociales e ideológicas, lo que transcurre bajo “la explotación del trabajo asalariado y la marginación subordinante de franjas crecientes de población, y en medio de confrontaciones económicas y políticas entre las diferentes clases y sectores sociales, naciones y regiones, nacionalidades y espacios geoeconómicos”.

Para Sassen (2000), “la mundialización económica no consiste sólo en superar las fronteras geográficas, como pretenden las medidas de inversión y de comercio internacional; además debe transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernanza pública nacional hacia arenas transnacionales privadas y desarrollar en el seno de los Estados-nación los mecanismos para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, administrativos, judiciales, etc., ya que los territorios nacionales existen hoy bajo el control exclusivo de sus Estados, aún si están en vías de desnacionalizar órdenes internacionales especializados”.

Este concepto de la globalización tiene relación con la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, de que trata este trabajo, en que a través de estos programas se buscó legitimar los TLC de los EE.UU. en los países de ALC, acuerdos comerciales mediante los cuales se rompieron las barreras de acceso a los mercados agrarios de la región para los productos agrarios de ese país y

²¹ Establecimiento de empresas en su país de origen y en otros países para realizar sus actividades en donde se han establecido para ampliar sus mercados (Trajtenberg. 2000), proceso en el que los gobiernos tienen un papel relevante para que estas puedan realizar sus actividades de forma autónoma, mediante acuerdos que les permitan reducir los costos de transporte y evitar los aranceles de importación de sus productos (High, 2001).

²² “El capital financiero desnacionaliza y supedita a los estados menores con la ayuda de los mayores, en pro de su ilimitado crecimiento y en detrimento de las necesidades materiales y espirituales de los pueblos” (Cervantes, Gil, Regalado y Zardoya, 2014:5).

se promovieron cambios para adecuar la actividad agropecuaria de la región a las necesidades del sistema agroalimentario mundial.

1.5.2 Tratados de Libre Comercio

En esta tesis se alude a estos tratados como la constitución política del mercado total, que “crea un orden jurídico económico supranacional, el cual hace irreversibles los procesos de reforma económica neoliberal. Un orden basado en dos presupuestos: la protección a los derechos de propiedad privada y la garantía plena a la “libertad económica”, entendida, como “libertad de empresa” y “libre competencia”; y como construcción ideológica del funcionamiento de la economía capitalista; de manera que para el “mercado total” las regulaciones de los TLC buscan copar por completo la actividad económica y social” (Estrada, 2010).

Para Estrada (2010) este orden trasciende el derecho nacional-estatal o lo obliga a adaptarse a uno supranacional que hace inocuo el derecho nacional; siendo los TLC un proyecto autoritario y antidemocrático en su formación y porque impide reformas esenciales de regulación económica; y al ser los acuerdos ley para las partes y reconocerse la normatividad de los TLC como superior, todo desarrollo legislativo nacional-estatal sobre el acuerdo debe ser acorde con su normatividad, y su cambio exige un trámite similar al de una reforma constitucional. Agrega que la producción de normas sobre los TLC la hacen “expertos” que conforman las instancias técnicas de esos acuerdos; que este derecho es un pilar del nuevo orden transnacional porque “juridiza” el proceso económico y los intereses del capital y les da legalidad; y que es un derecho privado, de empresas transnacionales, por lo que no son proyectos de “integración económica”.

Según el autor (2010), la normatividad de los TLC representa el vaciamiento de soberanía del Estado y la reforma de su rol y funciones en el nuevo orden transnacional, en cual –por sus formas localizadas y deslocalizadas- exigen una acción estatal de “agenciamiento” de la política, que garantice la orientación y el ejercicio de la política transnacional en el “territorio nacional”, incluida la preservación del nuevo orden jurídico transnacional. Así, el Estado se torna en una ““policía administrativa local” de súper vigilancia y control que se complementa con dispositivos de la administración de justicia y del ejercicio físico de la fuerza (militar)” (Estrada, 2010).

Este concepto de Tratados de Libre Comercio aplica a la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores porque éstos surgen en ALC en el marco de la firma de los TLC con EEUU, proceso antidemocrático y autoritario que impuso los intereses del país del Norte y supeditó su

ratificación a la generación de una normatividad que los hiciera viables, situación que generó resistencias en los países de la región que suscribieron estos acuerdos y que condujo a la creación por ley de los programas objeto de estudio para legitimar los TLC.

1.5.3 Ajuste Espacio Temporal

El “ajuste” espacio-temporal para este trabajo es la absorción de capitales excedentes mediante (Harvey, 2004:100): (i) desplazamiento temporal con inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales; (ii) desplazamiento espacial con nuevos mercados, capacidades productivas y opciones de recursos y de trabajo en otros lugares; y (iii) combinar desplazamiento temporal y espacial, como infraestructura física para la realización de la producción y el consumo (parques industriales, aeropuertos y puertos, sistemas de transporte, telecomunicaciones, etc.). Según Harvey (p.101) “Esta reasignación de excedentes está mediada por instituciones financieras o estatales capaces de otorgar crédito”.

Para Harvey (2004:103), en el ajuste espacio-temporal entre estados-nación, los excedentes (de trabajo y capital) se envían a otros territorios para una realización rentable y evitar la devaluación; y “los excedentes en forma de mercancías pueden llevarse a otros mercados siempre que el territorio receptor tenga bienes intercambiables (dinero, reservas de oro u otros medios de pago)”. Pero para el autor, esto solo alivia la sobreacumulación en el corto plazo al ser “un cambio del excedente de mercancías por dinero o por otra forma-mercancía” y cuando el espacio receptor de excedentes no tiene bienes intercambiables se les da crédito o asistencia (p.103).

La alternativa de largo plazo es exportar el excedente en forma de inversiones y como “pueden pasar muchos años para que el capitalismo madure en estos territorios (si lo hace) y se comience a producir sobreacumulación de capital, el país de origen puede esperar beneficiarse por un largo periodo” (Harvey, 2004:104), pero el problema es que los nuevos espacios de acumulación de capital terminan generando excedentes que deben enviar a otras partes. Esto lleva a la “competencia internacional de múltiples centros de acumulación de capital que surgen y compiten a nivel mundial” y que, al no tener éxito ante la sobreacumulación caen a crisis de devaluación o a confrontaciones geopolíticas (guerras comerciales, monetarios o militares) (p.105).

Harvey plantea que destinar los excedentes a inversiones estatales internas de beneficio social o redistribución del ingreso implica un retroceso de la burguesía que prefiere expandirse a otros sitios (p.106); y que “la forma que asumen las instituciones mediadoras es la de productoras, a la vez que producto, de la dinámica de la acumulación de capital” (p.108). Los nodos de poder yacen a nivel

estatal, supraestatal (organismos económicos y financieros como OMC y FMI) y financiero; de manera que el poder económico de los EE.UU. se abre al exterior con apertura de mercados y desregulación mundial (p.108).

El concepto de ajuste espacio-temporal se relaciona con la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, en que a través de estos programas en los países de ALC con TLC con los EE.UU. se promovió el cambio de patrón de cultivos bajo la división internacional de trabajo del sistema agroalimentario en el que países en desarrollo exportan materias primas energéticas y países del norte exportan alimentos básicos para la población, se incentivaron formas de asociatividad y relacionamiento entre grandes y medianos y pequeños productores, y se financiaron con recursos de crédito internacional las ayudas económicas con las que los gobierno de la región aludieron “contrarrestar” la competencia desigual ante las ayudas que los EE.UU. otorgan a sus productores agrarios; formas de dar salida a los excedentes de ese país. Así, se relega la producción de alimentos tradicionales de consumo por el mercado nacional.

1.5.4 Financiarización Alimentaria

Para esta tesis se entenderá por financiarización alimentaria la que sobrepone la lógica financiera a la productiva, por la creciente importancia de los mercados, actores e instituciones financieras en el funcionamiento del sector agroalimentario a nivel nacional e internacional, tendiente a la obtención de ganancias por canales financieros²³ más que a través de actividades productivas; y por el aumento sin precedentes de transacciones financieras (Giraldo, 2016:233).

Instituciones financieras, como bancos, fondos de inversión (privados y soberanos), fondos de cobertura y fondos de pensión, realizaron grandes inversiones en alimentos y tierras en todo el mundo (Echanove, 2017), “financiarizando” el sistema alimentario mundial, haciendo borrosa la línea entre finanzas y provisión de alimentos, proceso en el que los actores financieros buscan beneficiarse de diversas actividades en la alimentación y en el agro y los actores tradicionales del sector orientan sus actividades cada vez más a fines financieros, lo que se ha desarrollado en los principales eslabones de la cadena de suministro de agro alimentos²⁴ (Isakson, 2013).

²³ Según Harvey (2004:104) “la reasignación de los excedentes de capital y trabajo requiere la mediación de instituciones financieras y/o estatales capaces de generar crédito” para cubrir intervenciones como son los bancos multinacionales, los estados y las empresas.

²⁴ Comercio y procesamiento de alimentos; el manejo de riesgos y precios (Isakson, 2013), y el sector de insumos y tierra agrícola.

La financiarización ha transformado las relaciones de poder en la cadena de suministro donde actores empoderados se apropian de la mayor parte del valor agroalimentario y se intensifica la explotación de los trabajadores del sector al aumentar su carga de trabajo y la precariedad de sus puestos y reducir sus salarios; al tiempo que los pequeños agricultores, al ser inciertos sus medios de subsistencia por la creciente volatilidad en los mercados agrícolas, se debilitan ante otros actores en la cadena de suministro y entran a competir por sus tierras (Isakson, 2013)²⁵.

La idea de la financiarización alimentaria tiene que ver con la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, porque estos programas en los países de la región con TLC con los EE.UU. se operacionalizaron a través del uso de mecanismos financieros, como el acceso a los apoyos mediante líneas de crédito subsidiadas o el pago de los subsidios a los beneficiarios a través de innumerables transacciones de carácter financiero, entre otros.

1.5.5 Subordinación Excluyente

En este trabajo se alude a la subordinación excluyente como el proceso de explotación y de extracción del excedente que se impone sobre los productores rurales por el capital financiero o agro empresarial, que impide reproducir a los explotados porque la extracción de valor y de excedente mina su capacidad productiva y no pueden seguir su proceso productivo en el mismo nivel (Rubio, 2001).

Para Rubio (2002:23), a fines de los 80 y principios de los 90, las agroindustrias transnacionales, impulsaron una subordinación excluyente sobre los productores rurales de ALC, basada en: “1) el retiro del Estado de la gestión productiva que permitió a las agroindustrias ocupar su lugar; 2) la liberalización comercial y la apertura de fronteras a los productos importados; y 3) la política agrícola de los EE.UU. de expansión alimentaria hacia los países subdesarrollados”.

Los mecanismos utilizados, según Rubio (p.24), fueron: “1) impulsar la importación de bienes básicos para presionar los precios internos a la baja; 2) utilizar créditos blandos de los bancos de los EE.UU. para comprar las cosechas de ese país en detrimento de las cosechas nacionales, independientemente de si el precio interno era inferior al externo; 3) impulsar la compra externa de insumos en la etapa de cosecha para deprimir los precios; 4) importar insumos de mala calidad de países subdesarrollados competidores, para presionar el precio interno a la baja; 5) utilizar los

²⁵ Ante la creciente amenaza de desposesión, disminución de los términos de intercambio y los mercados inestables para su producción, lo pequeños productores son los grandes perdedores de la financiarización (Isakson:2013).

subsidios de los gobiernos latinoamericanos para las empresas agroindustriales que preferían comprar internamente y 6) producir alimentos elaborados a precios elevados”.

Para la autora (p.24), las agroindustrias transnacionales productoras de alimentos básicos para el mercado interno, ubicadas en Latinoamérica, impulsaron la subordinación al imponer precios internos de los insumos a la baja, en ausencia de subsidios o apoyos oficiales para compensar las pérdidas para los productores; lo que les permitió reducir los costos y elevar las ganancias.

Esto llevó a la fuerte extracción del excedente de los productores ante el retiro de los apoyos oficiales, causando la caída de la rentabilidad y la exclusión de muchos productores agrarios; siendo el retiro del Estado una forma de explotación depredadora que corroe la unidad productiva de los productores, explotados hasta quebrar y salir del mercado y que los hace trabajadores desechables para el capital, al ser sustituidos por otros que acaban igual; dominio excluyente del capital que reproduce la exclusión de los productores, no su explotación (Rubio, 2001).

Rubio (2002:24) la llama subordinación excluyente porque involucra a campesinos (productores de autoconsumo) y a pequeños y medianos empresarios que al quebrar deben buscar otros ingresos para sobrevivir; y agrega, que mientras unos productores son excluidos, otros ingresan a la esfera de dominio de las agroindustrias, excluyendo de manera individual y subordinando al colectivo. “Es una explotación depredadora velada que hace aparecer como si la producción de los campesinos fuera irrelevante para el país por su ineficiencia, cuando en el grueso de insumos que consumen las agroindustrias la provee la producción nativa donde se instalan” (p.24).

La teoría de la subordinación excluyente aplica a la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, porque a través de estos programas en los países de la región con TLC con los EE.UU., y en concreto, del incentivo de formas de asociatividad y relacionamiento entre grandes y medianos y pequeños productores así como de las operaciones de crédito, entre otros mecanismos previstos para acceder a los apoyos, para absorber los excedentes de capital y trabajo, pudo haberse gestionado la subordinación de los pequeños y medianos productores y los de autoconsumo a grandes empresas agroalimentarias, para el suministro de insumos de las agroindustrias, y su exclusión del proceso productivo, tras su quiebra, volviéndolos en el mejor de los casos en asalariados; al mismo tiempo que otros actores habrían ingresado a la esfera de dominio de las agroindustrias, como la de los biocombustibles. Además, se instruiría a los agricultores en técnicas de producción de los cultivos promovidos.

1.5.6 Desnacionalización de los Programas Estatales

Siguiendo a Sassen (2010:20), en este documento se entenderá la desnacionalización de los programas estatales, como “la forma en que regímenes globales ingresan en el dominio nacional como condición necesaria para hacerse operativos a través de una variedad de micro procesos que empiezan a generar transformaciones dentro del Estado de lo constituido como nacional”, cambios parciales e incipientes pero estratégicos y altamente especializados y herméticos.

Las micro transformaciones institucionales de la desnacionalización suponen grandes cambios en lo nacional, pero de forma poco visible (Sassen, 2010:20). Su función es reorientar hacia la lógica global ciertas prácticas específicas y componentes particulares de instituciones públicas y privadas, alejándolos de la lógica nacional (Sassen, 2003). Se busca construir sistemas globales en los Estados nacionales (Sassen, 2006:99).

Ello porque la globalización económica exige superar fronteras geográficas nacionales, transferir ciertas funciones de la gobernanza pública nacional a arenas transnacionales privadas y desarrollar en el seno de los Estados-nación los mecanismos para garantizar los derechos del capital mundial vía actos administrativos, legislativos y judiciales, ya que los territorios nacionales están bajo el control exclusivo de sus Estados; siendo ahora su rol, ayudar a potenciar la globalización (Sassen, 2006:99).

La desnacionalización se da en un campo de transacciones estratégicas, transfronterizas, y de interacciones concretas con actores privados (Sassen, 2000): Estratégicas al buscar gobernar aspectos clave de la economía global; transfronterizas al concernir a empresas y mercados mundiales, lo que implica cierta convergencia de regulaciones nacionales para desarrollar sus operaciones e implica, además relaciones entre Estados y actores privados transfronterizos.

Ésta consiste en “reorientar las agendas nacionales hacia las globales y la presencia en el Estado de agendas privadas vestidas de política pública”; reordenamientos en el aparato estatal que buscan instaurar la autoridad de instituciones globales²⁶ y retirar capacidades nacionales particulares de su marco institucional nacional para hacerlas parte de la globalización (Sassen, 2008:98).

²⁶ El ejecutivo está en expansión y cada vez más privatizado y alineado con proyectos globales específicos del capital corporativo global. Se debilita el Legislativo, que pierde funciones reglamentarias y capacidad de exigir rendición de cuentas al Ejecutivo, y está cada vez más confinado a asuntos internos (Sassen, 2006:97). El Poder Judicial, ha adquirido un nuevo rol en el examen público de la acción ejecutiva y legislativa (Sassen, 2006:107).

Se asiste a un proceso de desmonte de lo nacional (Sassen, 2008), con cada vez más estados desnacionalizando parte de sus marcos jurídicos e institucionales para que empresas foráneas puedan operar en sus territorios como si fuera global (Sassen, 2010:13); y “los estados han creado en forma colectiva una red de espacios desnacionalizados que se insertan en sus territorios” (Sassen, 2010a:14)²⁷; una reconfiguración del espacio para cambiar la relación entre territorio nacional y soberanía, e instaurar escalas como la supranacional²⁸ y variar la autoridad exclusiva del Estado de dar derechos; proceso en que lo nacional y lo global se articulan íntimamente (Sassen, 2013).

Surge un nuevo orden institucional incipiente con capacidad de gobierno y poder estructural que “ayuda a fortalecer a ciertos tipos de sujetos económicos y políticos, y a debilitar a otros”; “es estratégico al tener gran influencia en áreas institucionales importantes sin que los sistemas políticos democráticos formales puedan controlar del todo la responsabilidad pública derivada de sus acciones”²⁹; y difiere de las estructuras institucionales nacionales (Sassen, 2010:133).

Para Sassen (2010:107), este orden: (i) tiene la capacidad de desnacionalizar las autoridades y programas de política pública, con reformas en algunos componentes del Estado nacional; (ii) tiene autoridad normativa proveniente del poder privado y se sitúa en la esfera pública para ayudar a desnacionalizar lo que se organizaba mediante políticas estatales nacionales y; (iii) articula ciertas instituciones del Estado que operan como sedes constitutivas del "capital global" para “alinear acciones producto de las políticas públicas o programas políticos estatales con las exigencias de la economía global”. Así, para ella, la desnacionalización no es algo inocente³⁰, “es una transformación compleja con elementos poco tangibles como parte de la globalización”.

La idea de desnacionalización de los programas estatales tiene que ver con la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, en que a través de ellos los países de ALC con TLC con

²⁷ Crear un espacio desnacionalizado y estandarizado en un Estado-nación exige que éste ponga en marcha una combinación de leyes, reglamentos, alianzas políticas y acuerdos extraoficiales; que varían de un Estado a otro (Sassen, 2010:14), nueva geografía que además de producirse a partir de las prácticas de los sujetos empresariales y de la infraestructura técnica e institucional necesaria, requiere de la actividad del Estado.

²⁸ Mediante la localización de lo global dentro del territorio de un Estado nacional o de un proceso de desnacionalización de una entidad nacional.

²⁹ “Cada vez más los Estados nacionales no tienen competencia para resolver parte de los principales problemas que enfrenta la sociedad” (Sassen, 2010:131).

³⁰ Según Cervantes, Gil, Regalado y Zardoya (2014:191), en países subdesarrollados se trata de “una *desnacionalización del poder político*, de devaluación de sus Estados, de atrofia de funciones nacionales y adquisición de funciones transnacionales subordinadas, que los vuelve dependencias del capital monopolista transnacional que absorbe o destruye los capitales y burguesías nacionales dependientes”. Los Estados se vuelven apéndices del poder transnacional, que les impone patrones: económicos (privatización, supresión de aranceles), políticos (de organización estatal y de mecanismos “democráticos”), militares (reducción de fuerzas armadas), sociales (recorte de gastos en salud, educación) e ideológicos.

los EE.UU. relegaron su producción de alimentos tradicionales para consumo nacional y promovieron la de alimentos para exportación y para producción de biocombustibles, incentivaron las alianzas productivas entre grandes y medianos y pequeños productores y financiarizaron los programas; reflejo de las estrategias de dominio y subordinación impuestas por los EE.UU. para afilar su poder agroalimentario mundial, tendiente a dominar el mercado mundial de alimentos, articular a sus grandes empresas transnacionales agroalimentarias a la producción local y beneficiar a su sector financiero, que atravesaba por un mal momento.

1.5.7 Programas de Apoyo Directo a Productores

Para este trabajo los Programa de Apoyo Directo a Productores son programas de apoyos financieros que se entregan a los productores agrarios en forma de transferencias de recursos monetarios para aumentar sus ingresos, de manera que -si el hogar no tiene liquidez- el apoyo debe generar beneficios similares a un crédito e incluso mayores al no existir riesgo de incumplimiento de pago; y el dinero transferido se puede utilizar para comprar insumos o invertir en capital físico y humano³¹ (Sadoulet, Janvry y Davis; 2001).

Este concepto de Programas de Apoyo Directo a Productores es el que se suele aludir cuando se hace referencia a estos programas y frente a la cual en este trabajo se ofrecerán otras posturas distintos enfoques, programas que en este trabajo son caracterizados bajo una lógica alternativa como es la de la desnacionalización de los programas estatales de Saskia Sassen.

1.6 Metodología

En el segundo capítulo, sobre el origen de los Programas de Apoyo Directo a Productores, se describe su proceso de ingreso a la agenda pública de los países de ALC con TLC con los EE.UU., desde que surge el problema público (la competencia desigual de los productores agrarios de ALC al eliminarse en sus países las medidas de protección al sector agrario con la firma del TLC y por las ayudas dadas a los productores agrarios de los EE.UU.), pasando por el ingreso del problema en la agenda pública, hasta cuando fueron creados dichos programas:

³¹ Los gastos en insumos para actividades agrícolas, comerciales o de micro manufactura pueden tener efectos visibles a corto plazo, a diferencia de las inversiones en equipos y especialmente en capital humano que requiere períodos de maduración más largos (Sadoulet, Janvry y Davis; 2001)

En cuanto a los productos agrarios vulnerables en la negociación de los TLC con los EE.UU., a partir de información secundaria se identificaron los productos de los EE.UU. que podrían ser afectados por las negociaciones de los TLC con países de ALC y los productos que se podrían ser afectados en ALC con dichas negociaciones. Esto para ilustrar que los productos agrarios tradicionales serían afectados por los TLC, indicio del cambio de rol de proveedor de alimentos básicos para los países de ALC en el sistema agroalimentario global, que impulsarían los TLC.

Sobre las posiciones de diferentes actores en las negociaciones del tema agrario en los TLC de países de ALC con los EE.UU., se recopiló información secundaria, la cual se organizó para cada parte de las negociaciones de los TLC (EE.UU. y países de ALC) por tipo de actor, esto es gobierno, legislativo y grupos de presión a favor y en contra de los acuerdos. Ello para mostrar las tensiones entre los diferentes actores frente al tema agrario en las negociaciones referidas y que redundaron en diferentes exigencias que al final llevaron a la creación de los programas.

Respecto a la introducción a la agenda pública de los programas objeto de este trabajo, a partir de información secundaria, se reconstruyen los hechos concretos que llevaron a crear estos programas en cada uno de estos países. Se identifica quién, cuándo y por qué se presentó ante el gobierno o ante el legislativo de cada país la propuesta de crear los programas y la reacción de diversos actores ante la iniciativa. Esto bajo la lógica de la economía política de la política comercial de Steinberg, en la que, la posición de cada actor obedece a sus creencias e ideas, intereses y percepción como ganadores o perdedores de la negociación y, al marco institucional.

Para Rodrik (1995), por lo difícil de lograr el libre comercio, al no ser real el supuesto que un gobierno –libre de presión política y que actúa como benefactor del bien público- toma decisiones para maximizar el bienestar general, en democracias representativas, éste responde al electorado, lobbies y grupos de presión, que en el proceso político afectan sus resultados.

En cuanto a la cronología de creación de los Programas de Apoyo Directo a Productores, con base en información secundaria, principalmente en los proyectos de crédito con el BID, se describe cuándo se crearon y cuáles eran sus objetivos. Esto para evidenciar que los programas surgieron durante la negociación o en el marco de los TLC de los EE.UU. con países de ALC o de la apertura comercial, sin afectar el ajuste estructural.

En el tercer capítulo, y como parte de la caracterización de los Programas de Apoyo Directo a Productores, se define qué son estos programas y el papel que cumplen: (i) desde la negociación

internacional como Pagos Laterales, al haberse gestado desde las negociaciones de TLC con los EE.UU. con países de ALC; (ii) desde las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como Ayudas Internas no distorsionantes del comercio y; (iii) como política nacional en sustitución de otra como Pagos Directos a Ingresos (PDI) de asistencia para el ajuste (pagos de compensación), para “ayudar” a los agricultores a adaptarse a los cambios de política iniciados en los años 80s e intensificados con los TLC con los EE.UU.

En el cuarto capítulo, para caracterizar los Programas de Apoyo Directo a Productores, se identificó el operador de transacción, algoritmo que encaja el referencial global³² que es el que ordena y jerarquiza las representaciones sectoriales y es el acto fundador de la política pública. Además, se consideró, siguiendo a Müller (2002:57), que el sentido de una política no es sólo el dado por el decisor, porque algunas políticas tienen un sentido explícito y un sentido latente. Esta tesis busca develar el sentido latente de los programas desde el concepto de desnacionalización.

Así, el referencial global es el mercado, el referencial sectorial el agronegocio³³ y el operador de transacción la “reconversión productiva” que, según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, busca crear valor agregado o diversificar la producción agropecuaria, con base en la innovación tecnológica, la mejora en la gestión empresarial y la asociatividad, instrumentos clave para facilitar la transformación y crear sistemas agroempresariales competitivos, ambientalmente sostenibles y con responsabilidad social, que redunde en mayores ingresos y mejor calidad de vida de la población rural (Arias, Olórtegui y Salas, 2007:12).

³² Representación general alrededor de la cual se ordenan y jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales.

³³ Santacoloma, Suárez y Riveros (2005) definen como Agronegocios “la expansión de los negocios del sector agropecuario y rural y de sus cadenas, a partir de relaciones que involucran estructuras contractuales, alianzas o asociaciones ejecutadas principalmente por el sector privado a partir de los productores del sector agropecuario, sostenibles a largo plazo, que involucran, además de un conjunto asociado de agricultores, a diversos agentes exógenos o de cadenas agroindustriales y que podrían contar o no, con el apoyo de las políticas públicas. Estos acuerdos se realizan para garantizar condiciones básicas para el avance de una producción competitiva, y el desarrollo de encadenamientos de los procesos productivos, como post-cosecha, hacia el procesamiento, comercialización, oferta de servicios a la cadena, gestión y establecimiento de nexos con los consumidores finales”.

Tabla 1-1. Referencial global y sectorial de los Programas de Apoyo Directo a Productores en países de ALC con TLC con los EE.UU.

REFERENCIAL GLOBAL – Referencial del mercado ¹		Sistema agroalimentario global ²		REFERENCIAL SECTORIAL – Referencial del Agronegocio ³
Limitación del gasto público	Rearticulación de lo social y económico	Promoción del libre mercado	Eliminación de distorsiones y trabas al comercio (reducción /eliminación de ayudas agrarias)	Expansión de los negocios del sector agropecuario y rural y de sus cadenas
Modernización del Estado (regulador)	Redefinición de fronteras entre público y privado	Modernización de la agricultura	Industrialización de la agricultura (agroindustria)	Involucran un conjunto asociado de agricultores, agentes exógenos o cadenas agroindustriales
Reconocimiento rol del sector privado	Transacción entre centro y periferia ³⁴ (descentralización)	Integración de todas las ramas de la producción	Consolidación de clúster (Empresarización / asociatividad)	Relaciones mediante estructuras contractuales, asociaciones o alianzas ejecutadas por el sector privado con productores sostenibles. Buscan garantizar condiciones básicas para el desarrollo de encadenamientos de procesos productivos, como post-cosecha, procesamiento, comercialización, oferta de servicios a la cadena, gestión y relacionamiento con el consumidor final
Prevalencia del mercado		Homogenización de producción (oferta y consumo (demanda)	Especialización regional (nichos competitivos y rentables)	
		Competitividad entre productores (agregar valor)	Diversificación, industrialización y uso de tecnología (Aumento de investigación y desarrollo)	Estos acuerdos buscan garantizar condiciones básicas para el avance de una producción competitiva
		Exigencia estándares de calidad e inocuidad internacionales	Adoptar nuevos criterios de consumo (salubridad, calidad, inocuidad) – Sistemas de trazabilidad y calidad integral	
		Incidencia en intervención pública	Creación de leyes de propiedad intelectual y normas de libre mercado (mecanismos transitorios de ayuda)	Podrían contar o no, con el apoyo de políticas públicas.

Elaboración propia a partir de Muller¹ (2002:80), Cuevas² (2008:13) y Pratt y Rivera (2003)

Se destaca que la reconversión productiva del sector agroalimentario según el IICA se presentó como una alternativa para enfrentar exitosamente la apertura comercial multilateral, regional y bilateral, siendo las cuatro opciones identificadas por ese instituto en ALC: (i) aumento de la productividad; (ii) agregación de valor; (iii) diversificación agraria y (iv) cambio a otros cultivos.

Así, los algoritmos asociados a la reconversión productiva con base en la innovación tecnológica (competitividad, productividad, valor agregado, diversificación de la producción agropecuaria, cambio de cultivos), mejora en la gestión empresarial (empresarización y la asociatividad) y financierización se identificaron y analizaron desde la desnacionalización, acorde con la crítica de Rubio (2016) según la cual el dominio agroindustrial, energético, financiero y espacial fortaleció la desestructuración de las unidades productivas en el Sur.

³⁴ Término alternativo al de países “en desarrollo” o “subdesarrollados” cuyo subdesarrollo lo determina el desarrollo de los países del centro (Moro, 2009:8)

Se destaca que la reconversión productiva del sector agroalimentario según el IICA se presentó como una alternativa para enfrentar exitosamente la apertura comercial multilateral, regional y bilateral, siendo las cuatro opciones identificadas por ese instituto en ALC: (i) aumento de la productividad; (ii) agregación de valor; (iii) diversificación agraria y (iv) cambio a otros cultivos.

Así, los algoritmos asociados a la reconversión productiva con base en la innovación tecnológica (competitividad, productividad, valor agregado, diversificación de la producción agropecuaria, cambio de cultivos), mejora en la gestión empresarial (empresarización y la asociatividad) y financierización se identificaron y analizaron desde la desnacionalización, acorde con la crítica de Rubio (2016) según la cual el dominio agroindustrial, energético, financiero y espacial fortaleció la desestructuración de las unidades productivas en el Sur.

Para ello, los tipos documentales que se trabajaron, de acuerdo a la información disponible de cada uno de los programas creados en países de ALC con TLC con los EE.UU., incluyen:

1. Discursos y documentos de organismos internacionales desde los que se codifica y recodifican requerimientos, problemas, actores, poblaciones objeto, situaciones, entre otros; articulados a la producción de saber de estado y que constituyen orientaciones de política.
2. Información producida por u orientada a entidades supranacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, especialmente, los proyectos y/o contratos de créditos internacional de financiación de estos programas y los informes de su ejecución.
3. Informes de gestión de los gobiernos sobre estos programas. Informes de entidades de control (Entidades Fiscalizadoras Superiores) e información del legislativo de dichos países.
4. Información jurídica: Leyes, decretos, proyectos de ley, exposiciones de motivos, sentencias, resoluciones, acuerdos etc.
5. Información de organizaciones no estatales, gremios, facciones o instancias oficiales de partidos, sindicatos, asociaciones, comunidades, etc., sobre controversias de los programas.
6. Documentos de seguimiento, control y evaluación de la configuración, desarrollo, tendencia y crisis de las acciones y hechos relacionados con el proceso de los programas bajo estudio.
7. Información de divulgación de actividades de entidades estatales, no estatales, nacionales, internacionales o locales relacionados con los programas, y de grupos de interés.
8. Información relacionada con la financiación de los programas, especialmente la relativa a los créditos internacionales.
9. Información de prensa y publicaciones (periódicos, anuarios, revistas, etc.) que evidencien situaciones, posiciones de actores relevantes o documentos relacionados con los programas.
10. Documentos de naturaleza académica.

Para identificar y analizar los algoritmos asociados a la reconversión productiva como operador de transacción en los Programas de Apoyo Directo a Productores, se procedió así:

1. Descripción documental básica

1.1 Nombre del documento que contiene las proposiciones, para identificar la situación en el que se crean y operan los algoritmos.

1.2 Identificación de la parte del documento en donde se detectaron los algoritmos.

1.3 Nombre de la entidad responsable de generar el documento y de las dependencias a cargo.

1.4 Fecha de publicación del documento.

1.5 Descriptor del tipo documental (proyectos, contratos, leyes, diagnósticos, estudios, informes, manuales, etc.).

1.6 Descripción de la red documental que permite soportar los argumentos (Normas jurídicas, informes, conceptos, planes, programas, sentencias, etc.).

2. Identificación de proposiciones asociadas a producción y uso de los algoritmos.

2.1 Identificación del algoritmo asociado a la reconversión productiva.

2.2 Extracción de las proposiciones que contienen el(los) algoritmo(s) objeto de estudio.

2.3 Análisis de los algoritmos; y soporte en información trabajada.

3. Caracterización desde la desnacionalización del dispositivo a partir de los algoritmos

3.1 Identificación de la situación problema enunciada para plantear y justificar la creación del dispositivo (obstáculos, requisitos, condiciones a construir/remover para realizar sus objetivos).

3.2 Descripción de los aspectos clave del dispositivo, a partir de los algoritmos asociados a la reconversión productiva considerando saberes especializados, procesos, normatividad, modelos, información, competencias, trayectoria, convenios, etc.

3.3 Acreditar los rasgos distintivos de lo enunciado: problemas/situaciones visibles en el texto.

3.4 Identificación desde donde enuncia: campo de saberes, de gestión u organizacional.

3.5 A quien(es) se dirige el enunciado: tipo de públicos configurados a partir de su enunciación.

3.6 Abstractar el sentido latente de los algoritmos en clave de desnacionalización de programas.

2. Origen de los programas en el marco de los TLC de los EE.UU. en ALC

En los 80, en el régimen alimentario bajo la política hegemónica neoliberal, las empresas alimentarias pedían ampliar los mercados mundiales y elevar la producción con innovación tecnológica dirigida por corporaciones (Rodríguez, 2010:66). Se impuso el capital financiero sobre el productivo al pasar parte del valor producido en la pequeña y mediana industria y en el agro con nuevas formas de subordinación y dominio; y la deuda pública de países en desarrollo también buscó transferir valor del sur al norte (Rubio, 2016:144).

Así, se impulsó la fase agroalimentaria en la que “los EE.UU. desvalorizaron sus productos agrícolas³⁵ y compensó con altos subsidios por los precios bajos a grandes empresarios y corporaciones agroindustriales para avivar la competencia con países del centro, creando un mercado mundial de alimentos básicos, antes bajo su dominio” (Rubio, 2016:144)³⁶. “Al no poder ubicar sus excedentes, los EE.UU. se volcaron a ALC, en crisis por la deuda, iniciando su dominio con exportaciones de alimentos baratos quebrando sus explotaciones al no poder competir con los EE.UU. y Europa y no tener subsidios compensatorios” (p.144). “El principal mecanismo para imponer sus mercancías en la región fueron los TLC, quitando barreras arancelarias y dejando entrar libremente los bienes” (p.145).

En este orden agroalimentario “la mayoría de la población rural del planeta fue excluida de la producción y una élite de productores en pocos países concentró la producción y exportación de alimentos básicos para abastecer la población mundial” (Rubio, 2016:145). Los alimentos básicos

³⁵ La desvalorización, como forma de competencia con los rivales y dominio de los dependientes, se basó en la biotecnología con cultivos transgénicos y monocultivos. Ésta aportó materias primas de bajo costo a la industria y alimentos baratos para mantener una fuerza de trabajo precaria y desestructurar las explotaciones agrarias de ALC y proveyó migrantes en condiciones precarias que aportaron mano de obra barata a ciudades y empresas maquiladoras ubicadas en esos países, en una competencia basada en bajos salarios (Rubio, 2016:146).

³⁶ Japón, pese a producir el arroz en forma ineficiente, impuso fuertes barreras al ingreso del arroz de EEUU, y UE “se volvió excedentaria en los años 70, sobre todo de trigo, empezando a disputarle a EEUU los mercados de sus antiguas colonias” (Rubio, 2016:144).

se volvieron un negocio de poderosos y los campesinos dejaron de ser poseedores de tierra y agua, proveedores de alimento y cultivadores de suelo (p.145)³⁷.

Bajo tal orden se firmaron los TLC de los EE.UU. con países de ALC, lo que llevó a muchas protestas, movilizaciones sociales y oposición de vastos sectores en los EE.UU. y en los países de la región que advertían peligros para el interés general, sobre todo en materia agraria o para intereses particulares. En este marco surgieron los programas estudiados.

En esta sección se describe cómo ingresaron a la agenda pública los Programas de Apoyo Directo a Productores en los países de ALC con TLC con los EE.UU., desde que surge el problema público³⁸ hasta la creación de estos programas. Esto para ilustrar, cómo –ante las protestas sociales por la firma de los TLC- los gobiernos u otros actores plantearon crear estos programas, que se promovieron por organismos internacionales como parte de las medidas de la agenda interna de los TLC, que en su mayoría se financiaron con recursos de crédito del BID y que en su diseño intervino este organismo internacional. Se busca demostrar que estos programas surgieron en varios países de ALC ante la firma de los TLC con los EE.UU., bajo el orden agroalimentario global³⁹, caracterización histórica de los programas⁴⁰, que posibilita su estudio desde el concepto de desnacionalización.

La premisa a validar es que estos programas fueron agenciados por los gobiernos de ALC ante las protestas sociales por la firma de los TLC, financiados con recursos de crédito de organismos internacionales como el BID, y promovidos como parte de las agendas internas de los TLC; haciendo endeudar a los gobiernos para crear estos dispositivos, aludiendo que “compensarían” a los sectores vulnerables a estos acuerdos, sabiendo que no sería así, por las asimetrías entre los productores agrarios de los EE.UU y los de ALC. La injerencia de entidades como el BID en la promoción,

³⁷ Los TLC llevaron al acaparamiento de tierra en América Latina (Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Perú), África (Tanzania, Madagascar, Mozambique, Zambia, Kenya) o Asia (Indonesia, Camboya, China, Vietnam) (Rodríguez, James y Kindelán, 2017:19). Fondos de transnacionales de granos invierten en tierras rurales con alto potencial de revalorización mediante fondos estatales o con apoyo estatal (Arabia Saudita, Emiratos Árabes, Libia y Qatar), fondos de inversión privados (Goldman Sachs, Mitsui, Palmer Capital /Bidwells, Jarch capital, Renaissance capital), filiales al negocio alimentario (ExxonMobil, Sun Biofuels, ScanFuel, Agroils) (Delgado, 2010:37).

³⁸ La competencia desigual de los productores agrarios de ALC al eliminarse en sus países las medidas de protección al sector agrario con la firma del TLC y por las ayudas dadas a los productores agrarios de los EE.UU.

³⁹ Según Rubio (2008:44) “se caracterizó por una forma de dominio de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, sustentada en la desvalorización de bienes básicos en el ámbito mundial, hecho que benefició a las empresas agroalimentarias vendedoras de estos bienes, en tanto les permitió contar con un mercado amplio para sus productos, así como a las empresas agroindustriales consumidoras de insumos agropecuarios, que les permitió obtener costos muy bajos”. Surgió en los años 80 e inició su declive en el 2000 y hasta el 2007.

⁴⁰ La caracterización histórica busca establecer si el fenómeno (la creación de los programas), es característico de un periodo preciso de la historia (globalización), de un modelo histórico (orden agroalimentario global), para anclarlo a la historia y, así posibilitar su estudio. “La noción de régimen alimentario vincula el proceso histórico de conformación de la dieta de una sociedad con la geopolítica mundial” (Rodríguez, 2010:48)

financiación y diseño de los programas es un indicio de su desnacionalización, al interferir un agente foráneo en su génesis, más cuando también lo hizo en el proceso de los TLC.

2.1 Productos agrarios sensibles en la negociación de los TLC⁴¹

En los 90, con el declive de su economía, los EE.UU. impulsaron en 1994 la creación para 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA–, al ser la apertura económica de ALC la oportunidad de reactivar su economía, siendo la producción agraria uno de sus objetos estratégicos de acumulación. Con el ALCA, los EE.UU. querían asegurar intereses comerciales sin consenso multilateral en la OMC y ampliar el GATT (Ardila, 1996), pero ante el rechazo de Venezuela y los países del Mercosur⁴², los EE.UU. empezaron a negociar TLC bilaterales con los demás países de ALC, concretando espacios comerciales entre 2003-2011 con El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Chile, Panamá, Colombia y Perú.

Tabla 2-1. Tratados de libre comercio suscritos por países de ALC con los EE.UU.

Nombre	País ALC	Eventos	Ratificación legislativo
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Ratificado por Senado EEUU, noviembre 19 de 1993)	México	Acuerdo de establecer TLC: junio 10 de 1990 Inicio de negociaciones: febrero 5 de 1991 Firma TLC por tres países: diciembre 17 de 1992 Ratificación legislativo: noviembre 22 de 1993 Entrada en vigencia tres países: Enero 1 de 1994	Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Diario oficial diciembre 8 de 1994
Tratado de Libre Comercio Chile-EEUU (Ratificado por Senado de EEUU, Julio 31 de 2003)	Chile	Anuncio de TLC: noviembre 29 de 2000 Inicio de negociaciones: 6-7 diciembre de 2000 Firma TLC: junio 6 de 2003 Ratificación legislativo: octubre 23 de 2003 Entrada en vigencia: Enero 1 de 2004	Decreto No 312 Decreto No 149
Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA-RD) (Inicio negociación: enero de 2003 Redacción texto: agosto 5 de 2004 Firma TLC: mayo 28 de 2004) (Ratificado por Senado de EEUU, junio 30 de 2005)	El Salvador	Ratificación legislativo: diciembre 17 de 2004 Entrada en vigencia: Marzo 1 de 2006	Decreto legislativo 555 de diciembre del 2004
	Honduras	Ratificación legislativo: marzo 3 de 2005 Entrada en vigencia: Abril 1 de 2006	Decreto 10 de marzo 3 de 2005
	Nicaragua	Ratificación legislativo: octubre 10 de 2005 Entrada en vigencia: Abril 1 de 2006	Decreto 4371
	Guatemala	Ratificación legislativo: marzo 10 de 2005 Entrada en vigencia: Julio 1 de 2006	Decreto 31 de 2005
	República Dominicana	Inicio de negociaciones: enero de 2004 Firma TLC: agosto 5 de 2004 Ratificación legislativo: septiembre 6 de 2005 Entrada en vigencia: Marzo 1 de 2007	N.D.
Costa Rica	Firma TLC: mayo 28 de 2004 Ratificación por referéndum: octubre 7 de 2007 Entrada en vigencia: Enero 1 de 2009	Resolución 2007-09469 de julio 3 de 2007. Corte Suprema de Justicia	
Tratado de Promoción Comercial (TPC) (Ratificación Senado EEUU, Octubre 12 de 2011)	Panamá	Firma TLC: junio 28 de 2007 Ratificación legislativo: Julio 11 de 2007 Entrada en vigencia: Octubre 31 de 2012	N.D
Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (Ratificado por Senado de EEUU, Diciembre 4 de 2007)	Perú	Anuncio de TLC Andino: noviembre de 2003 Inicio de negociaciones: mayo 18 de 2004 Firma TLC: abril 12 de 2006 Ratificación legislativo: junio 28 de 2006 Entrada en vigencia: Febrero 1 de 2009	Resoluciones Legislativas 28766 y 29054 Decretos Supremos 030-2006-RE y 040-2007-RE
Acuerdo de Promociones Comerciales entre Estados Unidos y Colombia (Ratificado por Senado de EEUU, Octubre 12 de 2011)	Colombia	Anuncio de TLC Andino: agosto de 2003 Inicio de negociaciones: mayo 18 de 2004 Firma TLC: noviembre 22 de 2006 Ratificación legislativo: Julio 4 de 2007 Entrada en vigencia: Mayo 15 de 2012	Ley 1143 de julio 4 de 2007. Sentencia C-750 de julio 24 de 2008

Elaboración propia a partir de http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp

⁴¹ Productos de importancia estratégica en generación de empleo rural, ocupación lícita del territorio y vulnerables a las importaciones.

⁴² Proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y que han querido integrar otros países.

Estas negociaciones se caracterizaron por: (i) multidimensionales, asimétricas y sin compasión con los países de ALC, (ii) el interés de los EE.UU. por la apertura económica de sus socios comerciales; expandir productos y servicios, instituciones financieras y transnacionales de los EE.UU. y contrarrestar su balance comercial negativo frente a Europa y Asia, (iii) la presión de los EE.UU. sobre los países de ALC para la firma de los TLC, (iv) la exigencia de eliminar los apoyos de sostenimiento de precios para abrir los mercados agrarios de ALC mientras los EE.UU. mantuvo los apoyos a sus productores, (v) la participación activa del sector privado, (vi) la creación de marcos normativos nacionales acordes al TLC, (vii) ser antidemocráticas y autoritarias y (viii) el ingreso de la política transnacional por Estados de ALC (González, 2006).

La táctica de los EE.UU. de construir el ALCA por la vía bilateral desreguló y abrió los espacios para la intervención del capital extranjero reformando los marcos jurídicos de los Estados de ALC, que asumieron el rol de regulación y generaron mecanismos de protección del libre mercado y la propiedad privada. Con los TLC, los EE.UU. impusieron garantías jurídicas para que sus inversiones no pudieran ser afectadas, siendo una vía expedita para “legalizar” las reformas neoliberales y eficaz para proteger los derechos de propiedad de sus transnacionales⁴³.

El Estado mexicano fue el mayor promotor del TLCAN, a quien se unirían grandes grupos industriales y económicos menos los del sector agrícola y la pequeña empresa (López, 2006:76). Igual sucedió en Chile⁴⁴ y demás países de ALC con TLC con EE.UU.⁴⁵. Además, los negociadores de ALC, en perjuicio del “interés nacional”, terminaron cediendo –a veces de forma cuestionable⁴⁶– a las exigencias de los EE.UU. a favor de sus transnacionales.

Así, el agrario fue de los temas más controvertidos en estos TLC, al ser un sector estratégico y muy sensible para países en desarrollo, al incidir en su seguridad alimentaria, reducción de la pobreza,

⁴³ Para Carlos Pacheco “fue la violación mayor a la soberanía de los países pobres cuando EEUU, en un acuerdo comercial vinieron a dictar leyes internas de Nicaragua”, para beneficiar las grandes empresas que siempre han ganado con esos acuerdos (Cook, 2007:11).

⁴⁴ El mayor objetivo de política comercial del gobierno del presidente Lagos fue lograr el TLC con EEUU, quien siempre apareció como responsable de las negociaciones y buscó en toda instancia reafirmar su autoridad en la estrategia comercial nacional (Porras, 2003:59).

⁴⁵ Según Moreno (2005), los gobiernos centroamericanos en su afán por ratificar el TLC promovieron entre los legisladores aprobarlos con dispensa de trámite y de lectura. En República Dominicana, aunque el Ministro Técnico Temístocles Montas dijo que lo que no pudiera ratifica el Congreso, el ejecutivo lo implementaría por decreto, el TLC se estancó por las demandas de EEUU y llevó a oposición.

⁴⁶ Para Trejos (2007), “la negociación de Costa Rica la encabezó un equipo de profesionales del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) vinculados a los intereses de grandes corporaciones transnacionales y que, en varios casos, como luego se sabría, recibieron jugosos complementos salariales de la fundación Costa Rica-EEUU (CR-USA), heredera de la Agencia Estadunidense para el Desarrollo (USAID). El país depositó puso una negociación estratégica en personal pagado por la contraparte”. Para Putman (1998), es poco realista pensar que el gobierno actúa como intermediario honesto de los intereses domésticos a nivel internacional y se espera que busque satisfacer sus preferencias –lograr en el nivel I su propia idea de interés nacional- aprovechando su privilegiada situación en la negociación.

estabilidad política y económica, generación de empleo, medio ambiente, corrección de la balanza de pagos y aporte al crecimiento económico.

Según López (2006:83), México cedió en productos sensibles como maíz, soya, trigo, fríjol, arroz, papa y algodón; para que el sector privado de los EE.UU. percibiera incentivos para apoyar el TLCAN en su Congreso y tras un intenso cabildeo los negociadores de ese país ofrecieron grandes concesiones a los productores afectados, como los azucareros que no fueron excluidos del acuerdo y los productores de la Florida; pero, al firmar los acuerdos suplementarios en 1993, el TLCAN no varió los programas agrícolas de los EE.UU.

En el TLC con Chile, los EE.UU. defendieron con periodos largos de desgravación las carnes de ave, lácteos, algunas hortalizas y frutas como palta, azúcar y productos azucarados mientras en Chile cultivos tradicionales como trigo, maíz, remolacha, leche y cereales competirían con los productos subsidiados de los EE.UU. (El Observador, 2011), que es su cuarto proveedor de productos agrarios después de Argentina, Brasil y la UE, y salvo el trigo, lácteos y carne de aves, con trato individual en el TLC, la producción de EE.UU. no afectaba su mercado interno (Becerra, 2003).

Para el acceso de productos de los EE.UU. al mercado centroamericano, se lograron concesiones en productos sensibles de cada país (arroz, maíz, carne de bovino, carne de cerdo y de pollo y productos lácteos): se fijaron plazos de desgravación amplios (frente al TLCAN) y periodos de gracia extensos (CEPAL, 2004:17). Algo similar pasó en el TLC con Panamá para el arroz, partes negras de pollo, lácteos y carne y no hubo consenso en papa, carne de cerdo y cebolla (Berrocal, 2004).

Los EE.UU. exigieron que desde la entrada en vigencia del TLC productos sensibles del agro andino (cerdo, maíz, soya, aceites crudos y refinados de soya, arroz y azúcar) quedaran sin arancel. En el TLC con Perú, maíz, trigo, cebada, arroz, aceite y algodón eran los más sensibles (La Nación, 2005) y aunque para los EE.UU., con los años el arancel de todos los productos sería cero, esto solo aplicó a Colombia, pues los EE.UU. excluyeron el azúcar; la negociadora Lattimer notificó que el sector lácteo lo negociaría el sector privado; y para el embajador Johnson “si la porcicultura no se desgrava en cinco años, no hay TLC”, plazo fijado (El Tiempo, 2013).

Así, los EE.UU. lograron con los TLC la apertura total para sus productos agrarios en los países de ALC, mientras que en estos países los cultivos tradicionales y que constituyen la dieta básica de su población se percibían vulnerables a estos tratados (perdedores) y el sector agroexportador, beneficiado de las negociaciones (ganadores). Esto advertiría cambios de rol de proveedor de alimentos de los países de ALC en el régimen agroalimentario global.

La conclusión es la misma para las distintas negociaciones: “Los únicos ganadores son grandes monopolios nacionales que pretenden ceder los intereses del país para preservar una cuota de ganancia” (Barreda, 2007:23). Para México, la negociación implicaba un cambio en el patrón de cultivos (De Ita, 2007:75). En el CAFTA-RD, los beneficios se concentrarían en una minoría oligárquica con recursos (materiales, administrativos, tecnológicos y financieros), privilegios del Estado y mecanismos de acumulación y reparto económico de riqueza que les aseguran su inserción exitosa (Barreda, 2006). En Colombia, el entonces Ministro de Agricultura “defendió la negociación, que abandona cultivos como trigo y demás cereales y oleaginosas para dedicarse a otros exóticos y tropicales, acordes al modelo de agricultura que el gobierno quería implantar” (Recalca, 2007).

2.2 Posición de diversos actores sobre el tema agrario en los TLC

Las negociaciones agrarias dieron lugar a controversias por agentes estatales y no estatales en la arena doméstica e internacional de las partes, cuyas posiciones y/o demandas obedecen -según la economía política de la política comercial- a sus ideas y creencias, intereses y percepción como ganadores o perdedores de la negociación y a su marco institucional⁴⁷.

2.2.1 Gobiernos de los EE.UU. que negociaron y suscribieron los TLC con países de ALC

El gobierno de los EE.UU., para abrir los mercados de ALC a sus productos, exigió reducir o eliminar los precios de garantía⁴⁸, omitió la discusión de los subsidios agrarios que dan a sus agricultores y solo trató el tema de barreras sanitarias y fitosanitarias con las que protegen sus mercados, limitando el acceso de productos de ALC a su mercado interno; así desde que los EE.UU. y la UE se volvieron exportadores netos de productos agrarios –entre los años 70 y 80- desató una guerra de subsidios y por los mercados de exportación, exigió cambios en sus políticas y buscó elevar en 50% sus exportaciones agrarias entre 1994 y 2000; recurriendo a convenios comerciales y presiones abiertas al aludir que toda intervención estatal que regulara las importaciones o protegiera el mercado en otros países con precios regulados minaba sus pretensiones (Schwentenius y Gómez, 1993:3).

⁴⁷ Éste condiciona cómo los políticos ejecutan las políticas comerciales. Los organismos internacionales en los que cada gobierno negocia con otros estados también determinan la política comercial, al ser la liberalización un intercambio de concesiones (Steinberg, 2006).

⁴⁸ Valor mínimo de adquisición para productos agropecuarios que el gobierno garantiza para asegurarles un ingreso mínimo y estable.

2.2.2 El Congreso de los EE.UU. ante los TLC con países de ALC

En el Congreso de los EE.UU. varios demócratas y republicanos, desde diversas ópticas y junto a otros sectores se oponían a los TLC al verlos como una amenaza, en el TLCAN en materia agrícola, ambiental y derechos humanos (DDHH); en el CAFTA-RD, laborales, ambientales, productivos, inversiones y comerciales y; laborales y ambientales en el TLC con Chile. En el TLC con Colombia se aludieron temas laborales, violencia y DDHH. Productores agrarios de los EE.UU. temían que los empleos en su sector se afectaran por la mano de obra barata en ALC y la migración a los EE.UU. de la población rural, ante la pérdida de su empleo. Además, los temas ambientales, duros de negociar se usaron para presionar en los TLC límites al ingreso de productos agrarios de ALC a los EE.UU., lo cual Putman (1998) denomina vinculación sinérgica.

2.2.3 Los grupos de interés en los EE.UU. sobre el tema agrario en los TLC con países de ALC

Los grupos de interés en los EE.UU. eran organizaciones de interés general y asociaciones por productos y sus posiciones respondían a la variedad de grupos de interés agrupadas en ellas, posiciones que iban desde su inclusión en la liberalización agrícola hasta abogar por limitar el alcance de los TLC reteniendo algunas restricciones del comercio (López, 2006). Las posiciones de los agricultores agrupados por producto dependían del impacto que la apertura económica causaría en su sector, siendo unos favorecidos y otros afectados (Recuadro 2-1).

Recuadro 2-1. Grupos de interés de los EE.UU. en las negociaciones del tema agrario en el TLCAN

El “Agricultural Policy advisory Committee”, creado para la negociación del TLCAN y que agrupaba amplios intereses agrícolas, concluyó “El acuerdo del TLCAN propuesto, provee oportunidades de largo plazo para la agricultura norteamericana y está dentro de los intereses económicos de los EE.UU.” y la “American Farm Bureau Federation”, que incidió en la negociación, afirmó que los riesgos de la apertura comercial no eran tan graves como parecían.

Los grupos que en los EE.UU. se oponían al TLCAN eran los productores de vegetales, frutas y caña de azúcar. Los productores de aguacate pedían mantener prohibido el ingreso de este producto a EEUU adoptada en 1914 porque su precio no era tan competitivo como el mexicano y ningún periodo de transición era suficientemente aceptable para ellos. Otros productos en situación similar eran brócoli, pepinos, uvas y pimientos. La Asociación Nacional Agrícola buscaba la elevación de precios mediante la oferta restrictiva, idea, que apoyaban los productores de trigo, azúcar y cacahuete.

Los agricultores de los EE.UU. argumentaban, para rechazar el TLCAN, que la entrada de bienes mexicanos infestaría de plagas su producción.

Los productores de granos eran de los más firmes promotores del TLC porque la importante presencia que tenían en México se fortalecería al eliminar las barreras a las importaciones. La National Corn Growers Association con 25.000 miembros y “US Feed Grains Council” eran sus asociaciones más importantes. La primera tuvo varias reuniones para discutir estrategias y metas de sus delegados con derecho a voto y estrecha comunicación con sus representantes en el congreso para estar informados del avance de la negociación.

En EE.UU., las protestas de grupos de interés surgieron desde el inicio de la negociación. La Citizen Trade Campaign (CTC), coalición de organizaciones de ambientalistas, consumidores, agricultores y sindicatos representaba los intereses de millones de personas del país. Su oposición al TLCAN empezó en la aprobación del “Fast Track”. La CTC uso el cabildeo ante la mayoría demócrata del Congreso, su aliada contra el TLCAN junto a la National Farmers Union, que con 2 millones de familias productoras agrarias daba apoyo electoral a los demócratas, pero no tenía razones para rechazar el TLC.

Una coalición de asociaciones agrícolas que se beneficiaría de la comercialización de sus productos en el marco del TLCAN la formaron asociaciones como: American Farm Bureau Federation, National corn Growers Association, National Cattlemen’s Association, National Pork Producers Council y Farmland Industries, Estas asociaciones se unieron bajo el nombre “Ag for NAFTA”, la cual desarrollo actividades publicitarias para promocionar la aprobación del tratado y reafirmó al congreso que contaban con su apoyo para aprobar al TLCAN.

A favor de la liberalización		Contra la liberalización	
The National Grange	American Soybean Association	National Farmers Union	American Corn Growers Association
US Feed Grains Council	National Cattlemen’s Association	National Association of Wheat Growers	Southwest Peanut Growers
National Pork Producers Council	National Milk Producers Federation	Florida Sugar Cane League	US Beet Sugar Association
The Agribusiness Council, Inc.	Sweetener Users Association	Florida Citrus Mutual	Florida Fruit and Vegetable Association
National Corn Growers Association	Food Marketing Institute	Western Growers	United Food and Commercial Workers

Elaborado a partir de López (2006)

2.2.4 Los gobiernos de ALC que negociaron y suscribieron los TLC con los EE.UU.

Según Huerta (2007) “los gobiernos de ALC más que acceso al mercado de los EE.UU. buscaban incentivar flujos de inversión hacia ellos para aumentar su capacidad productiva y para financiar el pago de la deuda externa y evitar obstáculos externos al crecimiento”⁴⁹. Agrega que “la falta de recursos de los países de ALC para cubrir sus obligaciones financieras externas e impulsar su dinámica económica, los llevó a promover TLC con los EE.UU. para atraer flujos de capital y afrontar sus carencias”;⁵⁰ y que “las ventajas comparativas sobre todo en el sector agro y las ventajas de localización podrían promover inversión extranjera directa para dinamizar sus economías, aumentar sus exportaciones e insertarse en el mercado mundial”.

2.2.5 El legislativo de los países de ALC ante el tema agrario en los TLC con los EE.UU.

Sobre el legislativo, en México, el presidente Salinas decidió personalmente negociar el maíz y liberar la entrada de todos los productos agrarios sin oposición de los constituyentes domésticos donde su partido tenía la gran mayoría (López, 2006:79); en Chile, la mayoría de diputados de oposición de origen urbano votaron a favor del TLC con los EE.UU. y un buen número, que representaba sectores rurales, votó en contra o no votó estratégicamente por sus vínculos con organizaciones agrícolas pequeñas y medianas y por estar obligados a defender el sistema económico y su relación con asociaciones empresariales relevantes, como la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) o la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) (Baeza y López, 2015).

Frente al CAFTA-RD, el diputado Salvador Arias del FMLN afirmó “Si se aprueba, perderemos trabajo porque se impactará el sector agropecuario” (La Prensa, 2011) y Alba Palacios, diputada nicaragüense del FSLN advirtió que “más de medio millón de campesinos que dependen de la pequeña producción enfrentarán una situación grave al competir con los productores de los EE.UU.

⁴⁹ La mayoría de países que negociaron TLC con EEUU creían que era mejor participar en la globalización que no hacerlo; que son más los beneficios que los costos del libre comercio, que era una oportunidad para el crecimiento de sus países que debía aprovecharse, etc.; pero no tenían los niveles productivos y financieros necesarios para salir airoso de los procesos altamente competitivos que se configuran (Huerta, 2007:15).

⁵⁰ Para el presidente de El Salvador, el CAFTA-RD “Es una solución para generar empleos porque crecen y se elimina la pobreza (...) se debe aprovechar sus beneficios, como la llegada de inversión extranjera. Las ventajas comerciales que se darán con EE.UU. permitirá exportar productos étnicos a nuestros compatriotas, dará estabilidad para la economía del país. Sólo queda aprovechar los beneficios” (Diario El Mundo:2005).

que reciben fuertes subsidios” (La Prensa, 11 de octubre 2005). Pero, lo general fue la presión de EE.UU. sobre los legisladores para que ratificaran el tratado y la ausencia de debate.

En Perú, para la mayoría de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, los Tratados Paralelos firmados por el Presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Agricultura no tenían la solemnidad de un tratado internacional y para la minoría “la suerte de los más pobres está echada hacia el sometimiento; al crecer la diferencia entre los privilegiados y la mayoría que conforman los pobres del país”, lamentó lo acelerado del debate y, dudando de sus beneficios, deploró la falta de compensación para los afectados por el APC, lo cual expresaron mayorías del Sur del país en elecciones (Oficina de prensa del Congreso de la República, junio 28 de 2006).

En Colombia, según la senadora Maritza Martínez (Partido de la U), el TLC afectaría a arroceros, ganaderos y al sector avícola del país, ya que podrían desaparecer; y para Jorge Robledo (Polo Democrático), eran contradictorias las declaraciones del ministro de Agricultura sobre el Tratado, porque un día decía que el agro colombiano está preparado y otro día decía que no, y mientras países como Brasil tenían medidas proteccionistas para defender su mercado interno, el gobierno nacional se empeñó en entregar el del país a trasnacionales de EE.UU., Europa y Corea⁵¹.

2.2.6 Grupos de presión de los países de ALC ante el tema agrario en los TLC con los EE.UU.

Sobre los grupos de presión de la Sociedad Civil, mientras los partidarios de los TLC afirmaban que éstos alentarían las inversiones en la rezagada región y generarían empleos; grupos políticos de izquierda fueron detractores de estos acuerdos por considerar que dañarían a las empresas de ALC, que no estaban preparadas para competir con los EE.UU. En materia agraria los grupos de presión eran desde grandes gremios hasta pequeños agricultores, recurriendo los primeros al lobby ante el ejecutivo y el legislativo y los últimos a la movilización de las organizaciones sociales, sobre todo de sectores vulnerables a los acuerdos, lo cual caracterizó estos procesos.

En México, los debates decisivos sobre el futuro del campo como el TLCAN, según Bartra y Otero (2007:9), se dieron entre el gobierno federal y los “crecientemente domesticados” Congreso Agrario Permanente (CAP) y Confederación Nacional Campesina (CNC) ya que los opositores al tratado comercial –como el Partido de la Revolución Democrática -PRD y organizaciones campesinas como

⁵¹ <http://www.senado.gov.co/historia/item/12584-abc-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos>

la Coordinadora Nacional Plan de Ayala -CNPA y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos -CIOAC estaban estigmatizadas por la prensa como violentas. Así, la negociación se dio con los que daban la apertura comercial y la globalización por sentadas.

Agregan los autores (p.9) que “tras la aprobación de los cambios del artículo 27 de la Constitución –con resistencia modesta y aclamación obediente de las organizaciones cooptadas- el TLCAN se firmó por el Congreso en 1992 y que los tecnócratas liderados por Salinas promovieron con éxito el proyecto neoliberal, rompieron la resistencia campesina y desarticularon el incipiente encuentro entre organizaciones “independientes” de los Estados y “autónomas” de los partidos políticos”. Afirman (p.11) que “la contra reforma agraria de Salinas sedujo, dividió y cooptó al liderazgo rural” con mordidas⁵², “la promesa ilusoria de emancipación vía el libre comercio y el espejismo de la iniciativa empresarial que a menudo acompaña la retórica de la “autogestión””.

Según Bartra y Otero (2007:11) la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas -UNORCA, por ejemplo, en la negociación del TLCAN pidió: “(i) trato especial y diferenciado para México por su menor desarrollo agrario; (ii) participación de productores agrícolas en el contenido del tratado, sobre todo en cuanto a medidas de protección y plazos de desgravación; (iii) aumento del apoyo estatal a los productores de granos y oleaginosas; (iv) exclusión del maíz, leche, carne y huevo por su importancia para la soberanía alimentaria del país y (v) garantía de desarrollo para el sector social rural; pero pese a su historia de luchas agrarias por la independencia del Estado y la autonomía de los partidos políticos, la UNORCA terminó aliada al gobierno de Salinas que promovió políticas radicalmente anti-campesinas”.

“El Movimiento Nacional de Resistencia Campesina (Monarca) lideró a oposición al proyecto de Salinas, el cual defendía la propiedad social de la tierra, amenazada por cambios en la legislación agraria, y rechazaba la política neoliberal que con el TLCAN pretendía llevarlos a la ruina, al hacerlos competir (en situación desventajosa); organización que a inicios de 1992 cambió su nombre a Coalición de las Organizaciones Agrarias (COA) y dirigió varias protestas que llevaron a la movilización nacional de Abril 10, en honor al nacimiento de Zapata” (Bartra y Otero, 2007).

⁵² Para Bartra y Otero (2007:8) “A Salinas le interesaba enormemente obtener el consenso de la dirigencia campesina para su proyecto. Sabía que todo lo que se compra con dinero es en última instancia barato, de manera que aceptaba sus demandas mientras que la esencia de su contra-reforma no se viera comprometida. Así, el 14 de noviembre de 1991, la presidencia publicó sus “Diez puntos para la libertad y la justicia en el campo”, una promesa de cambios progresistas en la política rural que consideraba una abundante asignación de recursos, incluyendo fondos para que los agraristas más inquietos obtuvieran tierra para sus bases solicitantes de tierra. Por ende, la oferta de Salinas fue una cara, pero disfrazada mordida”.

En Chile, en la primera ronda de negociación, el impacto negativo del TLC con los EE.UU. en la agricultura tradicional inquietaba a los dirigentes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA); en la segunda ronda, la SNA se reestructuró para integrar la agricultura de exportación del Valle Central, buscando más beneficios con el tratado y desestimó coordinarse con la Confederación de la Producción y del Comercio –CPC y en la tercera ronda, la SNA fue el único gremio que apartó su apoyo incondicional al TLC, por el impacto en la agricultura tradicional de la eliminación de la banda de precios que protegía cultivos sensibles como trigo o remolacha (Porras, 2003). Al final, la SNA fue más conciliadora por “la amplia mayoría de empresarios agrícolas del Valle Central, los más favorecidos con el TLC y porque la CPC -cúpula del empresariado- la lideraba un ex presidente de la SNA; lo que causó grandes disensos en la SNA por los representantes de la agricultura tradicional que pusieron en entredicho la unidad del gremio” (Porras, 2003)

“El debate varió el discurso de la izquierda que apoyó masivamente el TLC y la derecha defendió la dignidad del país y denunció vínculos del gobierno de Lagos con grandes asociaciones de empresarios como la CPC, a la que pertenecían bancos importantes, la agroindustria, la industria y los servicios, que apoyaban el acuerdo; mientras las pequeñas y medianas empresas agrarias, sin mayor organización, acudían a sus parlamentarios para que defendieran sus intereses de corto plazo, volviendo lobbistas a las asociaciones agrícolas locales” (Baeza y López, 2015:48).

Sobre el CAFTA-RD, para Sinforiano Cáceres (2005)⁵³, en éste no se reconocieron las asimetrías en la producción agraria de las partes, lo que legalizaba el dumping, y los productos relativamente ganadores eran los que no producían los EE.UU. y sí lo hacía Centroamérica, el maní, el ajonjolí y el café, que no entraba en el TLC porque su comercio operaba con otras reglas internacionales; mientras que los cultivos perdedores eran todos los que se producen en los EE.UU. y que entraban a competir con el TLC, como maíz, arroz, frijoles y lácteos, todos alimentos de la dieta básica, en la que estaba concentrada la pequeña y mediana producción en Nicaragua.

Para Cáceres (2005), las corporaciones de los EE.UU. asignaron roles en el CAFTA: a Nicaragua triangulación del arroz; a Honduras y El Salvador la leche, a Guatemala los pollos; desplazando los productos de cada país del mercado subregional; y los ganadores al final serían monopolios que se beneficiarán de los subsidios de los EE.UU. y de Centroamérica⁵⁴; al tiempo que el FSLN y el PLC

⁵³ Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias y Agroindustriales (FENACOO) de Nicaragua, participante activo en “el cuarto de al lado” en las negociaciones del CAFTA-RD.

⁵⁴ Por ejemplo, Riceland -la segunda empresa arrocera más grande de EE.UU. y que financian las campañas electorales de congresistas de ese país- está asociada con la comercializadora de arroz Agricorp de Nicaragua - grupo de empresarios que integran la cúpula del

usaran la negociación para nutrir a su clientela política. Agrega que el TLC desplazaría las prioridades de desarrollo nacional⁵⁵, por: fomento del comercio, aumento de exportaciones con agronegocios y ajuste de aranceles, lo que redundaría en el presupuesto nacional fondeando las prioridades del CAFTA a costa de las prioridades nacionales; y concluye que el TLC cambiaría las prioridades del país, debilitaría la soberanía alimentaria y la lucha contra la pobreza y se centraría en exportar, ser competitivos y ser un mercado atractivo para las inversiones.

En Centroamérica hubo varias manifestaciones. En Honduras, mientras gremios de empresarios “condenaron las movilizaciones y aseguraron que el TLC daría “trabajo al millón y pico de hondureños” desempleados” (La Jornada, 2006.), para el Bloque Popular y la Coordinadora Nacional de Resistencia, “los diputados hondureños “cometieron traición a la patria”” al ratificarlo (La Nación, 2005). Aludían perjuicio a la agricultura nacional por la competencia desigual con los EE.UU. y pérdida de medicinas naturales y tradicionales de los pueblos indígenas, patentables por transnacionales; y convocaron marchas contra la ratificación del acuerdo (La Prensa, 2005).

En Guatemala, en 2003 hasta el sector empresarial alegaba exclusión de la negociación, lo que varió con el cambio de gobierno, pero en el 2004 se renegoció azúcar, harina, pollo, etc. y al recuperar su sitio en la globalización, la mayoría de sectores empresariales defendieron férreamente el libre mercado, al tiempo que crecían las protestas del movimiento popular y aunque el Presidente Berger “invito a dialogar” tras ratificarse el CAFTA-RD, opositores como La Alianza por la Vida y la Paz, la UVOC, la COMACH, fueron reprimidos por la policía, sin lograr impedir el paro nacional (Alianza por la vida y la paz, 15 de marzo de 2005)

En Nicaragua, los sectores populares y organizaciones del país afines al Frente Sandinista y agrupadas en la Coordinadora Social, marcharon por las calles de Managua pidiendo a los diputados no ratificar el CAFTA-RD, “El Secretario nacional del Frente Nacional de Trabajadores (Fnt) y diputado Gustavo Porras, incitaron a la población en contra de la ratificación del TLC y afirmaron que el sector rural era de los sectores que daba más empleo en Nicaragua y que con el CAFTA se quería barrer al campesinado y a los obreros agrícolas, y el Secretario Nacional del Frente Sandinista, Daniel Ortega, hizo un discurso fuerte contra el CAFTA y enseñó un estudio del Ministerio de

partido que lucha “por los pobres”-, que compró todos los trillos del arroz de Nicaragua para monopolizar el procesamiento del arroz en el mercado nacional e incursionar en el mercado regional. Con la asociación Riceland-Agricorp, el subsidio de EE.UU. lo recibe Riceland, que captará también el subsidio del gobierno de Nicaragua a Agricorp (Cáceres, 2005).

⁵⁵ Basada en la promoción de empleo, fomento de la agricultura, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza.

Finanza, Industria y Comercio (Mific) que mostraba como éste no beneficiaba al país y era dañino para los sectores más vulnerables y en pobreza extrema” (Trucchi, 2005).

Para Cáceres (2005) ser más competitivos y producir con más calidad requiere comprar riego, para lo que se necesita crédito de largo plazo, y eso se llama inversión y la banca privada no da crédito para eso; entonces, “exigimos que el gobierno, que fue el que firmó el CAFTA, nos apoye para aprovecharlo, si es que dice que lo podemos y debemos aprovechar. No hay ningún país que tenga agricultura competitiva que no tenga una banca de fomento y desarrollo”.

En Costa Rica, según los arroceros, ese sería el sector más afectado con el CAFTA-RD, pero el grupo negociador lo comprometió a última hora cuando había dicho que no se incluiría. A su vez, 160 organizaciones dominicanas pidieron al Parlamento no ratificar el TLC por los devastadores efectos para la economía sobre todo en el sector agrícola, entre otros⁵⁶; y según encuesta de Cid-Gallup, los dominicanos manifestaron no estar satisfechos con el acuerdo: el 60,8% de los ciudadanos opinó que el CAFTA perjudicaría los productos agrícolas, ganaderos e industriales nacionales y aumentaría la injerencia de E.U. en los asuntos internos del país (Dinero, 2005).

En Perú, la Coordinadora Nacional de Lucha contra el TLC que agrupa a varios gremios agrarios convocó marchas de protesta y una huelga nacional para julio de 2006. Miguel Caillaux, Vicepresidente de la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO), criticó a los negociadores peruanos por conseguir beneficios para el sector industrial relegando a los productores agrarios, para quienes fueron impermeables e inflexibles; y Fernando Bravo, presidente de la Sociedad Ganadera del Perú pidió revisar o rectificar el TLC porque sólo favorecía a los industriales y no a los productores agrarios (Oficina de Prensa del Congreso de la República, mayo 5 de 2006).

Entre 2004 y 2006, CONVEAGRO participó en varios debates, reuniones de trabajo y eventos públicos, sobre: (i) “las campañas amplias, donde se articuló con otros actores de la sociedad civil (campaña contra el TLC —apoyó la recolección de firmas para el referéndum—y la campaña “TLC: ¡Así No!”); y, (ii) el de la negociación y la incidencia política, donde debió reforzar su rol técnico y participó de espacios como el Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales del MINCETUR y en las ‘mesas de al lado’ de las rondas de negociación” (Burneo, 2009:68).

⁵⁶ Ver en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=18419> consultado el 10 de febrero de 2019.

En Colombia, según el Presidente de Fedepalma la cadena de semillas oleaginosas, aceites y grasas tenía “poco para ganar y eventualmente mucho para perder en la negociación del TLC con EEUU”. Para Mesa “de la palmicultura derivan su sustento más de 300 mil colombianos, y la sensibilidad del sector radica en que los cultivos se localizan en zonas de frontera agrícola y de conflicto, además que la estructura productiva se caracteriza por un creciente número de pequeños y medianos productores, a lo que se suma la existencia de una alta volatilidad de los precios internacionales de los aceites y grasas, y se mantienen los subsidios y ayudas internas en Estados Unidos que distorsionan el mercado de oleaginosas” (Hernández, s.f.).

Los avicultores escribieron al Presidente Uribe advirtiéndole que, si su actividad era entregada en las negociaciones, perderían el país, industriales y consumidores. Para el presidente de Fenavi “permitir el ingreso de trozos de pollo americano causaría “un daño irreparable a la industria”, recordó que la avicultura ha permitido mantener la estabilidad social de 300 municipios donde le da trabajo a 250 mil personas y aseguró que el golpe para los consumidores sería fuerte porque no sólo se vería “condenado a consumir exclusivamente el producto importado”, sino que éste llegaría a precios inalcanzables ante la desaparición de la industria nacional” (Hernández, s.f.).

Según FENALCE (2006), el gobierno aseguró que sin una buena negociación agrícola no habría TLC, por lo que acompañaron la negociación solicitando prevaleciera la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (principios constitucionales) y el cumplimiento de la legislación que impide someter la agricultura nacional a la competencia desleal extranjera. Afirma que trabajó con el gobierno y se apoyó en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), en grupos de trabajo permanentes entre el equipo de gobierno y los gremios de la producción y participó en el “Cuarto de al lado” defendiendo los intereses del subsector que representa con planteamientos que en principio acogió el gobierno, pero que no defendió, ante la presión de los negociadores de EE.UU.

FENALCE (2006) afirmó que la negociación agraria se caracterizó por la posición inquebrantable de los negociadores norteamericanos, que insistieron en la eliminación total de los instrumentos de protección, y en negar las solicitudes colombianas de acceso en los productos de interés; posición apoyada por su Congreso, desde donde parlamentarios poderosos, como el Presidente del Comité de Finanzas del Senado, manifestaron su negativa a avalar el acuerdo si Colombia preservaba en la negociación mecanismos de defensa comercial, como los propuestos para maíz, soya y carne porcina, y si los EE.UU. accedía a sus pretensiones en materia sanitaria. Tras la intervención directa del Presidente Uribe en las negociaciones, se aceleraron las decisiones y el gobierno renunció a la defensa comercial anunciada a los productores de este gremio.

En Colombia también se presentaron protestas por las negociaciones del TLC con los EE.UU., en una de ellas, según Jorge Robledo se les impidió a sindicalistas, trabajadores, campesinos y una multitud ingresar a la Ciudad Vieja en Cartagena con agresiones, gases lacrimógenos y a bolillo; y para Ángel María Caballero, presidente de Salvación Agropecuaria, éste sería “el mecanismo con el cual Gobierno impondría sus intereses al pueblo colombiano” (Oscar y Varón, 2004). En octubre 12 de 2004 hubo un millón de manifestantes entre jóvenes, docentes, obreros y empleados, campesinos y agricultores, indígenas y personalidades políticas que atiborraron las calles de las cuatro principales ciudades del país y capitales intermedias (Suárez, 2004).

Así, los TLC de los EE.UU. en ALC los presentaron sus promotores como una herramienta comercial que beneficiaba a ese país y a la región y como estrategia geopolítica para fortalecer las relaciones políticas, apoyar la democracia y tratar temas de seguridad. Se refirieron a éstos como instrumentos que podían ayudar a ALC a vender sus productos de forma estable y con preferencias a los EE.UU., lo cual también podían hacer los EE.UU. hacia ALC con producción a escala, calidad y a precios competitivos. Aludieron que los productos de ALC solo podrían llegar al mercado de los EE.UU. si sus países lograban reconvertir cuanto antes sus economías y producir mejor y a mejores precios, o si no se podría acabar con los sectores no competitivos.

Los opositores de las negociaciones, sobre todo los sectores productivos agrarios percibidos como “perdedores”, en los EE.UU. exigían desde la exclusión de sus productos de las mismas hasta el aumento de las ayudas del Estado. En ALC rechazaban un acuerdo que los enfrentaría a la competencia desigual con productores de los EE.UU. por las asimetrías de factores de producción, económicas y tecnológicas entre las partes y por la negativa de los EE.UU. a revisar su sistema de ayudas internas y créditos a la exportación que le permiten exportar por debajo del costo de producción⁵⁷; lo que advertían catastrófico para millones de campesinos sin ayudas para defenderse del dumping de las importaciones de productos subsidiados de los EE.UU.

Lo anterior, según críticos de estas negociaciones, ponía en riesgo uno de los pilares básicos de las economías de los países de ALC, lo que conllevaría a la dependencia alimentaria de sus pueblos y el aumento de personas desnutridas. Además, en los EE.UU. y en ALC se temía por la pérdida de empleos rurales y el aumento de la emigración a las ciudades y hacia los EE.UU. Galván, Almonte y Batista (2005: 6), concluyen que “la liberalización del comercio no es sólo un proceso de liberación

⁵⁷ Con el pretexto de que esa revisión debe tener lugar en el seno de la OMC.

del control estatal o disminución de la intervención del Estado en la comercialización de productos agrarios, como el arroz, sino en todas las fases del proceso productivo”, y que éste “no es sólo levantamiento de las barreras arancelarias, es un proceso de disminución de la capacidad financiera, institucional y legal del Estado de intervenir en el sector agrario, tanto en la producción y comercialización interna como en las importaciones”.

2.3 Introducción de Programas de Apoyo Directo a Productores en ALC

El primer Programa de Apoyo Directo a Productores en ALC surgió en México, al final del gobierno de Salinas de Gortari, inmediatamente después de la firma del TLCAN (diciembre de 1992). Hugo Andrés Araujo, entonces Secretario General de la CNC, Diputado Federal por el PRI y Presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, en su relato sobre el origen de la política de apoyos directos para los productores rurales dijo que factores internos y externos se sumaron (Araujo, 1994): “La profunda descapitalización del sector, la caída en la producción de granos básicos, el cambio de la intervención del Estado, la brecha de desigualdades sociales y la reforma macroeconómica”.

Para Araujo (1994) “la política de precios de garantía tuvo distorsiones que afectaron a una franja importante de productores rurales y propició la incursión de otra, con mejor productividad para abastecer el mercado interno; y las organizaciones campesinas y productores rurales, pasaron del paternalismo estatal a la apropiación de sus procesos productivos que les permitió participar en el diseño y aplicación de varios programas destinados a pobladores rurales, aunque precisó que la interacción con el Estado no era fácil y que había mucho por corregir”. Según él, “el TLCAN y la globalización explicaban la necesidad de una política de apoyos directos; y los productores rurales mexicanos siempre manifestaron su apoyo para insertar al país en ese proyecto, pero que requerían ayudas para hacerlo en mejores condiciones porque no podían competir con sus pares de los EE.UU. y Canadá, sin apoyos, un período de protección ni reconversión productiva”.

Araujo relata que el 6 de enero de 1993, la CNC expuso al Presidente Salinas la necesidad de "estímulos y apoyos que beneficien directamente al productor" para "fortalecer cultivos básicos e impulsar los de exportación" y en junio de 1993 planteó como fines de una política de apoyos directos: (i) "reactivar y modernizar la economía rural para superar productivamente la pobreza que afecta a la mayoría de los productores rurales" y (ii) alcanzar la justicia social, mediante la universalidad, llegando a los productores de autoconsumo sin desalentar a los de alta rentabilidad.

Agrega que, en julio de 1993, el CAP propuso que los apoyos fueran "parte de una política integral de fomento al campo" que estimulara "la producción y productividad" bajo un esquema de desarrollo regional respetuoso del medio ambiente e implementara "mecanismos de fomento de asistencia técnica, financiación a tasas preferenciales, inversión en infraestructura productiva, comercial y social, y capacitación y organización"; y mantener los subsidios vigentes para combatir la pobreza del Programa de Solidaridad, sin influir en los subsidios a la producción.

El 4 de octubre de 1993 el Gobierno presentó el PROCAMPO, justificado en (Herrera, 2002): (i) la necesidad de adaptarse al entorno internacional con precios agrícolas a la baja; (ii) la contracción de la demanda de alimentos por las crisis internacionales; (iii) el consenso en las negociaciones del GATT sobre los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio internacional, de substituir o eliminar subsidios a precios o a producción, mientras que los pagos directos a productores no causan distorsión; (iv) la desigualdad productiva y del ingreso en el agro y entre éste y la ciudad; (v) la distorsión que causan los precios de garantía, que al fijar un precio superior al internacional, incentiva la producción agrícola, sobre todo de maíz; y (vi) los precios de garantía no benefician a los pequeños productores de autoconsumo, y acentúan la concentración del ingreso, limitando su acceso al crédito.

Según el propio Gobierno, el PROCAMPO respondió a los reclamos de los campesinos y de sus organizaciones para que, con su participación, se modernizaran los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria y forestal (Tarrío y Fernández, 1994). No obstante, como ya se refirió, a Salinas de Gortari le interesaba obtener el consenso de la dirigencia campesina para su proyecto y aceptaba sus demandas para no comprometer la esencia de su contra-reforma; por lo que el programa fue una forma para que la CNC y la CAP –cooptadas por el Gobierno según Bartra y Otero– obtuvieran apoyos para sus bases y acallar sus reclamos por la firma del TLC.

Araujo (1994) se refirió a PROCAMPO como hito en las decisiones gubernamentales hacia el sector agrario mexicano "al establecer una política inédita hasta entonces, de largo alcance y plazo, en cuya definición, concreción y evaluación, los productores rurales fueron centrales". Para Tarrío y Fernández (1994: 636) "el PROCAMPO complementó las reformas agrarias y su puesta en marcha previó un esquema transitorio entre 1993 y 1994 y su plena marcha en el momento más álgido de las elecciones (otoño de 1994), por lo que fue tomado por un programa "electorero" "ya que la política gubernamental y las reformas de la última década no eran para favorecer al campesinado". Agregan (p.636) que, "pese al inevitable sesgo "electoral" del programa, éste era necesario por su cobertura

de 3.3 millones de productores, de los cuales 2.2 millones no recibían estímulo y; por el monto de recursos 11.7 miles de millones de nuevos pesos”.

Afirman que “en el programa se contempló que los productores de maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz y algodón recibieran un subsidio por hectárea acorde a las características agronómicas y comerciales de su región, en respuesta a los subsidios a esos mismos productos en los EE.UU. y la UE⁵⁸, lo que consideran una traslación extra lógica de políticas agrícolas diseñadas para condiciones ajenas a las nacionales, al ser recomendables los apoyos por superficie para países con grandes excedentes que buscan reducir la producción, como en la UE y los EE.UU., pero no para México donde la escasez alimentaria obligó en 1992 a importar 6.098 millones de dólares en todo tipo de alimentos”, por lo que tildan esta decisión de falta de sentido común (p.635).

De esta manera, el PROCAMPO se diseñó e instrumentó finalizando 1993, en vísperas de la entrada en vigencia del TLCAN, como “un mecanismo de transferencia de recursos económicos para compensar a ciertos productores mexicanos de granos básicos y oleaginosas por el impacto negativo que tendría la eliminación de los precios de garantía y los subsidios al comercio en el TLCAN, ante los subsidios que reciben sus competidores foráneos” (Peinado, 2009). Aunque promotores del programa aluden que “el propósito de éste fue otorgar subsidios directos a los productores del país, que les permitiera competir con los EE.UU. y Canadá; de manera que el gobierno federal subsidiaría, aunque mínimamente a millones de productores, apoyo que, junto a los demás programas federales y estatales, permitiría mediante la mecanización y capacitación abatir costos de producción y así, estar en condiciones de competitividad” (Contreras, 2009).

El Gobierno inició en 1994 el programa, con una duración de 15 años, para mejorar el ingreso de los productores agrarios cuyos productos integraban el sistema de precios de garantía (maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo). Surgió como sustituto de tal sistema, creado en 1953.

Según Herrera (2002), Salinas afirmó “El PROCAMPO ha contribuido al cambio y a mejorar la situación de los campesinos. Una cuarta parte del ingreso monetario de 60% de los hogares de las zonas rurales, provienen ahora de este programa. Por ello, la nueva política contribuye a una

⁵⁸ “Un productor de EEUU recibe, en promedio, US\$36 mil anuales; un europeo, casi 18 mil y un mexicano mil dólares. Asimismo, los subsidios percibidos por el sector agrario de EEUU equivalen a 27% del PIB sectorial, en la UE a 47%, en Japón a 71% y en México solo equivalen a 10%; por lo que no es cierto que Procampo otorgue subsidios proporcionales a los que reciben los agricultores de dichos países, ni que 330 nuevos pesos por hectárea aseguren a los campesinos de autoconsumo un ingreso suficiente, como se afirma en el programa” (Tarrío y Fernández, 1994:636).

distribución más equitativa del ingreso y promueve la reconversión productiva hacia los productos en los que podían competir mejor. Por primera vez, 3.4 millones de campesinos recibieron apoyos directos por 4700 millones de nuevos pesos”. Zedillo incluyó el programa en la estrategia “Alianza para el campo” del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Vargas, s.f.).

Sobre el CAFTA-RD, según Osterlof y Villasuso (2007:7), “durante la negociación existió una Mesa de Cooperación con participación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la CEPAL, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el BID y el BM, la mayoría con créditos en trámite; que creó expectativas de poder tener recursos externos para realizar proyectos, muchos solicitados por sectores productivos; por lo que cada país presentó un Plan Nacional de Acción con prioridades como: (i) reducir los efectos colaterales no deseados, (ii) aumentar la capacidad comercial, (iii) elevar el comercio e inversiones, (iv) modernizar la institucionalidad e infraestructura y (v) combatir la pobreza con estrategias como: preparación y participación en la negociación, implementación del CAFTA y transición hacia el libre comercio”.

Ante el debate sobre el alcance del CAFTA-RD, se fijó una Agenda de Implementación obligatoria con reformas inherentes al TLC y una Complementaria voluntaria para generar competitividad y apoyar a los sectores productivos, sobre todo a los grupos vulnerables que podría financiarse con cooperación, endeudamiento e impuestos (p.39). La Agenda Complementaria la podía proponer un gobierno y los sectores que requirieran apoyo, para tomar ventaja del tratado o para amortiguar sus efectos negativos; de donde surge la Agenda de Competitividad dirigida a áreas del sector exportador para ampliar sus oportunidades en el mercado de los EE.UU. y puntualizar los apoyos necesarios para beneficiarse o amortiguar los efectos del TLC; y la Agenda de Compensación con medidas para paliar los efectos negativos del acuerdo (p.48). Así, sectores productivos, Legislativo y Ejecutivo centroamericanos plantearon la necesidad de tomar medidas complementarias, como ayudas compensatorias para sectores que serían afectados por el TLC.

En Guatemala, según la Minga Mutirão (2005), al inicio hubo partidos que condicionaron su ratificación del TLC a que se creara una agenda complementaria con leyes compensatorias para afrontar sus efectos, como: Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Patriota, Alianza Nueva Nación (ANN), Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), el partido DIA y el Centro de Acción Social (CASA); y a la vez, los diputados de la Gran Alianza Nacional (GANAN), el Partido Unionista y el Partido de Avanzada Nacional (PAN) mantuvieron irrestricto apoyo a la ratificación, argumentando que de no aprobarla el país podría quedar rezagado en la región.

El presidente hondureño, al ratificarse el TLC dijo que “crearía una comisión de diputados para darle seguimiento y aplicaría políticas y proyectos de financiación para capacitar y fortalecer a pequeñas y medianas empresas” (La Nación, marzo 4 de 2005). El gobierno dominicano afirmó que “buscaría aprobar una reforma fiscal para compensar los ingresos que dejaría de percibir el fisco con la entrada en vigencia del pacto con EEUU, reforma con medidas de equidad fiscal para que los sectores productivos pudieran competir de igual a igual con sus pares de los EE.UU.” (La República, 2006).

El presidente costarricense Abel Pacheco “condicionó el envío del tratado al Congreso a que se aprobara un plan fiscal para compensar los efectos del CAFTA en sectores vulnerables”; y según Carlos Sojo⁵⁹, al cerrar su mandato en el 2006, “Pacheco postergó la aprobación para salir ileso en pleno año electoral: el gobierno no quiere una confrontación con los sectores que adversan el TLC y que tienen una importante capacidad de movilización” (La República, 2006).

En Nicaragua, el Congreso Sandinista aprobó una resolución que orientaba a sus diputados a que antes de aprobar el tratado verificaran que todas las resoluciones garantizaran la protección de los sectores más vulnerables y que serían afectados por el tratado (La Prensa, marzo 11 de 2005). Aunque el presidente Bolaños se quejó de la decisión; los legisladores dijeron que apoyarían el TLC tras aprobar normas complementarias para resguardar a los trabajadores, lo cual no sucedió; Violeta Delgado, enlace nacional de la Coordinadora Civil afirmó que primero “debió privilegiarse la aprobación de la agenda complementaria”, que incluía un paquete de leyes para compensar los daños del acuerdo comercial; y tras aprobado el TLC, la Ministra de Fomento afirmó que sólo quedaba trabajar en la Agenda Complementaria (La Prensa, octubre 11 de 2005).

Respecto a los países andinos, en Perú, “el gobierno difundió desde la novena ronda de negociaciones la posibilidad de que los productores agrarios afectados con el TLC (por los subsidios de los EE.UU.) recibieran una compensación que les sirviera para paliar las pérdidas que tendrían sectores dedicados al maíz y al algodón, con probabilidad de ampliarlo al trigo; así, el jefe del equipo negociador peruano, anunció el esquema de compensaciones, modalidades y montos, ante la dura posición de los negociadores de los EE.UU.” (CONVEAGRO, s.f.:8).

CONVEAGRO rechazó la medida “al no ser potestad del Gobierno institucionalizar o legalizar la libre circulación de bienes subsidiarios en el país; contrariarse principios constitucionales sobre la

⁵⁹ Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en Costa Rica.

economía social de mercado; incumplirse el Pacto Agrario Nacional por parte del Gobierno de defender la producción nacional de distorsiones en el mercado local de alimentos y productos agrarios; que Perú no estaba en condiciones de afrontar una política de compensaciones que se extenderían a todos los productos agrarios afectados por el libre ingreso de productos subsidiados; que el Estado tendría que identificar los beneficiarios del programa, que serían los mismos de los programas sociales que rayan con corruptelas; cuando y quien cuantificarían los beneficiarios y montos que recibirían por compensación y cómo se financiaría tal política” (p.8).

Agregó que “con un Gobierno inestable y sin respaldo popular, un acuerdo de compensaciones adoptado en el marco del TLC puede ser desconocido por un cambio de política o de ministros, que es lógico plantear la excepción de los productos agrarios en los programas de desgravación del TLC como lo hicieron los EE.UU. con el azúcar al no abrir su mercado para este producto y mantener los subsidios y ayudas internas a sus productores y exportadores; que las propuestas casi entreguistas de los negociadores nacionales eran preocupantes y que esto podría crear un clima de protesta y convulsión social en el país, ya que el Gobierno atiende las demandas populares solo después de marchas, protestas o bloqueos de carreteras” (p.9).

Sin embargo, pese a las protestas, “el TLC se ratificó y momentos antes de hacerlo, el Congreso aprobó cuatro proyectos de ley del Ejecutivo para atenuar el impacto del acuerdo en algunos productos agrarios, un plan de compensación económica por 560 millones de soles (US\$ 172 millones) para los perjudicados, lo cual según críticos es insuficiente” (Emol, 2006). En reunión posterior a la aprobación del TLC, “representantes gremiales del sector agrario pidieron rectificar el tratado, ante lo cual el congresista Saavedra Mesones afirmó que pediría el apoyo de técnicos para elaborar un proyecto de ley que permitiera la reconversión del agro para hacer frente a los subsidios establecidos en el TLC”; y el congresista Maldonado, a su vez, advirtió que” -aunque el TLC estuviera firmado- las observaciones podrían enriquecer el debate interno para adoptar medidas para compensar a los sectores sensibles, en los siguientes tres meses, y así permitir incluirlo en el presupuesto público, aprobación a cargo del gobierno que asumiría el 28 de julio” (Oficina de Prensa del Congreso de la República, 5 de mayo de 2006).

En Colombia, el gremio avícola afirmó que “una mala negociación en el TLC sería fatal para la industria y que las ayudas que el Gobierno anunció que tramitaría ante el Congreso para auxiliar a los sectores damnificados por el acuerdo comercial serían inútiles para compensar el daño que se causaría; y el presidente de Fedepalma coincidió con su homólogo de Fenavi en que los eventuales

beneficios ofrecidos por el gobierno para los perdedores en el Tratado no podrían compensar los graves perjuicios en empleo e ingresos para la actividad agraria” (Hernández, s.f.).

Según FENALCE (2006) “ante la desastrosa negociación, el gobierno prometió compensaciones monetarias a los agricultores afectados y para el Presidente con el TLC no habría perdedores porque presentaría un proyecto de ley al Congreso para dar subsidios con el programa AIS”. Agregó que “para soportar la competencia desleal extranjera se requería ayudas para restituir la pérdida en el ingreso del agricultor y poder comercializar sus cosechas; de una política para la competitividad, con inversión en infraestructura, investigación y transferencia de tecnología y un enfoque del agricultor en la integración y regionalización, con visión empresarial, para superar las brechas con los EE.UU. y competir en el largo plazo”. Para FENALCE, su gestión no fue en vano, porque según el Ministro de Agricultura de no ser por ella no se habría hablado del AIS ni hubiera calado en el inconsciente colectivo del país como esencial el apoyo a tales sectores.

2.4 Cronología de creación de estos programas en ALC

La Tabla 2-2 lista los principales Programas de Apoyo Directo a Productores, creados en países de ALC que firmaron TLC con los EE.UU.

Tabla 2-2. Principales Programas de Apoyo Directo a Productores en ALC

País	Ratificación de TLC en ALC	Programa	Año de creación	Norma de creación
México	22 Nov 1993	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	4 Oct. 1993	Decreto expedido el 25 de julio de 1994.
Rep. Dom.	6 Sep. 2005	Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA)	2004	n.d
Costa Rica	7 Oct. 2007	Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible	n.d	n.d
El Salvador	17 Dic. 2004	Apoyo a la transición competitiva del sector Agrícola y la Economía Rural	n.d	n.d
Guatemala	10 Mar. 2005	Proyecto de Desarrollo Económico "Desde lo Rural"	n.d	n.d
Honduras	3 Mar. 2005	Programa de Fomento de Negocios Rurales (PRONEGOCIOS)	n.d	n.d
Nicaragua	10 Oct. 2005	Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO)	2008	n.d
Colombia	4 Jul. 2007	Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)	9 Abr. 2007	Parágrafo 1, Art. 3, Ley 1133 de abril 9 de 2007
Perú	28 Jun. 2006	Programa de Compensaciones para la Competitividad –(PCC)	27 Jun. 2008	Decreto Legislativo 1077 de junio 27 de 2008

Elaboración propia a partir de <https://www.iadb.org/es/proyectos>

No hay información disponible sobre estos programas para Chile y Panamá, lo que no significa que no existan.

2.4.1 México

El primer Programa de Apoyos Directos a Productores en la región fue el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), presentado por el Gobierno en octubre de 1993 en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, tras la firma del TLCAN (cierre de 1992) y antes de ratificarse en el Congreso mexicano (fines de 1993).

Son transferencias de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA) a los productores rurales, con los que el Gobierno empezó a implementar programas públicos de apoyos directos a los productores para compensar los impactos negativos de la reforma sectorial (BID, 2009a:4). El programa se creó por quince años, que se amplió en 2009 por tres años (p.9) y se financió al inicio directamente con recursos del presupuesto público.

En 2001, el BID firmó del contrato de préstamo 1334/OC-ME por US\$500 millones para respaldar los apoyos a pequeños productores con el PROCAMPO (BID, 2001), ejecutado por la ASERCA⁶⁰. En 2009, el BID renovó su apoyo con US\$750 millones con un crédito de US\$2,500 millones bajo la operación ME-L1041 Programa de Apoyos Directos al Campo y el BM preparó un crédito de US\$449 millones para 2010 (Fox y Haight, 2010:19).

En 2014, se anunció el PROAGRO Productivo en reemplazo del PROCAMPO⁶¹, enfocado "menos en asistencialismo y más en la productividad y competitividad del agro de México", pero según Ganem (2014) "sólo variaría el nombre y habrían ciertos ajustes de operación".

PROCAMPO apareció como programa compensatorio y transitorio con vigencia al 2008, que al inicio previó transferencias directas por hectárea para cultivos básicos. Desde 1995, se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito, luego se admitió destinar el área registrada a la actividad pecuaria, forestal o proyectos ecológicos y después su operación incluyó compromisos anticipados de dinero en varios proyectos de inversión; pero, aunque el programa se consideró desvinculado del nivel de producción, para el BID, por la naturaleza de la economía rural del pequeño productor, tenía impactos productivos (Ardila, 2006:2).

2.4.2 República Dominicana

En abril de 2002, el BID aprobó al Gobierno de la República Dominicana el préstamo 1397/OC-DR del Proyecto Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA) "para aumentar la competitividad agraria del país y el ingreso de la población con la adopción, por los agricultores, de tecnologías que redujeran costos de producción en forma sostenible y elevaran la eficiencia en el uso de recursos productivos" y su Componente Apoyo a la Adopción de Tecnologías del PATCA, se centró en otorgar transferencias directas vía financiamiento parcial no reembolsable en efectivo a

⁶⁰ ASERCA es un órgano administrativo desconcentrado de la SAGARPA creado por Decreto Presidencial del 16 de abril de 1991 para impulsar la comercialización de la producción agraria en beneficio de los productores del agro. Y debía operar y administrar PROCAMPO.

⁶¹ Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura 2014, publicadas en el DOF de diciembre 18 de 2013.

productores agrarios para adquirir bienes y/o servicios a proveedores tecnológicos para establecer/mejorar la tecnología utilizada en la explotación de sus predios (BID, 2011).

El PATCA, inició en 2004⁶², año de la firma del CAFTA-RD y antes de su ratificación en el Congreso de la RD (Septiembre 6 de 2005), con un desembolso de US\$56 millones por parte del BID y 6.1 millones que aportó el gobierno. Según el BID (2010) así “se puso en práctica un sistema de provisión de apoyo a la adopción de tecnologías, más eficaz que los instrumentos de políticas hasta entonces utilizados en el país, y se propuso mejorar el sistema sanitario y de inocuidad de los alimentos”. Además, “la operación proponía financiar el diseño de reformas de la política comercial y de cambios asociados requeridos en la organización del sector público agroalimentario y se preveía aportar al crecimiento económico sostenible, promoviendo la competitividad del sector agroalimentario y la reducción de la pobreza rural” (BID, 2010).

El PATCA I, ejecutado por el Ministerio de Agricultura fue considerado como uno de los instrumentos de la política de desarrollo agropecuario del país; y en su primera versión, que concluyó en 2010, “se aportó al sector agrario elementos fundamentales para reorientar la política de apoyos que respondieran de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en el contexto competitivo de una economía abierta para el mercado internacional” (Polanco, 2014).

En 2010, el BID aprobó la operación DR-L1031 por US\$34.3 millones para el Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria (PATCA II)⁶³ para “ayudar a mejorar la productividad del sector agropecuario, brindando apoyos directos a pequeños productores para cubrir parcialmente los costos de implementación de nuevas tecnologías, el cual inició en 2012 y concluyó en 2016”⁶⁴. En julio 25 de 2011 el Banco aprobó el préstamo DR-L1048 para el Proyecto Mejoramiento de la Sanidad e inocuidad agroalimentaria (PATCA III).

El PATCA I se justificó en que “problemas sanitarios y de inocuidad de alimentos originaban prohibiciones de exportación a EEUU de ciertos productos⁶⁵ y que por la presencia de niveles no aceptables de residuos de plaguicidas en productos vegetales se rechazaban embarques para exportar” y en que “ante los acuerdos firmados por el país con la OMC, y para profundizar la apertura comercial, el proyecto apoyaría a modernizar los servicios públicos de sanidad e inocuidad

⁶² En marzo de 2004 inició su fase pre operativa y en septiembre de 2005 la operativa, con apoyo político de las autoridades (BID, 2011:5).

⁶³ Contrato de Préstamo 2551/OC-DR de octubre 12 de 2011 entre la República Dominicana y el BID y promulgado en julio 23 de 2012.

⁶⁴ <https://plataformacelac.org/programa/248>

⁶⁵ Ej. carne de pollo por Newcastle, carne de cerdo por fiebre porcina clásica, y azúcar refinada por problemas sanitarios en el transporte.

alimentaria y financiaría apoyo para diseñar una segunda etapa de la reforma de la política comercial en el marco de la transición competitiva para reemplazar la protección aduanera por apoyos directos desconectados de la producción, lo que implica cambios institucionales para transformar los mecanismos de protección a los productores” (BID, 2002a).

El representante del BID, Manuel Labrado -en acto de reconocimiento que le hizo el ministro de Agricultura, Luis Ramón Rodríguez, por sus aportes al agro en los 5 años que estuvo en el país, afirmó que “el futuro del país descansa en la agricultura y turismo al ser los más competitivos en los mercados internacionales” y que “el PATCA es un proyecto modelo adoptado, entre otros países, Nicaragua, Honduras y Uruguay”⁶⁶.

2.4.3 Costa Rica

Según EPYPSA (2010: 16), como resultado de un diagnóstico y análisis de la situación del sector agropecuario del país, el BID aprobó el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS) en Noviembre del 2002, y en enero de 2003 el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el BID acordaron el Contrato del Préstamo que se vuelve Ley en Costa Rica⁶⁷ en abril del 2004 y con una duración de 4 años (2004 a 2008), que se prorrogó de 2008 a 2010. La ejecución del PFPAS comenzó en el 2006. Además, el Reglamento Operativo se publicó en la Gaceta 27 de mayo del 2008, aunque antes se utilizó un reglamento diseñado por el BID, adaptado por el MAG, aprobado por el Consejo Nacional Directivo y con la no objeción del BID. Así, el PFPAS se vuelve ley un mes antes de la firma del TLC con EE.UU. en Costa Rica, es decir, que se venía gestando de manera paralela a las negociaciones del tratado comercial.

Su objetivo era aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de pequeños y medianos productores agrarios, fomentando la competitividad de sistemas de producción agraria económica y ambientalmente sostenible: (i) elevando la competitividad de los pequeños y medianos productores agrarios con tecnologías y rubros que creen oportunidades económicas sostenibles al aumentar la productividad y mejorar el acceso a las oportunidades del mercado y (ii) mejorando la gestión ambiental de los pequeños y medianos productores con asistencia técnica y el reconocimiento de beneficios ambientales externos (p.14).

⁶⁶ Ver <http://telesistema11.com.do/afirman-que-el-futuro-del-pais-descansa-en-la-agricultura/>

⁶⁷ Con la ley de la República N° 8408 se aprueba el Contrato de Préstamo N° 1436/OC-CR, las Normas Generales y los Anexos A, B y C, suscritos en enero 24 de 2003, entre la República de Costa Rica y el BID, para cooperar en la ejecución del PFPAS. Gaceta 81. abril 2004.

El PFPAS contempló: I. Inversiones y asistencia técnica en producción agropecuaria sostenible, II. Capacitación e información y III. Estudios para apoyar a la competitividad del sector agropecuario (p.14); y el componente I comprendió “financiamiento de proyectos locales de asistencia técnica e inversiones presentados por organizaciones de pequeños y medianos productores agrarios y promovió la introducción de nuevas tecnologías en rubros agrícolas, agroforestales, silvopastoriles y pecuarios de alta rentabilidad y con experiencias probadas en el país” (p.28).

En el diseño del PFPAS se aludió como problemática la insuficiente expansión de la producción agropecuaria, la cual estaba condicionada por tres factores principales (MAG, 2009: 11): (i) baja evolución de los niveles de productividad agrarios, por deficiente acceso a servicios de información, tecnologías adecuadas y servicios de apoyo a la producción; (ii) aplicación de prácticas productivas ambientalmente insostenibles con baja productividad en los terrenos donde se aplicaban; y (iii) carencia de un catastro y registro legalmente adecuado que cubra todo el territorio, lo cual aumenta los costos de transacción en el mercado de tierras.

Además, se consideró que el lento crecimiento del sector agrario tenía impactos negativos en las áreas rurales con más población pobre y se analizaron los problemas de competitividad de los pequeños y medianos productores de estas zonas ante la desaparición en el mediano plazo de los niveles de protección existentes, por los compromisos de desgravación arancelaria para la apertura del sector agrario a la competencia externa (p.12).

También se tomó la estrategia del BID de “contribuir al crecimiento económico sostenible, con fomento a la competitividad del sector agrario, enfoque en reducción de la pobreza rural e impulso de prácticas sostenibles de producción agraria para mejorar los ingresos de la población y asegurar la conservación de los recursos suelo y agua, como: utilizar sistemas de extensión para difundir tecnologías dadas para el uso racional de los recursos naturales; incentivar tecnologías sostenibles de producción con impactos sobre el ingreso familiar y ambientalmente favorables; y reconocimiento de los beneficios ambientales y el crédito para asistencia técnica” (p.12).

El Contrato de préstamo 1436/OC-CR entre la República de Costa Rica y el BID para el PFPAS precisa sobre los recursos del Componente I que “no se podrá conceder a una misma persona natural o jurídica apoyos que excedan del 50% del costo de la asistencia técnica, salvo para organizaciones de productores indígenas que podrá ser de hasta el 90% de la asistencia”. Agrega que “no se podrá conceder a una misma persona natural o jurídica, apoyos que excedan del 20% de las inversiones (menos mano de obra) de los proyectos aprobados, excepto los que incluyan mayor inversión de

obras de protección ambiental, a los que se podrá reconocer el costo de las obras siempre que el total de reconocimientos no exceda 30% de las inversiones”.

2.4.4 El Salvador

En enero 13 de 2004, durante la negociación del CAFTA-RD, el BID aprobó al Gobierno de El Salvador la Cooperación Técnica ES-T1006 por US\$70.000 para el proyecto Promoviendo la Competitividad Rural en El Salvador, con el fin de “identificar las políticas y proyectos que podrían promover la competitividad de las actividades agrícolas y no agrícolas, a corto y largo plazo en el sector rural de ese país y que llevarían a la reducción de la pobreza” y se revisaría la situación de la economía rural e identificar acciones concretas para mejorar la competitividad rural”.

En julio 22 de 2005, tras ratificado el CAFTA y antes de su entrada en vigencia, el BID aprobó al Gobierno de El Salvador la operación ES-T1036 por US\$49 mil para el programa Apoyo a la Transición Competitiva del Sector Agrícola y la Economía Rural con el fin de largo plazo de “desarrollar estrategias nacionales y regionales para una transición competitiva de la agricultura y de la economía rural de El Salvador ante la liberalización comercial y con el objetivo de corto plazo de desarrollar recomendaciones para aprovechar la liberalización comercial para los hogares rurales y poder apoyarles en aprovechar de las oportunidades que ofrecía el CAFTA”. Aunque ambos proyectos se reportan como “Completo” por el BID, no hay soportes⁶⁸.

2.4.5 Guatemala

En junio 13 de 2005, tras un mes de ratificado el CAFTA por el Legislativo de ese país, el BID aprobó al Gobierno de Guatemala la Cooperación Técnica GU-T1027 por US\$147.000 para “financiar el proyecto Apoyo al Diseño del Proyecto de Desarrollo Económico "Desde lo Rural", cuyo objetivo es “apoyar los esfuerzos del Gobierno guatemalteco por mejorar la calidad de vida de la población rural, promoviendo el empresariado indígena, la generación de empleo, la inclusión social y la competitividad territorial”. Los objetivos específicos son: “(i) identificar los territorios y las actividades económicas con potencial de lograr un alto nivel de dinamismo y producir un impacto positivo en la generación de ingresos, la creación de empleo sostenible y la ampliación de la base empresarial indígena en el ámbito rural; y (ii) apoyar las actividades para la coordinación del diseño

⁶⁸ Ver en <https://www.iadb.org/es/project/ES-T1006> y <https://www.iadb.org/es/project/ES-T1036> consultados el 20 de marzo de 2019.

y preparación del programa Desarrollo Económico Desde lo Rural”. Este proyecto aparece como “Completo” pero no reporta sus documentos en la página del BID.

2.4.6 Honduras

Aludiendo que “en Honduras la mayor pobreza está en el área rural porque 70.2% de los hogares carecía de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y que la ratificación del CAFTA-RD y la tendencia a la unión aduanera en Centroamérica creaba oportunidades y retos importantes para la población rural hondureña” (BID, 2007)⁶⁹; en marzo 13 de 2007, el BID aprobó la operación HO-T1067 para el proyecto Apoyo al Desarrollo del Programa de Fomento de Negocios Rurales (PRONEGOCIOS); programa complementario a la Red Solidaria creada bajo la Estrategia de Reducción de la Pobreza, como el instrumento para coordinar y facilitar la entrega de un paquete básico de servicios a 25.000 familias en extrema pobreza.

El objetivo de la cooperación técnica no reembolsable solicitada al BID por la Secretaría de Finanzas de Honduras por US\$140 mil era “apoyar a la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS) en el diseño e implementación inicial de PRONEGOCIOS como parte de la preparación de la operación de crédito” y la consultoría apoyaría a cumplir las condiciones previas para el préstamo: (i) diagnóstico del marco institucional, (ii) diseño del esquema de ejecución del proyecto y (iii) elaboración del reglamento operativo del proyecto (BID, 2007)⁷⁰.

En noviembre 20 de 2007, el BID aprobó la operación HO-L1010 por US\$32.1 millones para el Programa PRONEGOCIOS para “generar empleos y elevar de manera sostenible los ingresos de los pobres rurales y contribuir con: (i) diversificación de cultivos, (ii) cambio tecnológico, (iii) aumento en valor agregado y (iv) desarrollo de actividades y oportunidades de empleo agrícola y no agrícola, aprovechando las actividades de pequeñas y medianas empresas” (BID, 2007)⁷¹.

El programa se focalizaría inicialmente en 4 departamentos de la región centro-oriental y norte del país (Colón, El Paraíso, Gracias a Dios y Olancho), cubriendo 50% del territorio nacional y donde vivía cerca de 1 millón de personas (16% de la población nacional). Se planteó que con mayor apoyo podrían aumentarse las ventajas competitivas del país para una variedad de productos como frutas

⁶⁹ Anexo I-1A. p. 1.

⁷⁰ Anexo I-2A. p. 1.

⁷¹ Anexo I-1A. p. 1.

(banano, melón, piña y sandía), hortalizas (pepino, berenjena, okra y una variedad de vegetales orientales) y crustáceos y pescados (camarones cultivados y la tilapia), productos con porcentajes importantes de importaciones anuales por los EE.UU. (BID, 2007:3).

El programa incorporaría las lecciones aprendidas entre 2000-2006 del Programa de Reactivación de la Economía Rural (RERURAL)⁷² financiado por el BID (1063/SF-HO) (BID, 2000): “eliminar la dispersión, maximizar su efecto multiplicador, garantizar su sostenibilidad, diseñar un programa innovador, disminuir la burocracia y enfocar el programa en la ERP (grupos vulnerables pobres y en extrema pobreza, enfoque integral⁷³, oportunidades de ingreso para la población basado en la demanda⁷⁴ y aumentar las capacidades (capital humano y social)” (BID, 2007)⁷⁵.

Mediante Decreto Ejecutivo PCM-017 de abril 22 de 2014 se creó el Programa Nacional para la Reactivación del Sector Agroalimentario, como los recursos e incentivos destinados a facilitar la expansión, tecnificación y modernización del sector agrícola del país, con financiamiento, asistencia técnica a la comercialización que aporte significativamente al desarrollo económico y social del país, la generación masiva de empleo y la consolidación de modelos inclusivos que favorezcan la creación de nuevas y mejores oportunidades de desarrollo para pequeños productores agrícolas de subsistencia (Diario Oficial de la República de Honduras, 2014:1).

Luego, según el Decreto Ejecutivo PCM-073 de 2014, los recursos del programa se destinarían a los programas nacionales: 1) para el Desarrollo Social y Comunitario de Familias Productoras de Palma Aceitera Hondureña, 2) para el Desarrollo Social y Comunitario de Familias Productoras de Caña de Azúcar, 3) de Seguridad y Soberanía Alimentaria, 4) De Repoblación Bovina, Porcino y Avícola, 5) de Apoyo a Sectores Productivos de Cultivos no tradicionales con Garantía de Mercado, Sectores Productivos en Situación de Emergencia y cualquier otro cultivo financieramente rentable, 6) de Secado y Almacenamiento de Granos Básicos y 7) de Apoyo al Fondo de Garantías Recíprocas (p.2).

⁷² Su objetivo era “contribuir a la reactivación de la economía rural hondureña, mejorando la competitividad de los sectores productivos rurales, sobretudo el agroalimentario, y así aportar a la reducción de la pobreza. Sus actividades eran: 1) fortalecer la capacidad para el desarrollo de políticas nacionales en cuanto al desarrollo de la infraestructura física y de los servicios productivos en el ámbito rural y el marco de incentivos para la producción del sector agroalimentario; 2) mejorar la calidad de los servicios públicos fitozoosanitarios y de inocuidad agroalimentaria y 3) identificar deficiencias en la provisión de bienes y servicios de carácter público y asociativo” (BID, 2000).

⁷³ Actividades agrícolas y no agrícolas, fomenta la coordinación con otros programas y donantes y alianzas con privados y sociedad civil.

⁷⁴ Financiaría proyectos con planes de negocios rentables que además respondan a las necesidades de desarrollo del territorio.

⁷⁵ Anexo I-1A. pp. 1 y 2.

2.4.7 Nicaragua

En septiembre 18 de 2002, el BID aprobó la operación NI-0159 del Programa de Reactivación Productiva Rural (PRPR 1110 SF/NI) para ejecutarlo en 5 años por US\$68 millones; el cual se basó en el Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (PRPA 1001/SF-NI) ejecutado entre 1998 y diciembre de 2003 por US\$44.6 millones⁷⁶ y que expandía el Programa Nacional de Desarrollo Rural (NI0159 y PNDR 927/SF-NI) ejecutado entre 1995 y 1999 por US\$33.4 millones (BID, 2002:3). El legislativo aprobó el contrato de préstamo del PRPR con el A.N. Decreto 3327 de diciembre 14 de 2002 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2002). Así, se puso en marcha justo al inicio de la negociación del CAFTA-RD.

El objetivo del PRPR era “aumentar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales pobres” y su componente Inversión productiva rural financiaría en forma no reembolsable proyectos de apoyo a la actividad productiva rural con “el sub-componente Proyectos de Apoyo a la Competitividad con propuestas integrales de inversión, asistencia técnica y capacitación, requeridas por un grupo organizado de productores con el potencial productivo adecuado para proceder a una transformación productiva, pero sin los medios para lograrlo” (BID, 2002:1).

Los beneficiarios directos del PRPR serían “productores pobres con potencial productivo que les permitiera reconvertir sus patrones productivos a cultivos de más valor, pero sin recursos ni apoyo”; así “la población pobre rural se beneficiaría al abrir oportunidades de empleo agrario derivado de la actividad productiva amparada; los beneficios económicos llevarían más ingresos y nivel de vida y más valor agregado de la producción y actividad comercial en las áreas afectadas y se estimularía un mercado competitivo de proveedores de bienes y servicios” (p.3).

Los riesgos del programa eran (p.4): “(i) la resistencia al cambio inherente en el agricultor tradicional podría dificultar o demorar la reconversión de la que depende el éxito del Programa, por lo que se previó promover rubros con alto potencial de rentabilidad en las primeras etapas como ejemplo para productores con mayor desconfianza a nuevos rubros y (ii) la poca capacidad de los beneficiarios de mantener la inversión pone en peligro su sostenibilidad a largo plazo”.

⁷⁶ “El componente Apoyo al Desarrollo Rural del PRPA lo ejecutaría el PNDR e implicaba una transferencia de recursos no reembolsables a las comunidades rurales de bajos ingresos para financiar inversiones productivas en actividades identificadas como esenciales en la estrategia de reactivación: (a) mejoramiento del capital humano, mediante proyectos de capacitación, organización y de transferencia de tecnología; (b) mejoramiento de la utilización de los recursos naturales renovables; (c) rehabilitación y el mejoramiento de infraestructura productiva; (d) el mejoramiento del acceso de los pequeños productores a los mercados de productos e insumos” (BID, 1997).

En noviembre 19 de 2008, el BID aprobó la operación NI-L1020 por US\$20 millones del Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO), aludiendo que “la política comercial del país y de la región seguiría impactando al agro, por lo que la inversión pública sectorial debía enfocarse en instrumentos para mejorar su competitividad y llevar los beneficios a la agricultura tradicional”. Análisis del BID y otros cooperantes del CAFTA-RD señalaban necesario desarrollar un sistema de apoyo a los grupos más pobres de la economía rural con criterios de focalización bien definidos a pequeños y medianos productores de granos básicos. Argumentando el rezago productivo de los pequeños agricultores, el Gobierno de Nicaragua inició el Programa Productivo Alimentario (PPA), para capitalizar ese segmento de productores durante la transición a una economía rural competitiva (BID, 2008:1).

El PPA, programa del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), usaba el Bono Productivo Alimentario (BPA) -administrado por el MAGFOR- para introducir cambios tecnológicos para la capitalización y transformación productiva de los pequeños agricultores. Su enfoque era adquirir y distribuir a los beneficiarios bienes de capital productivo (especies animales menores, ganado vacuno, materiales vegetativos mejorados) y dar asistencia técnica para un uso eficiente de tales bienes. Los beneficiarios del BPA eran familias campesinas pobres, la mayor parte tradicionalmente productoras de granos básicos para autoconsumo. El PPA define a la mujer-jefa de familia como propietaria de los bienes distribuidos por el BPA (p.12).

El PPA incluía capacitación a los beneficiarios sobre ahorro, crédito y comercialización (gestión empresarial) y preveía dar apoyo técnico para emprendimientos agroindustriales a partir de los excedentes del cambio tecnológico en la producción primaria de las familias beneficiarias. Al avanzar, se requeriría de instrumentos de apoyo para lograr mayor integración de las familias beneficiarias con los mercados financieros rurales y de productos de alto valor (p.12).

El Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO) buscaba “mejorar los ingresos de las familias campesinas rurales pobres de Nicaragua: (i) apoyándolas con el BPA a introducir cambios tecnológicos tendientes a mejorar su producción y productividad; y (ii) mejorando la gestión empresarial de las familias campesinas beneficiarias del BPA” (p.1).

En junio 14 de 2012 el BID aprobó la operación NI-L1067 sobre el Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible para “incrementar la productividad agropecuaria sostenible, fortalecer su vinculación con las cadenas de valor y promover el aumento de los ingresos de las familias rurales, a través de promover la investigación, difusión y transferencia de tecnología, con

énfasis en cambio climático y producción agroecológica y el aseguramiento de la oferta de alimentos sanos e inocuos” (BID, 2012:3). El programa tendría un monto de US\$40 millones de financiamiento y sería ejecutado por el MAGFOR y el INTA por cuatro años.

Para apoyar la preparación del Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible, en enero 30 de 2012 se aprobó la Cooperación Técnica NI-T1148 por US\$360.000 del proyecto Apoyo para el Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible.

2.4.8 Colombia

El Programa Agro Ingreso Seguro –AIS-, se creó mediante la Ley 1133 de abril 9 de 2007, antes de la ratificación del TLC con los EE.UU. por el Congreso de Colombia (julio 4 de 2007), con el objeto de “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”. Sin embargo, el programa empezó a operar en enero de 2007 para incentivar la competitividad del sector y enfrentar la apertura de mercados y con un monto de \$400 mil millones para 2007. Según el Ministro, “Con esto los productores pueden hacer las inversiones que tengan que hacer para aumentar sus rendimientos y su productividad y ser mucho más competitivos” (Encolombia, 2007).

El AIS incluyó dos componentes: (i) apoyos económicos directos para “proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión” y (ii) apoyos a la competitividad para preparar el sector agrario ante la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector (Art. 3, Ley 1133 de 2007).

Según el DNP (s.f.) “se consideró importante preparar con anticipación a los sectores potencialmente más vulnerables a los impactos de la entrada en vigencia del TLC”, por lo que instrumentos como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) -aporte en dinero de FINAGRO a favor de personas naturales o jurídicas- se previó “en el discurso” para productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o fríjol; apoyo que se efectuaba con un abono al saldo del crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo.

Con un presupuesto de \$500.000 millones para 2011 inició el programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), administrado por FINAGRO. Su objetivo era fortalecer la seguridad alimentaria de los nacionales, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y reducir la desigualdad

social rural, apoyando a los pequeños y medianos agricultores (El Espectador, 2011), aludiendo que 70% de lo que comen los colombianos lo producen pequeños agricultores y que a diferencia del AIS, el DRE enfatizaría en cultivos de corto plazo, los cuales garantizan la seguridad alimentaria del país, como el maíz (Semana, 2011). El DRE reemplazó al polémico AIS.

Se agregó que “sin ser excluyente, el DRE priorizaría el crédito subsidiado para pequeños y medianos agricultores privilegiando la asignación de recursos a productores asociados y estimulará la integración de grandes y medianos con pequeños; siendo los lineamientos del programa la eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, asociatividad e integración, seguridad alimentaria y cumplimiento de compromisos. Se dijo que los medianos y grandes productores también serían beneficiarios siempre que estén integrados con pequeños cuya participación sea mínimo del 60% del área sembrada” y que “el DRE proponía controles severos para asegurar que los recursos privilegien a pequeños y medianos productores” (El Espectador, 2011).

Finalmente, se afirmó que “el DRE estaría vinculado con los TLC con los EE.UU. y la UE. Según Restrepo, se diseñó una sección especial con una línea de crédito para proteger a los sectores afectados con la entrada en vigencia de estos tratados, como el lechero” (Semana, 2011).

Este es prácticamente el único programa que no se financió con recursos de crédito del BID sino con recursos provenientes directamente del Presupuesto General de la Nación.

2.4.9 Perú

El Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC) surgió con el Decreto Legislativo No 1077 de junio 27 de 2008, en desarrollo de la Ley 29157 de diciembre 18 de 2007 que delega al poder ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relativas a la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU., y al Apoyo a la Competitividad Económica.

Ante la entrada en vigor del TLC con los EE.UU. y para elevar la competitividad de pequeños y medianos productores agrarios en Perú, el Gobierno previó implementar el PCC por 5 años como estrategia “para reducir la vulnerabilidad económica de pequeños productores y fortalecer las capacidades de respuesta de oferta alimentaria con base en objetivos asociados a la adopción de innovación tecnológica y a la competitividad de mercado en general” (BID, 2009:1).

El Gobierno peruano solicitó al BID un préstamo como acompañamiento al PCC para fortalecer áreas de intervención prioritarias en el agro como “asociatividad, adopción de tecnologías y

desarrollo de esquemas de gestión para la innovación y manejo de la información agraria” (p.2). La propuesta se diseñó para “apoyar estudios prioritarios en este proceso y el gobierno formalizó su solicitud ante el BID para acceder al Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de Alimentos” (p.2). El monto de la operación PE-T1181 por US\$165.000 la aprobó el BID en marzo 13 de 2009 para apoyar la puesta en marcha del PCC.

Se aludió la falta de competitividad como una limitante que reduce la respuesta del sector rural a la crisis alimentaria al dificultar la expansión de la oferta alimentaria y que, con el PCC “se pretendía paliar esos efectos, dotando a los pequeños y medianos agricultores de herramientas para la adopción de mejores tecnologías de producción, reducir sus costos de producción y acceder a mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas”. El PCC ayudaría a “aumentar la oferta alimentaria del país y a mejorar los ingresos de pequeños y medianos agricultores, creando oportunidades de exportación en un contexto de más apertura comercial por la entrada en vigor del TLC e indirectamente se esperaba “aumentar los ingresos de la población rural generando empleo ante la mayor demanda de trabajo en el campo” (p.4).

Para acompañar la implementación del PCC, se preveía desembolsar US\$600 millones por 5 años, con 3 préstamos para el 2009, 2011 y 2012 que apoyarían líneas estratégicas prioritarias para la competitividad: (i) implementación eficiente del PCC, (ii) modernización del Sistema de Innovación Agraria, (iii) fortalecimiento del Sistema de Información Agraria y (iv) desarrollo de cadenas de valor y conglomerados según las competencias del Ministerio de Agricultura (p.5).

“El primer préstamo requería cumplir compromisos el primer año como la reglamentación y puesta en marcha del PCC; la capacidad de gestión administrativa y operativa del PCC; definición de metas y población objetivo; asignación eficiente de incentivos relativo a los pagos por inversión en tecnología; aplicación de criterios de viabilidad económica, ambiental y social; y otros que garantizaran la calidad de las inversiones” (p.2).

En octubre 28 de 2009, el BID aprobó la operación PE-T1207 por US\$1.2 millones para financiar el proyecto Apoyo a la implementación del Programa de Competitividad Agraria Fase II con el fin de “apoyar la implementación de medidas de reforma y fortalecimiento institucional para mejorar la competitividad de pequeños y medianos productores agrícolas” (BID, 2009a:3). En junio 8 de 2011, se aprobó el préstamo PE-L1097 por US\$25 millones para el Programa de Competitividad Agraria II (2531/OC-PE), que da continuidad a la fase I.

En septiembre 12 de 2013, el BID aprobó la operación PE-L1126 por US\$25 millones del Programa de Competitividad Agraria III para “contribuir a la consolidación del proceso de crecimiento agropecuario del país mediante el incremento en la productividad promedio de los agricultores y el aumento y diversificación de las exportaciones agropecuarias, mejorando la competitividad de pequeños y medianos productores agropecuarios, en particular de los beneficiarios del PCC, en términos del incremento de su productividad y el valor de sus ventas” (BID, 2013:1).

2.4.10 Otros programas de apoyos directos en ALC sin TLC con EEUU

Según la Evaluación Comparativa de Proyectos de Apoyo Directo a Productores, del BID, entre 2002 y 2014 –periodo que cubre todas las negociaciones de los TLC de países de ALC con EEUU, menos la del TLCAN-, el Banco aprobó 23 proyectos de apoyo directo a productores o con al menos un componente sólo para la provisión de estos apoyos (BID, 2015:5).

Así, además de los proyectos antes relacionados, se tiene que países de ALC sin TLC con los EE.UU. también han implementado este tipo de proyectos (Tabla 2-3), todos tras la creación del programa PROCAMPO de México. Esto debido -entre otras razones- a que en la región se difundieron estos programas mediante proyectos de capacitación e intercambio de experiencias gestionados por los gobiernos, algunos también financiados por el BID, independientemente que sus receptores estuvieran en medio de una negociación de TLC con los EE.UU. o no.

Tabla 2-3. Programas de Apoyo Directo en países de ALC sin TLC con los EE.UU.

País	Operación	Programa	Año de inicio	Monto aprobado (millones US\$)
Argentina	AR0061	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales I – PROSAP	1995	322.4
	AR-L1030	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales II – PROSAP	2008	200.0
	AR-L1063	Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la Cadena Vitivinícola	2008	50.0
	AR-L1120	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales III – PROSAP	2011	230.0
	AR-L1068	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, PRODAF	2012	30.0
Uruguay	UR0137	Programa Aumento Competitividad Ganadero	2000	6.02
	UR0141	Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos	2005	14.2
	UR-L1064	Programa de Desarrollo Productivo Rural	2011	28.4
Bolivia	BO0179	Programa Apoyo Productivo Rural	2003	1.2
	BO-L1040	Programa Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales – CRIAR	2009	19.9
	ND	Programa Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales II – CRIAR II	ND	ND
Paraguay	PR-L1001	Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios	2006	31.5
Guyana	GY-L1007	Programa de Diversificación de las Exportaciones	2007	20.9
Jamaica	JA-L1012	Programa de Competitividad Agropecuaria	2010	15.0
Brasil	BR-L1152	Programa de Desarrollo de la Región Sur-Occidental del Estado de Tocantins	2010	99.0

BID (2015:8).

Un ejemplo es la operación DR-T1042 “Experiencias implementación Apoyos Directos Adopción Tecnologías Agropecuarias” cuyo objetivo es “financiar la capacitación y viaje de estudios sobre experiencias en programas similares al PATCA” que tuvo lugar en la Ciudad de Guatemala, el 5 y 6 de febrero de 2008 en el marco del Taller Regional de Gasto Público Agropecuario.

Son 12 programas en 7 países de ALC sin TLC con los EE.UU., algunos como continuidad a los que les dieron origen como el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) en Argentina, que se ha desarrollado en 3 fases (desde 1995) y el Programa Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales (CRIAR) en Bolivia ejecutado en 2 fases. En Bolivia, el primer programa de apoyos directos “Programa Apoyo Productivo Rural” se inició en 2003, año del anuncio de la negociación del TLC Andino, tras el fracaso del ALCA, quizás ante la inminencia de la apertura comercial, aunque no se puede aseverar que esta sea la causa de su origen ya que los documentos del programa no aparecen en la página del BID.

Este trabajo se centra en los programas que surgieron en los países de ALC que firmaron TLC con los EE.UU., por lo que se plantea para otra investigación, indagar sobre el origen de estos programas en los países sin TLC con los EE.UU. y si su caracterización es la misma a la que se presenta en esta tesis para los países que suscribieron TLC con los EE.UU. o qué diferencias tienen; siendo un punto en común que casi todos se han financiado por el BID.

2.5 Síntesis de la sección

Las críticas y exigencias de sectores agrarios que se percibían vulnerables a los TLC con los EE.UU. y de grupos de presión llevaron a que los gobiernos de la región gestionaran créditos –principalmente con el BID, bajo el discurso que con éstos se buscaba compensar a los sectores vulnerables a los tratados y ayudarlos a prepararse para ser competitivos, sabiendo que no sería así por las asimetrías entre los productores agrarios de EEUU y los de ALC. La injerencia de entidades como el BID en la promoción, financiación y diseño de estos apoyos es un indicio de su desnacionalización, al interferir un agente foráneo en su génesis más si también lo hizo en el proceso de los TLC. Esto permite confirmar que el origen de los Programas de Apoyo Directo a Productores se dio en el marco de los TLC de los EE.UU. en ALC.

Como los Programas de Apoyo Directo a Productores surgieron en ALC en el marco de las negociaciones del TLCAN y de los demás TLC de países de la región con EEUU, es pertinente precisar qué son estos programas y cuáles son sus principales características.

3. En ALC ¿Qué son los Programas de Apoyo Directo a Productores?

Según las versiones oficiales, los Apoyos Directos a Productores son transferencias directas de recursos monetarios a los productores agrarios para que en un contexto de apertura comercial adopten nuevas tecnologías, mejoren acceso a los mercados y aumenten sus ingresos (BID, 2015:1). Para el BID⁷⁷ “las transferencias de dinero en efectivo a los productores rurales, puede ayudar a asegurar un nivel de ingresos a los agricultores y también pueden usarse como política para aumentar la productividad, condicionándolas a la adopción de tecnologías o a la mejora de la administración de fincas rurales”, por lo que el Banco ha apoyado tales proyectos con préstamos otorgados a los gobiernos para financiarlos. En PROCAMPO, el gobierno transfiere dinero a un grupo particular de agricultores y en el PATCA, las transferencias están sujetas a la adopción de un conjunto predeterminado de tecnologías agrícolas por parte de los beneficiarios.

Como parte de la caracterización analítica de los Programas de Apoyo Directo a Productores en esta sección se define qué son estos programas y qué papel cumplen bajo tres perspectivas a través de las cuales se podría revelar su sentido latente en términos de su desnacionalización.

La premisa a validar es que, en el marco de los TLC de los EE.UU. con países de ALC, estos programas podrían tener al menos tres connotaciones. Desde la negociación internacional serían Pagos Laterales, Ayudas Internas bajo las reglas de la OMC y Pagos Directos a Ingresos (PDI) de asistencia para el ajuste (pagos de compensación), como política nacional en sustitución. Además, que la creación de estos programas sirvió para acallar las protestas por las negociaciones del tema agrario en los TLC y buscar su ratificación y permitir la introducción de una normatividad que hiciera irreversible los procesos de reforma

⁷⁷ Ver en <http://www.iadb.org/es/temas/agricultura/apoyo-a-transferencias-de-dinero,2348.html>

económica neoliberal, en este caso, abrir los mercados de ALC a los productos agrarios de los EE.UU., lo que implicaba eliminar los sistemas nacionales de protección de precios, para lo que se presentaron estos programas como sus sustitutos. La desnacionalización radicaría en la sustitución de los programas de protección a los productores nacionales por otros, a favor de intereses foráneos.

La sección inicia con la aplicación a los Programas de Apoyo Directo a Productores de la teoría de Putman sobre los Pagos Laterales en las negociaciones internacionales, continúa cómo estos programas corresponderían a las Ayudas Internas permitidas en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay y finaliza, comprendiendo cómo los programas objeto de este trabajo serían Pagos Directos a Ingresos (PDI), referidos a medidas para sustituir una política nacional.

3.1 Programas de Apoyo Directo a Productores como pagos laterales

Según Putman (1988:42), en una negociación internacional, el negociador gubernamental al ser el único vínculo formal entre el nivel Internacional (I) y el nivel nacional (II), tiene una posición de privilegio que le permite aplicar estrategias como los Pagos laterales, que corresponden a medidas compensatorias que permiten variar las preferencias domésticas. Su uso depende de su aporte para que se ratifique el acuerdo, los recursos provienen de fuentes nacionales no relacionadas o del programa internacional y en el nivel II no consideran costos y beneficios nacionales sino su incidencia en coaliciones vigentes (Putman, 1996:104).

Para el autor (1996), la participación en una negociación varía según el asunto tratado -no es igual el número de actores domésticos interesados por una negociación sectorial que en una comercial omnicompreensiva-; y cuando los beneficios esperados de un acuerdo comercial se dispersan en un amplio segmento de actores domésticos y las pérdidas se concentran en pequeños grupos, los últimos buscarán influir en la ratificación.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores surgieron, en el marco de las negociaciones de los TLC de los EE.UU. en ALC e incluso tras su firma, como programas gubernamentales casi todos financiados con recursos de crédito BID, es decir, con recursos públicos a transferirse en forma directa a sus beneficiarios. Al ser parte de las agendas compensatorias para implementar los TLC y por ende “voluntaria” su puesta en marcha, era decisión de los gobiernos crearlos o no, sin interferir con la concreción de estos TLC.

Varios de estos programas han perdurado en el tiempo (PROCAMPO, PATCA y PCC) y casi todos (15) se han financiado desde su inicio con préstamos gestionados por los gobiernos con el BID. Tabla 3-1.

Tabla 3-1. Programas de Apoyo Directo a Productores financiados por el BID

País	Operación	Programa	Año	Costo Total (Millones USD)	Contrapartida (Millones USD)
México	1334/OC-ME	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	2001	500	
	ME-L1041	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	2009	750,0	0,0
Rep. Dominicana		PROAGRO Productivo	2014		
	DR0138	Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA)	2002	61,1	6,1
	DR-L1031	Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria (PATCA II)	2010	34,3	4,3
	DR-L1048	Proyecto Mejoramiento de la Sanidad e inocuidad agroalimentaria (PATCA III)	2011	11,0	1,0
Costa Rica	CR0142	Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible	2002	17,6	3,2
El Salvador	ES-T1006	Proyecto Promoviendo la Competitividad Rural en El Salvador	2004	0,07	0,0
	ES-T1036	Apoyo a la transición competitiva del sector Agrícola y la Economía Rural	2005	0,05	0,0
Guatemala	GU-T1027	Proyecto Apoyo al Diseño del Proyecto de Desarrollo Económico "Desde lo Rural"	2005	0,15	0,0
	ND	Programa Desarrollo Económico Desde lo Rural	ND	ND	ND
Honduras	HO-L1010	Programa de Fomento de Negocios Rurales (PRNEGOCIOS)	2007	32,1	5,0
Nicaragua	NI0159	Programa Reactivación Productiva Rural (PRPR)	2002	68,0	3,0
	NL-L1020	Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO)	2008	20,0	0,0
	NL-L1067	Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible	2012	42,0	2,0
Colombia	NA	Componente Apoyos Económicos Directos – Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)			
	NA	Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE)			
Perú	ND	Programa de Compensaciones para la Competitividad – PCC	2009	ND	ND
	PE-L1097	Programa de Competitividad Agraria II (2531/OC-PE)	2011	25,0	0,0
	PE-L1126	Programa de Competitividad Agraria III	2013	25,0	0,0

Elaboración propia a partir de <https://www.iadb.org/es/proyectos>

Ante las exigencias de sectores productivos vulnerables a los TLC con los EE.UU.; varios gobiernos de ALC crearon estos programas para acallar las protestas y a los detractores de estos acuerdos, dando apoyos para paliar sus efectos negativos. Según Garay, Barberi y Cardona (2006:157), sobre la negociación del TLC de Colombia con los EE.UU., “la mejor forma de manejarla era ofrecer ayudas a los productores perdedores, para poder aceptar la propuesta de los EE.UU. de liberar los productos sensibles de la agricultura nacional sin generar fuertes reacciones de los agricultores, dada la coyuntura política del país”.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores se presentaron como medidas compensatorias para paliar las pérdidas que afrontarían sectores vulnerables a los TLC ante la competencia desigual con los productos de los EE.UU. altamente subsidiados y la eliminación de medidas de protección a la importación de alimentos en sus países. Como lo plantearon los legisladores de varios de los países de ALC antes de aprobar los TLC, estas medidas compensatorias harían parte de la Agenda Complementaria su implementación.

Así, en el marco de unas negociaciones asimétricas caracterizadas por la presión, amenaza e imposición de las exigencias de los EE.UU. sobre los países de ALC, la idea de compensación de estos programas de apoyos -lejos de contrarrestar o equilibrar los efectos negativos que los gobiernos y los diferentes actores de ALC sabían que recaerían sobre sectores vulnerables, como los productores de cultivos sensibles al TLC era –en el mejor de los casos- resarcir parte del perjuicio que tendrían. De ahí, que “paliar las pérdidas de los productores” es el propósito que se reiteró, dando a entender que las ayudas no resolverían las asimetrías.

El origen de los programas en la mayoría de los países de ALC con TLC con los EE.UU. -como lo planteó Putman- es producto más del interés de los gobiernos por lograr la ratificación de los TLC en el legislativo

de sus países ante las múltiples protestas, que del análisis de los costos y beneficios nacionales. Ya se aludió que varios gobiernos habrían ofrecido incentivos a los legisladores para que aprobaran los TLC -quienes además autorizarían los créditos para financiar los programas-. Aunque en casos como México, con la mayoría en el Senado para aprobar el TLCAN, se aluden razones electorales como origen del PROCAMPO.

Bajo el ultimátum que era mejor para los países firmar los tratados que no hacerlo, gobiernos y legisladores de ALC –acorde con la economía política de la política comercial- además de dar la idea de querer proteger los intereses de sus electores con la creación de los Programas de Apoyo Directo a Productores, buscaron persuadir a la opinión pública sobre la ampliación de los ganadores de los tratados, al prever apoyos para los productores de cultivos sensibles a los TLC. En Colombia, según el Presidente con el AIS todos serían ganadores, contrario a la postura inicial del gobierno de que el país no podía competir con los EE.UU. en asignación de subsidios al agro y dijo que podría aumentarse el gasto público para implantar una política de apoyo al agro ante la competencia de la producción y subsidios de EE.UU. (Garay y Barberi, 2006:157).

Para Taylor y Yúnez-Naude (2012:3), se pretendía promover la aceptación de los TLC entre los agricultores (alcance político), argumento más acorde a cómo se dieron las negociaciones; aunque también se aluden razones como dar a los productores un flujo estable de efectivo que podrían usar para mantener o mejorar su producción (alcance económico), y evitar el aumento de la pobreza entre los pequeños agricultores y su rápida emigración a las ciudades y, en México a la frontera con los EE.UU. (alcance social); lo cual es más retórica oficial, por las asimetrías entre los apoyos otorgados por los EE.UU. frente a los apoyos en ALC.

Además, aunque los TLC de los EE.UU. en ALC son negociaciones omnicomprendivas al incluir casi todos los aspectos del desarrollo y los beneficios se dispersan en un amplio segmento de actores domésticos y las pérdidas se concentran, entre otros, en los productores de cultivos sensibles a las importaciones de los EE.UU.; por la nula participación de la sociedad civil en las negociaciones y su confidencialidad, los productores en ALC de cultivos tradicionales afectados por los TLC no pudieron impedir su ratificación.

En México se dijo que “los ganadores serían los consumidores en ambos países, que gozarían de productos más baratos sin importar su lugar de origen y que los perdedores al ser un grupo más pequeño podrían organizarse y vigilar sus intereses, cargando costos políticos a sus representantes en la negociación” (López, 2006:65), no se formaron grupos de presión social capaces de vigilar la negociación y velar por sus intereses aunque las propiedades y las personas laborando en el campo era mucho mayor que en los EE.UU. (p.66).

En Colombia, para López (2007), profesionales sin experiencia en estas negociaciones, sin costo político por sus decisiones y “por instrucción presidencial de negociar “rapidito, rapidito” y “así cayeran rayos y centellas”, manejaron inadecuadamente la dimensión política⁷⁸, no defendieron los intereses del país, temieron enfrentarse a los negociadores de los EE.UU. y cedieron más de lo aconsejable y aceptable. Aunque precisa que los políticos del país no siempre defienden a los débiles y aceptan los argumentos de los ganadores (los de siempre): sector financiero, grandes empresas, regiones exportadoras y mano de obra calificada; y que ni los consumidores “recibirían los beneficios porque las cadenas comerciales, que importan, distribuyen y venden, se quedarían con los subsidios de los productos importados de los EE.UU.”.

En Perú, según CONVEAGRO (s.f.:8), “El coro oficial que apostó por la firma de un TLC con EE.UU.– asimilando el ‘Si o Si’ presidencial- abrió la posibilidad de que los productores agrarios sensibles afectados por esa firma (en razón de los millonarios subsidios norteamericanos) recibieran una compensación”.

Así, los Programas de Apoyo Directo a Productores serían Pagos laterales creados en países de ALC con TLC con los EE.UU. para acallar protestas, promover la aceptación entre los agricultores y opositores de estos acuerdos y lograr su ratificación en el legislativo al promoverlos como medidas compensatorias para los sectores afectados. Es decir, el papel de estos programas habría sido contribuir a legitimar los TLC con los EE.UU., acuerdos con los que ese país impuso la eliminación de muchas leyes nacionales o su ajuste a las normas del TLC. La relación de estas ayudas como Pagos Laterales con la desnacionalización es que habrían servido para reducir la resistencia a la ratificación de los TLC y a la aprobación de las leyes impuestas por EEUU, casi no debatidos y ajenos al interés general.

3.2 Ayudas Internas permitidas en el Acuerdo Agrícola de la Ronda de Uruguay

La literatura sobre los subsidios agrarios plantea que a mayor monto y nivel de asociación con el precio de los productos agrícolas o de los insumos usados para producirlos, mayor será el incentivo para ampliar o intensificar la producción agraria y/o aumentar el consumo de un producto dado, y, por ende, más fuertes será la distorsión en el comercio y el impacto ambiental. Se afirma que si los subsidios modifican las

⁷⁸ Para Stiglitz (2006), las negociaciones de los Acuerdos Bilaterales de Comercio son más políticas que técnicas y los grupos de poder obtendrían los mayores beneficios si sólo los negocian los técnicos, porque la tecnocracia los suele representar mejor.

decisiones de producción y de comercio pueden distorsionar los mercados respecto a una situación donde no se otorgan estas ayudas. Así, la distorsión es asociada a la vinculación o desvinculación del subsidio a las decisiones de los productores y/o consumidores (Anton, 2001): a mayor desacople menor distorsión.

Las medidas más desacopladas son las vinculadas con el precio (compras públicas, precios sostén, subsidios a la exportación, trabas a la importación) al inducir aumento en la producción local y en el precio al consumidor, reducción en el consumo, aumento de exportaciones o reducción de importaciones, y caída del precio mundial (si las decisiones en donde se dan las ayudas logra alterar los mercados internacionales).

El “desacople” es promovido como una estrategia clave para reducir los efectos negativos de las ayudas agrarias, sólo si están desvinculadas de la producción o del precio. Los gobiernos podrían dar ayudas para lograr sus objetivos y evitar sus efectos negativos, aunque para la OCDE ninguna medida de política es del todo neutral a la producción o el comercio (Anton, 2001).

Este concepto ligado al Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay (AARU) incluye todas las ayudas internas exentas de compromisos de reducción al ser declaradas en la OMC como «caja verde» (Anton, 2004), que deben responder a los tres criterios del párrafo 1 del Anexo 2 del AARU:

- *«no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo.»*
- *«Ser «programa gubernamental financiado con fondos públicos... que no implique transferencias de los consumidores.»*
- *«... no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores.»*

Sólo en el párrafo 6 del Anexo 2 del AARU aparece el término como «Ayuda a los ingresos desconectada», para apoyar el ingreso de los productores, y se rige por criterios más estrictos:

- *«El derecho a percibir estos pagos se determinará de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o propietario, o el nivel de utilización de los factores de producción en un período de base definido y fijo.»*
- *«La cantidad de estos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al período de base.»*
- *«La cantidad de estos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en los precios, internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base.»*
- *«La cantidad de estos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base.»*
- *«No se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.»*

Los Programas de Apoyo Directo a Productores surgieron como ayudas a los ingresos (Tabla 3-2– Objetivos General), al ser programas gubernamentales financiados con recursos públicos.

Sus criterios de elegibilidad son la condición de productor, los ingresos y/o la tenencia de la tierra en casi todos (Tabla 3-2). Aunque para el BID (2015:12), los criterios de elegibilidad de varios de los programas son muy generales sobre la baja capacidad productiva y no de la imposibilidad de adoptar tecnologías, pudiendo acceder a los apoyos, productores que no necesitan ayudas.

Tabla 3-2. Diseño de los Programas de Apoyos Directos a Productores en países de ALC que suscribieron TLC con los EE.UU.

Programa	Objetivo General	Población objetivo	Elegibilidad	% y monto del subsidio (máx.)	Timing del pago del subsidio	Condicionalidad	Asociatividad
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) - 1334/OC-ME	Mejorar el nivel de ingreso de las familias rurales, principalmente de aquellos productores que destinan su producción al autoconsumo y que por no comercializar su cosecha se encuentran al margen de los sistemas de apoyo anteriores. Son transferencias directas para compensar la pérdida de ingreso de los productores agrarios, ante la apertura comercial derivada del TLCAN y la desaparición de esquemas de intervención para el sostén de precios de mercado de productos agrícolas.	Los productores que a partir del inicio del ciclo agrícola otoño invierno 1995-1996 se encuentren registrados en el directorio de PROCAMPO, tendrán derechos definitivos a los beneficios que se determinen durante la vigencia del Programa.	Cultivos elegibles: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. Superficies elegibles: a la extensión de tierra que hubiese sido sembrada con algún cultivo elegible, en alguno de los ciclos agrícolas, otoño - invierno o primavera-verano, anteriores a agosto de 1993. Directorio: al padrón levantado por la Secretaría, sobre productores y superficies elegibles.			Sin condicionantes, lo que conlleva a su utilización no necesariamente en el predio	No
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) - ME-L1041	Mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias mediante incrementos de la productividad y competitividad agrícola y no agrícola. El programa comprende los siguientes componentes: i) Mejoramiento operacional del PROCAMPO, ii) Transferencias directas a productores y iii) Sistema de Monitoreo y Evaluación.	Productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su Expediente Único Completo (ver numeral 7) que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad de este Programa.	Productores con predios registrados en el PROCAMPO. A partir de 1995 los productores pueden recibir los apoyos del PROCAMPO con la siembra de cualquier cultivo lícito.	Máx. US\$7,560 por ciclo agrícola		No cuenta con ningún tipo de condicionante	No
PROAGRO Productivo	<p><u>Dar liquidez</u> a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) para invertir en actividades productivas, entendiéndose como UERA la conformada por la superficie de los predios agrícolas objeto de incentivo que posee un productor.</p> <p><u>Son transferencias directas de dinero bajo unas condiciones.</u></p>	Personas físicas o morales, con predios con superficie elegible en explotación debidamente inscritos en el Directorio del PROAGRO Productivo, que hubiesen recibido el apoyo del Componente PROCAMPO Productivo en alguno de los últimos dos ciclos agrícolas homólogos anteriores; que tengan integrado el Expediente Único Completo en el CADER que les corresponda, según la ubicación del predio; que acrediten la vinculación del incentivo para mejorar la productividad agrícola y cumplan con la normatividad aplicable.	"superficie elegible" la del último ciclo agrícola homólogo anterior que haya sido apoyada por PROCAMPO. Es decir, de no haber registro de superficie apoyada por PROCAMPO en el último ciclo agrícola homólogo anterior, se tomará la superficie que haya sido apoyada del ciclo agrícola homólogo previo, considerando los años agrícolas 2012 y 2013.	Autoconsumo: \$1.300-1.500 Transición: \$750 Comercial: \$180-450		Apoyo para comprar semilla mejorada, fertilizantes, maquinaria, implementos agrícolas, o asociarse -al ser predios chicos- para hacer unidades topográficas mayores para en una economía de escala, ser más productivos, capacitarse, desarrollar sus capacidades con cursos de la Universidad de Chapingo, por región.	Incentivo asociado al subsidio
Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA I) - DR0138	Aumentar la eficiencia de la agricultura dominicana con el fin de mejorar la competitividad del sector agroalimentario y disminuir la pobreza en zonas rurales. La operación tiene tres componentes: i) Apoyo a la adopción de tecnología*, ii) Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria y iii) Asistencia Técnica para la reforma comercial e institucional. * Los apoyos son reembolsos parciales en efectivo a los productores por los costos de adquisición de bienes y/o servicios provistos por agentes privados, de un menú.	Agricultores en legal explotación de sus predios. Se privilegia el acceso a pequeños productores agropecuarios.	Max 50 Ha para la mayor parte de las tecnologías incluidas en el Menú de opciones elegibles inicial y de 100 has para las de bajo costo unitario y fácil adopción	Máx. 80% US\$ 3.000	Reembolso en \$	20% a 50% previo al apoyo	No
Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria (PATCA II) - DR-L1031	Promover aumentos en el ingreso agrícola de los beneficiarios del programa. Aumentar la productividad de los beneficiarios y el valor de la producción a través de la adopción tecnológica.	Agricultores de pequeña escala con documento de identidad, en tenencia legal de la tierra y que no hayan sido beneficiarios del PATCA I	i) posean ID, ii) tenencia formal de la tierra y iii) no beneficiarios del PATCA I. En distritos de riego, presentar la boleta y/o constancia de pago de agua y/o evidencia de estar inscrito en el Padrón de Regantes	60 – 85% US\$ 850 – 3.650	Reembolso en \$	41% a 67% previo al apoyo	No
Proyecto Mejoramiento de la Sanidad e inocuidad agroalimentaria (PATCA III) - DR-L1048	Mejorar la sanidad e inocuidad de los productos agrícolas y pecuarios, así como promover y facilitar la tecnología que permita aumentar la competitividad e incrementar las exportaciones.	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible (PFPAS) - CR0142	Incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través del fomento de la competitividad de los sistemas de producción agropecuaria sobre una base económica y ambientalmente sostenible.	Pequeños y medianos productores agropecuarios.	Proyectos que resuelvan problemas de fallas tecnológicas en sistemas de producción, con impacto ambiental positivo.	AT: 50% (90% Org. Indígenas) Proy. Inv: 20-30% US\$1.600-2.200	Adelanto VERIFICAR	10% o 50% para asistencia técnica, 70% o 80% de la inversión	Requisito del subsidio
Proyecto Promoviendo la Competitividad Rural en El Salvador - ES-T1006	Identificar las políticas y proyectos que podrían promover la competitividad de las actividades agrícolas y no agrícolas, a corto y largo plazo en el sector rural de ese país y que llevarían a la reducción de la pobreza. La financiación se usará para revisar la situación de la economía rural e identificar acciones específicas para mejorar la competitividad rural.	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Apoyo a la transición competitiva del sector Agrícola y la Economía Rural - ES-T1036	Desarrollar estrategias nacionales y regionales para una transición competitiva de la agricultura y de la economía rural de El Salvador ante la liberalización comercial y con el objetivo de corto plazo de desarrollar recomendaciones para aprovechar la liberalización comercial para los hogares rurales y poder apoyarles en aprovechar de las oportunidades presentadas con el CAFTA.	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Proyecto Apoyo al Diseño del Proyecto de Desarrollo Económico "Desde lo Rural" - GU-T1027	Apoyar los esfuerzos del Gobierno guatemalteco por mejorar la calidad de vida de la población rural, promoviendo el empresariado indígena, la generación de empleo, la inclusión social y la competitividad territorial. Los objetivos específicos son: (i) identificar los territorios y las actividades económicas con potencial de lograr un alto nivel de dinamismo y producir un impacto positivo en la generación de ingresos, creación de empleo sostenible y ampliación de la base empresarial indígena en el ámbito rural; y (ii) apoyar las actividades para la coordinación del diseño y preparación del programa Desarrollo Económico Desde lo Rural.	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Programa Desarrollo Económico Desde lo Rural	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Programa de Fomento de Negocios Rurales (PRONEGOCIOS) - HO-L1010	Aumentar el ingreso de los hogares rurales en condiciones de pobreza y extrema pobreza, incluyendo los hogares y aldeas focalizadas en la iniciativa de protección social Red Solidaria. Componentes: (i) Identificación y selección de proyectos productivos, (ii) Financiamiento de Planes de Negocios y (iii) Gestión Financiera y Administrativa de los Planes de Negocios. El componente II financia asistencia técnica, infraestructura productiva, equipamiento, servicios de apoyo u otra necesidad para la implementación del plan de negocios	Hogares rurales en condiciones de pobreza y extrema pobreza, incluyendo los hogares y aldeas focalizadas en la iniciativa de protección social Red Solidaria. Deberán estar inscritos en una organización constituida legalmente. El grupo de productores deberá ser constituido con un mínimo de 20 productores y demostrar que cuenta con habilidades y capacidades para implementar proyectos propuestos presentados como planes de negocios.	Los proveedores de servicios empresariales deben tener constitución legal, solvencia financiera, capacidad de operación, etc.	Py Cadenas: 50% US\$50.000 – 500.000 Py. Microneg: 80% US\$20.000 - 50.000	Desembolsos siguiendo plan de negocios	30% o 50% previo al apoyo	Requisito del subsidio

68 Programas de Apoyo Directo a Productores creados entre 1993 y 2014 en países de América Latina y el Caribe (ALC) que suscribieron Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos (EE.UU.): Análisis desde el concepto de desnacionalización de los programas estatales

Programa Reactivación Productiva Rural (PRPR) - NI0159	<u>Incrementar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales de bajos ingresos.</u> A través de <u>incrementar la productividad</u> de las actividades agropecuarias, con una visión integral del negocio rural, mediante la introducción de tecnologías especializadas, capacitación técnica y gerencial para la comercialización de los productos, promoción de prácticas productivas ambientalmente sostenibles, inversión en infraestructura productiva y <u>reducción del riesgo</u> de daños por sequía. El componente I: Inversión productiva rural <u>financiará en forma no reembolsable proyectos de apoyo a la actividad productiva rural.</u>	Los beneficiarios serán productores pobres con potencial productivo que le permita reconvertir sus patrones productivos hacia cultivos de mayor valor, pero que carecen del apoyo básico y los recursos mínimos para hacer efectivo este potencial. Los beneficios económicos en términos de mayor actividad productiva se verán reflejados en mejores ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, mayor valor agregado de la producción y actividad comercial en las áreas afectadas.	Un productor es pequeño o mediano productor si: i) por lo menos el 80% de los ingresos familiares provienen de la actividad productiva rural, ii) por lo menos el 50% de la mano de obra utilizada en la finca es mano de obra familiar no contratada, y iii) los ingresos netos de la unidad familiar son menores de US\$5.000 anuales. Al menos 80% de los beneficiarios directos de cada proyecto deberán cumplir los requisitos.	Para el componente Inversión productiva rural se estima un costo promedio por familia equivalente a US\$1.500	Reembolso en \$	Mínimo 50% previo al apoyo	No
Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO) - NI-L1020	<u>Incrementar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales de bajos ingresos.</u> Componentes: i) <u>Apoyos Productivos</u> y ii) <u>Gestión empresarial.</u> En la medida que se gane experiencia en la implantación del BPA y se logren la <u>transformación productiva</u> de las familias beneficiarias, se podrán implantar apoyos asociados para fortalecer la capacidad de estas familias en la producción y comercialización de productos de alto valor.	Familias campesinas pobres. En particular, mujeres cabeza de hogar en posesión de buena fe de una superficie entre 1 y 10 manzanas.	Mujeres cabeza de hogar en posesión de buena fe de una superficie entre 1 y 10 manzanas. i) que los miembros de la asociación fueran beneficiarios del BPA, ii) un compromiso de cofinanciamiento mínimo de 10%, iii) análisis de rentabilidad, impacto ambiental y social de los planes	80% US\$1.400	Cupón a beneficiarios; Pago a proveedores	20% posterior al subsidio	1. Incentivo asociado al subsidio 2. Requisito segundo componente
Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible - NI-L1067	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Componente Apoyos Económicos Directos – Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)	<u>Proteger los ingresos de los productores que resulten afectados</u> , ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a <u>mejorar la competitividad</u> de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía. El programa tendrá dos componentes, el de <u>apoyos económicos directos</u> que busca proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. El de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector agrario.	Toda la población rural del país (DANE, Proyecciones Censo, 1993), sin diferenciar los distintos niveles de vulnerabilidad y la heterogeneidad de las condiciones de productividad y competitividad en los diferentes sectores agropecuarios y rurales del país.	Línea Especial de crédito (LEC): está dirigida a las personas naturales y jurídicas que sean productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o frijol, y que desarrollen proyectos de inversión para el mejoramiento de la productividad. LEC financia el diferencial de tasa de interés entre un crédito ordinario y un crédito vía AIS. Incentivo a la Capitalización Rural (ICR): es un aporte en dinero que realiza FINAGRO a favor de las personas naturales o jurídicas que sean productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o frijol, que desarrollen proyectos de inversión nuevos, en predios propios, en arriendo o bajo algún tipo de tenencia o posesión, y que tengan por objeto la modernización de su actividad, el mejoramiento de sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad, y la reducción de riesgos.	Los recursos destinados a los apoyos a la competitividad, no podrán ser inferiores al 40% del monto total de recursos públicos destinados al programa, durante la respectiva vigencia fiscal, y los apoyos económicos directos, no podrán exceder los primeros 6 años de ejecución del Programa.	Se hace un abono al saldo del crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo. Para medianos y grandes productores de alguno(s) de los sectores antes mencionados, el monto del ICR que se reconoce asciende al 30% del valor del proyecto.	Contraer un crédito para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo.	Incentivo asociado al subsidio
Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE)	<u>Mejorar la competitividad y productividad</u> del sector agropecuario, así como contribuir a reducir las desigualdades en el campo mediante el apoyo a pequeños y medianos productores con créditos e incentivos económicos. Sus líneas de apoyo son línea Especial de crédito para siembra y mantenimiento de cultivos; incentivos a la capitalización rural; asistencia técnica y capacitación; y adecuación de tierras para ampliar la infraestructura de riego y drenaje.	LEC: • Pequeños y medianos productores y Medianos o grandes productores integradores de pequeños como mínimo en el 60% del área sembrada. ICR: Persona natural o jurídica individual y Pequeños asociados y beneficiarios de programas de reforma agraria, desarrollo alternativo, reinserción, desplazados, mujer y joven rural y comunidades negras,	- Pequeños productores del sector agropecuario: Productores que tienen activos totales hasta por 145 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). - Medianos productores del sector agropecuario: Con activos totales por encima de 145 SMMLV y hasta 5.000 SMMLV. - Grandes productores del sector agropecuario: Con activos superiores a 5.000 SMMLV.	LEC: Créditos individuales: Máx. \$2.000 mil millones y asociados: máx. \$5.000 millones. ICR: 750-2.500 smlmv	Abono al saldo del crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo.	Contraer un crédito para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo.	Incentivo asociado al subsidio
Programa de Compensaciones para la Competitividad – PCC – Agroideas Programa de Competitividad Agraria II (2531/OC-PE) - PE-L1097 Programa de Competitividad Agraria III - PE-L1126	<u>Elevar la competitividad de la producción agraria de los Medianos y Pequeños Productores Agrarios</u> a través del fomento de la <u>asociatividad y la adopción de Tecnologías Agrarias ambientalmente adecuadas.</u> Tipos de incentivos: a. Incentivos para la Asociatividad. b. Incentivos para la Gestión. c. Incentivos para la Adopción de Tecnología. Medianos y Pequeños Productores Agrarios son personas naturales cuya principal actividad económica es la agricultura, la ganadería y/o agroforestal, incluyendo las actividades de procesamiento primario de los productos que generan. Unidad Productiva Sostenible es un conjunto de condiciones que caracteriza a un tipo de actividad agrícola, pecuaria o forestal que permiten a los productores contar con la escala mínima para generar excedentes y recuperar la inversión realizada en la implementación de sistemas productivos	Son beneficiarios del programa de Compensaciones para la Competitividad los medianos y pequeños productores agrarios de todo el país que desarrollan sus actividades en unidades productivas sostenibles, pudiendo abarcar todo tipo de producto generado por la actividad agraria o pecuaria, entre ellos algodón, maíz amarillo duro y trigo. Para efectos de asociarse, los productores agrarios podrán utilizar una Entidad Asociativa Agraria, según el Decreto Legislativo N° 1020. Los beneficiarios son las Organizaciones de los Productores Agrarios (OPA) conformadas por Medianos y Pequeños Productores Agrarios a favor de quienes se canalizarán los recursos. OPA es una persona jurídica conformada bajo cualquier modalidad permitida por el ordenamiento legal.	Las OPA que realicen sus actividades en Unidades Productivas Sostenibles, podrán acceder de manera no excluyente a los 3 incentivos. Las OPA podrán acceder por una vez a cada uno de los Incentivos, incluso si las Solicitudes de Apoyo (SDA) fueran menores a los montos y/o porcentajes máximos de los financiamientos parciales, previa presentación de una declaración jurada indicando que ésta o sus miembros no están recibiendo apoyo del Estado en el mismo rubro. La SDA incluye un plan de negocios en el que se debe indicar si la OPA o sus integrantes perciben algún otro apoyo del Estado asociados a la constitución, gestión o tecnología agraria, y tendrá carácter de declaración jurada	Inc. Para la asociatividad: hasta 0,5 UIT (Unidad Impositiva Tributaria). Inc. Para la Gestión: Máx por tres años. Máx. 70%, 50% y 30% para el 1er, 2 y 3er año. Máx. 12 UIT/año Inc. Para la adopción de Tecnología: Máx. 300 UIT	Asociatividad: reembolso de \$ Gestión y Adopción Tecnológica: Cofinanciación	Incentivo para la Asociatividad exige la solicitud de cualquiera de los otros incentivos. Incentivo para la Gestión: Cofinanciación de la OPA 30%-70% Incentivo para la Adopción Tecnológica: Cofinanciación de la OPA 20%-40%	Requisito del subsidio

Elaboración propia a partir de BID (2015), documentos del BID sobre los programas y otras fuentes.

Sobre el pago de los apoyos –salvo en el PROCAMPO original–, éstos no están condicionados a la producción de un cultivo en particular o a un volumen de producción, aunque en la práctica estos programas han promovido ciertos cultivos, como se trata más adelante.

La cantidad de los pagos, según el programa, lo determina la ejecución de actividades del plan de negocios, por los abonos hechos a los créditos, por los recursos invertidos por los productores a ser reembolsados, entre otros (Tabla 3-2 Timing del pago del subsidio); todos criterios ajenos a precios internos o internacionales aplicables a la producción, el volumen de la producción o los factores de producción y no implicarían cargos a los consumidores ni ayudas en precios a los productores.

Las ayudas permitidas por la OMC, son: (i) programas de servicios generales (combate de plagas y enfermedades, investigación, servicios de formación, divulgación y asesoría, servicios de inspección, obras de infraestructura y servicios de comercialización y promoción institucional); (ii) ayuda alimentaria interna y constitución de existencias públicas para seguridad alimentaria; (iii) pagos directos a los productores, incluidas ayudas a los ingresos desconectada (iv) socorro en caso de desastres naturales; (v) programa de seguro a los ingresos; (vi) asistencia para el reajuste estructural con programas de retiro de productores, ayudas a la inversión, y programas de detracción de recursos; (vii) programas ambientales; y (viii) asistencia regional. Los Programas de Apoyo Directo a Productores, por sus objetivos, serían parte de estas ayudas.

La regulación del PROCAMPO fijó su pago por hectárea o fracción sembrados con los cultivos elegibles (maíz, frijol, trigo, cebada, arroz, soya, algodón, cárcamo y sorgo); en superficies elegibles definidas para la extensión de tierra que se hubiera sembrado con algún cultivo elegible, en alguno de los ciclos agrícolas previos a agosto de 1993 y bajo el padrón de productores y superficies elegibles, levantado por la Secretaría (López, 2019:1).

Aunque para la SAGARPA⁷⁹ las transferencia de recursos son internacionalmente aceptadas al no causar distorsiones de mercado e incluir personas pobres, para Fox (2010:3) los pagos compensatorios por hectárea del PROCAMPO aunque no incidían directamente en los precios de los productos, “estaban diseñados para incentivar la producción porque para que un productor en el padrón del programa siguiera recibiendo los pagos tenía que seguir sembrando cada año”; y “se pagaba dos veces la misma tierra al estar ligados a ésta en el sistema de pagar los dos ciclos”, lo que

⁷⁹ Ver <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/Antecedentes.aspx>

evidencia según el autor “el poder político de los productores comerciales del norte del país en el diseño del apoyo, quienes recibían una enorme proporción de los pagos de éste”.

De 1994 a 2009 se llamó Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO, con categoría de Programa Presupuestario. En 2010 se denominó Programa PROCAMPO Para Vivir Mejor. En 2011, con la nueva estructura de la Secretaría paso de ser programa presupuestario a Componente y se llamó Componente PROCAMPO Para Vivir Mejor. En 2013 se denominó Componente PROCAMPO Productivo. En 2014, la SAGARPA incluye el Programa de Fomento a la Agricultura, y formaliza el paso del PROCAMPO Productivo al PROAGRO Productivo.

Los apoyos del PROAGRO Productivo debían ser vinculados a mejorar la productividad agrícola (condicionalidad), y los beneficiados deberían informar y acreditar, en un plazo dado, el destino de los apoyos recibidos por aspectos técnicos, productivos, organizacionales y de inversión; según su estrato de productor y condiciones regionales. Los rubros previstos eran: capacitación y asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión productiva, seguro agrícola y cobertura de precios, etc.

En República Dominicana, el Componente 1 Apoyo a la adopción de tecnología del programa Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (BID, 2002a:5) buscaba “apoyar la adopción de tecnología mejorando además el perfil del gasto público agroalimentario. Los apoyos eran reembolsos parciales en efectivo a los productores por los costos de adquisición de bienes y/o servicios provistos por agentes privados, identificados en un menú de opciones elegibles definido por el programa”⁸⁰; y al privilegiar el acceso de pequeños agricultores a activos tecnológicos⁸¹, los impactos en productividad e ingresos asociados deberían contribuir a reducir la pobreza rural.

Para su implementación -con pocas tecnologías para probar, sin procedimientos diseñados para su ejecución, falta de capacitación de los funcionarios y poca experiencia- se escogieron las tecnologías para su primer año de operación⁸² (BID, 2002a), que siguieron en sus fases II y III.

⁸⁰ Buscaba subir la competitividad con tecnologías que reduzcan costos unitarios de producción en forma sostenible y promover la eficiencia en el uso de todos los recursos productivos (BID, 2002a).

⁸¹ Los apoyos tendrían un techo por tecnología para cada productor individual, y un techo agregado de US\$3.000 para los productores que adoptaran más de una tecnología durante la vida del programa. La fijación de los techos favorecería a los pequeños productores y, por ende, los más pobres (BID, 2002a).

⁸² Tecnificación del riego, nivelación de suelos, cero o mínima labranza, empleo de vitroplantas, invernaderos de tecnología básica y media, rehabilitación y conservación de pastizales e introducción de especies arbóreas (forestales, frutales y sistemas agro-forestales) (BID, 2002a)

El Componente 3 Asistencia técnica para la reforma comercial e institucional (BID, 2002a:3), a su vez, financiaría el diseño de reformas de políticas e institucionales complementarias referidas a la política comercial sectorial y a la estructura organizativa del sector público y a los sistemas de información para la toma de decisiones de política. Éste incluía: (i) diseñar una consolidación arancelaria basada solo en aranceles y de su desmonte gradual; (ii) diseñar un Proyecto de apoyos compensatorios directos desconectados de la producción⁸³; (iii) diseñar una mejor organización del aparato público agroalimentario y (iv) desarrollar un padrón geo referenciado de predios y productores. Así, se menciona el diseño de un programa de apoyos directos, ante la falta de procedimientos para su ejecución, al que se hace referencia en el componente 1.

Según la propuesta de crédito DR-0138 (BID, 2002a:16), los apoyos directos desconectados debían tener cinco criterios de diseño: “(i) el derecho a percibir estos pagos se determinaría en función de criterios y objetivos claros, como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un periodo base definido; (ii) el monto de apoyo en un año dado no se relacionaría con, ni se basaría en, el tipo o el volumen de la producción (incluso el número de cabezas de ganado) del productor iniciada en cualquier año posterior al periodo base; (iii) la cuantía de los pagos en un año dado no se relacionaría con, ni se basaría en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al periodo base; (iv) el monto del apoyo en un año dado no se relacionaría con, ni se basaría en, los factores de producción empleados en cualquier año posterior al periodo base y (v) no se exigiría producción alguna para recibir el pago”.

En Costa Rica, la elegibilidad en el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS) dependía de que permitieran (MAG, 2009:6): “(i) resolver problemas de productividad por fallas en la tecnología aplicada en los sistemas de producción, (ii) adoptar nuevos sistemas productivos acordes a los cambios en las preferencias de mercados locales o internacionales, (iii) introducir sistemas productivos con uso del suelo más eficiente y liberen excedentes de tierra para usos forestales y de conservación, (iv) reducir el empleo de agroquímicos y el mejor uso del suelo aplicando tecnologías de manejo eficiente de los recursos naturales, (v) crear mayor valor agregado

⁸³ Según el proyecto DR-0138 (p.16) del BID, su objetivo es desarrollar un mecanismo de apoyos al ingreso de los productores como compensación por la reducción de la protección que les dan las barreras existentes al comercio. El objetivo de los apoyos sería mantener el bienestar de los productores, sin desmedro de la competitividad, lo que se lograría con apoyos directos al productor que deben tener efectos mínimos de distorsión del comercio o la producción. Los apoyos debían pagarse por el fisco y no por los consumidores y su financiamiento debía provenir de la reorientación de los componentes del presupuesto agroalimentario dominicano.

a la producción primaria, con actividades de clasificación y certificación de productos y criterios de calidad para satisfacer el mercado”.

En Honduras, el programa PRONEGOCIOS cofinanciaría proyectos productivos de negocios rurales agrícolas y no-agrícolas articulados a cadenas productivas y con planes de negocios viables; su Componente II Financiamiento de Planes de Negocios “apoyaría parte del costo de los planes de negocios, incluyendo intervenciones en sus planes de adquisiciones; y financiaría asistencia técnica, servicios de apoyo, infraestructura productiva, equipamiento u otra necesidad para implementar el plan de negocios” (BID, 2007).

Los criterios de selección de los proyectos incluirían su potencial para lograr los objetivos del Programa: “(i) oportunidad de mercado identificada mediante un compromiso de compra (orden o contrato de compra, alianza estratégica, u otra relación comercial que asegure un mercado) y la viabilidad comercial del proyecto; (ii) experiencia y capacidad empresarial demostrada, (iii) número de hogares pobres rurales que participan e impacto esperado sobre ellos, sobre todo los que están adscritos a la Red Solidaria y (iv) eficiencia en el gasto público de la asignación del monto de recursos no reembolsables en proporción de la inversión requerida” (BID, 2007).

En Nicaragua, el Componente I: Inversión Productiva Rural del Programa de Reactivación Productiva Rural financiaría en forma no reembolsable proyectos de apoyo a la actividad productiva rural: (i) proyectos de apoyo a la competitividad, propuestas integrales de inversión, asistencia técnica y capacitación requeridas por un grupo organizado de productores con potencial productivo adecuado para su transformación productiva, pero sin el apoyo básico ni los recursos mínimos para ello; (ii) infraestructura productiva: proyectos de rehabilitación de caminos productivos terciarios, capacitación, asistencia técnica y el establecimiento de mecanismos para mantenimiento de caminos y obras financiadas, para mejorar la competitividad de la economía rural y (iii) promoción, apoyo a procesos participativos y pre inversión: actividades de promoción para asegurar que los beneficiarios potenciales tuvieran la información necesaria para acceder al programa, apoyo a los Comités de Desarrollo Municipal en la identificación y priorización de proyectos y estudios de factibilidad (BID, 2002:1). Estos rubros serían ayudas permitidas.

El APAGRO ayudaría a mejorar el ingreso de las familias campesinas de Nicaragua (BID, 2008): “(i) apoyando con el Bono Productivo Alimentario a familias de bajos ingresos a introducir cambios tecnológicos que mejoren su producción y productividad y (ii) mejorando su gestión empresarial” y “el componente Apoyos Productivos, se concentraría en el BPA, financiando los costos de bienes y

servicios tecnológicos que ayudarían a transformar la producción agropecuaria de las familias beneficiarias y velarían porque éstos tuvieran impacto económico positivo, contribuyeran a establecer una producción sostenible y que la mayoría de los recursos llegaran directamente a los beneficiarios”.

En Colombia, el Componente Apoyos Económicos Directos del programa AIS buscaría “proteger los ingresos de los productores durante un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión” (Artículo 3, Ley 1133/2007). Son ayudas que ofrece el Estado sin contraprestación económica alguna a cambio, por parte del particular.

Los criterios para otorgar el apoyo es la condición de productor de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada o frijón y la adquisición de un crédito para proyectos de inversión de mejoramiento de la productividad o proyectos de inversión nuevos en predios propios, en arriendo o bajo algún tipo de tenencia o posesión para modernizar su actividad o mejorar su productividad, competitividad y sostenibilidad; no así, el volumen de la producción o los precios internos o internacionales aplicables para una producción. Así, los apoyos serían ayudas permitidas.

En Perú, el Componente 2 (Análisis Económico) del Programa de Competitividad Agraria financiaría el estudio sobre el esquema de incentivos del Programa de Compensaciones a la Competitividad (PCC) para dimensionarlos con una justificación de eficiencia económica y costo-efectividad. Este incluiría: (i) identificación de beneficios y externalidades de los incentivos; (ii) capacidades de contrapartida de los beneficiarios y (iii) justificación de niveles de cofinanciación por tipo de productos, tecnologías, servicios y beneficiarios (BID, 2009: 6).

El Componente 6 Procedimientos operativos de implementación del PCC cubriría la consultoría para apoyar el diseño de reglas de operación, condiciones, normas y procedimientos del PCC, base para un Manual Operativo y el Resumen del proyecto (BID, 2009), indica “Los consultores contratados trabajarán conjuntamente con los funcionarios de contraparte del MINAG, bajo la orientación del equipo de proyecto del Banco. La Cooperación Técnica tendrá un periodo de ejecución estimado en diez meses, acompañando el proceso de implementación del PCC durante el 2009”. Así, es explícita la injerencia del BID en el diseño e implementación del PCC.

Según el Manual de Operaciones del PCC (Ministerio de Agricultura, 2010: 9), éste ofrece 3 tipos de incentivos para las Organizaciones de Productores Agropecuarios (OPA) elegibles: Incentivo para la Asociatividad (reembolso de gastos de constitución formal de la OPA), Incentivo para la Gestión

(cofinanciación de un gerente para preparar y/o gestionar el plan de negocios⁸⁴) e Incentivo para la Adopción de Tecnología (cofinanciación de bienes y servicios para la adopción de tecnologías para mejorar la producción y la articulación al mercado de la OPA). Estas serían ayudas permitidas.

Para la OCDE la definición de desacople implícita en el Anexo 2 de la AARU no es restrictiva, al ser requisito de las ayudas de la Caja Verde, no tener o tener efectos mínimos sobre el comercio y la producción; y considera que, aunque la idea del “desacople” parece clara y es aceptada, existen limitantes para lograr una definición operativa que dificulta su medición (Anton, 2001).

El debate sobre la distorsión del comercio y la producción agraria asociados con el apoyo de caja verde es que, aunque estos subsidios se consideran por definición distorsionantes mínimos, hay varias razones para pensar que la realidad es otra. Algunas de esas razones son (OMC, s.f.a):

(i) Aunque suelen ser ayudas no destinadas a productos concretos, y estar permitidas sin límite siempre que cumplan los criterios del Anexo 2; por la magnitud absoluta de los apoyos en países de la OCDE, se sospecha que el impacto acumulado tiene un efecto altamente distorsionante del comercio. Para críticos de estas medidas, su impacto agregado puede llevar a mayores niveles de producción al aumentar los ingresos y reducirse el riesgo para los productores agrarios.

(ii) Muchas de estas medidas pueden no ser neutrales para la producción o el comercio.

(iii) Lo vago de la condición de "mínimo alterador del comercio" da amplia flexibilidad para crear medidas de apoyo, por lo que no todas las medidas de caja verde podrían ser neutrales para la producción y el comercio y existen importantes variaciones entre ellas creando dudas sobre las políticas nacionales clasificadas en esta caja. Hay quienes prefieren la redefinición del criterio.

En algunos países, parte de los subsidios del Anexo 2 pueden no cumplir este criterio porque “ante las grandes cantidades pagadas o la naturaleza de las ayudas, la distorsión del comercio que causan puede ser más que mínima”; siendo las ayudas más debatidas “los pagos directos a los productores, incluida la ayuda a los ingresos desconectada y la ayuda financiera del gobierno a los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos”; mientras para otros países, “los criterios

⁸⁴ Documento elaborado por la OPA con el apoyo del Gestor, que sustenta hasta por cinco años la productividad, rentabilidad y sostenibilidad del negocio, y la idoneidad y viabilidad de la tecnología propuesta, viabilidad de la escala de producción, integración a una cadena de valor del producto con acceso a mercados internos o externos y la sostenibilidad ambiental. el programa acompaña las OPA hasta por un periodo de 3 años (Ministerio de Agricultura, 2010).

actuales son adecuados e incluso habría que hacerlos más flexibles para incluir preocupaciones no comerciales (protección ambiental y de los animales)” (OMC, s.f.).

Según Moro (2009:37), la organización en cajas de ayudas públicas es una jugada de los países ricos para mantener o aumentar su proteccionismo agrícola, camuflándolo con ayudas directas (desacopladas) y abriendo mercados periféricos a sus exportaciones; y la competitividad de los productos de los EE.UU. y Europa se debe a estas ayudas (más de 50% de sus ingresos totales).

Así, las posiciones sobre las ayudas a la agricultura declaradas como caja verde, difieren dependiendo de los intereses involucrados, lo que evidencia la ambigüedad del concepto en la medida en que lo que puede ser un efecto mínimo para unos, no lo es para otros.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores, como ayudas permitidas por el AARU, serían una forma velada como los gobiernos de los países de ALC admitieron las ayudas internas otorgadas por los EE.UU. a sus productores y el ingresos de sus productos que competirían en condiciones desiguales con la producción nacional, gestando programas de ayudas internas permitidas por la OMC bajo el argumento de que les permitirían a los productores de la región mejorar la competitividad de su actividad -sabiendo que no sería así-. Estos programas -como ayudas internas- se relacionan con la desnacionalización en que los gobiernos de ALC con TLC con los EE.UU. buscaban dar la impresión de tratar a sus productores de manera similar al que EEUU daba a sus productores, sin alterar las asimetrías a favor de los productores americanos.

3.3 Apoyos Directos a Productores como Pagos Directos a Ingresos⁸⁵

Los Pagos Directos a Ingresos (PDI) son pagos realizados por las autoridades directamente de los presupuestos públicos a los agricultores o explotaciones individuales y buscan aumentar los ingresos de los agricultores (Fellmann y Möllers, 2006). Las ayudas se otorgan al productor, que recibe el pago por tener una explotación agraria, sin importar lo que produzcan y, si no producen, por mantener la tierra apta para su futuro uso agrario o si la dedican a fines ambientales.

Los PDI suponen que los recursos de las transferencias monetarias se invertirán en actividades productivas sobre todo en los hogares con el crédito restringido e inversión limitada por ello, bajo la

⁸⁵ Fellmann, Thomas; Möllers, Judith. 2006. Systematic Policy Decisions on Direct Income Payments in Agricultural Policies. Institute for Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Germany. Australia, August 12-18.

idea de que “Si los hogares tienden a invertir una parte de los ingresos son propensos a usar nuevos ingresos en forma similar” (Winters y Davis, 2007:13). Estos programas, según sus promotores, buscan proteger el ingreso de los productores agrarios al condicionar la entrega de recursos a que den continuidad a su actividad productiva y la mejoren para ser competitivos.

Los apoyos directos a los ingresos, en teoría, son neutrales a la producción y el comercio al no influir en las decisiones sobre la producción (y el consumo) por lo que se asumen como desvinculadas de los niveles de producción o de los precios (Fellmann y Möllers, 2006:1). Sin embargo, en la práctica es muy difícil eliminar por completo el vínculo entre un pago (o política) y el proceso de decisión de producción; por lo que deberían revisarse con cuidado.

Para Dyer (2007) “si el desarrollo rural radica en el crecimiento de la producción agraria, se deben diseñar políticas de fomento para minifundistas o productores de autoconsumo porque políticas generales pueden crear condiciones adversas a ellos, sobre todo si favorecen economías de escala y la comercialización, por su poco efecto sobre el ingreso de la población rural⁸⁶, porque el fomento a la agricultura no rural reduce la competitividad de la agricultura rural y propicia la integración de la población rural al mercado de trabajo” y “si el ingreso de los hogares rurales es estable ante las fluctuaciones en la producción agrícola por su diversificación y emigración de la población en busca de empleo, el ingreso de los trabajadores agrarios puede mejorar subiendo los salarios, lo que baja la rentabilidad y deprime la producción, salvo que crezca la productividad de la mano de obra”.

Según el autor “si la estrategia de desarrollo rural es integrar a la población al mercado de trabajo, la política pública debe fomentar la inversión que aumente la productividad de la mano de obra rural, y si el desarrollo rural radica en el crecimiento de la actividad propia de la población rural, deben diseñarse políticas que eleven su productividad en general, porque los pequeños productores son más ineficientes” y “debe buscarse además que los productores logren aumentar su capital y mantener la propiedad de la tierra, sino, el crecimiento de su actividad podría no mejorar su ingreso (Ej. la mecanización puede elevar la productividad, pero reducir el empleo)”.

Para Fellmann y Möllers (2006:4), al ser el ajuste estructural uno de los objetivos más relevantes de las políticas agrarias expresados por los gobiernos, los PDI de asistencia para el ajuste estructural (pagos de compensación) buscarían ayudar a los agricultores a adaptarse a los cambios de política

⁸⁶ Para Fellmann y Möllers (2006), los PDI deben estar claramente ligados a un objetivo político específico y no mezclarse con otros y garantizar eficiencia en la asignación de recursos.

que no podían preverse y que afectan negativamente a sus ingresos; así, al buscar el pago de compensación actuar sobre las presiones contra el ajuste estructural, se prevé su diseño para un período de transición dado porque de ser permanente aumentaría la distorsión y se ralentizaría el cambio estructural, y porque es deseable reducir los pagos con el tiempo de estos apoyos bajo el supuesto de que si los agricultores ajustan sus prácticas agrarias en el tiempo disminuye la necesidad de hacer más pagos⁸⁷, fondos que podrían orientarse a áreas cruciales.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores surgieron en ALC más que para cumplir con las demandas sociales de la agricultura para dar la idea de que se protegieron a los sectores vulnerables a los TLC con los EE.UU. sin interferir en su implementación. Son transferencias -a productores agrarios o a explotaciones individuales- de recursos públicos realizadas por los gobiernos de la región y que aumentarían los ingresos de los agricultores.

Los apoyos se destinarían a productores con explotaciones agrarias lícitas, sobre todo a pequeños o medianos. En México y Colombia se previeron para los productores de los cultivos tradicionales más afectados por el TLC con los EE.UU., aunque en 1995 se ampliaron en México a todo tipo de cultivo, porque para ser desacoplados, los pagos deberían recibirse sin importar lo que se produzca, pero siguieron ligados al área y con ello, a la producción. En Honduras y Perú, los productores debían integrar una organización legalmente constituida.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores en países de ALC con TLC con los EE.UU. son PDI de asistencia para el ajuste estructural (pagos de compensación), para que se adapten los agricultores a los cambios de política iniciados en los 80 e intensificados con los TLC.

Según Hernández y Martínez (2009:153) “En 1994 con la entrada de México a la economía internacional al formalizar el TLCAN terminó una forma de intervención gubernamental en la agricultura al eliminar los precios de garantía para dar paso al establecimiento de políticas como PROCAMPO,” entre otras reformas para imponer las leyes del mercado en la economía. Agregan que “Un objetivo principal de la política agrícola aplicada durante la fase de precios de garantía fue aumentar la producción agrícola para garantizar la producción de alimentos y materias primas baratas, y apoyar así la industrialización”; y que “las medidas en este periodo fueron subsidios directos a la producción, comercialización y transformación; precios subvencionados, crédito

⁸⁷ Los PDI si se utilizan, por un período definido y con reducción progresiva de los pagos, como una medida para compensar las pérdidas de ingresos por los cambios de política, podrían ayudar a los agricultores a adaptarse a los cambios y a liberar presupuesto al aumentar la eficiencia (Fellmann y Möllers, 2006).

agrícola y protección ante las importaciones de mercancías agrarias externas”, pero se dijo que “estas políticas ayudaron al descenso de la competitividad agropecuaria y del desarrollo rural”.

En los 80 “la política económica cambió e iniciaron reformas regulatorias y estructurales para transformar una economía cerrada y orientada al mercado interno a una abierta e integrada a la economía internacional”; “En materia agraria las reformas iniciaron en 1986 con la entrada de México al GATT y con un programa del agro centrado en promover los mercados” y “al entrar en vigor el TLCAN en 1994 y con el AARU del GATT en 1995, se intensificaron estas reformas, se privatizaron o liquidaron empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, se liberó el comercio exterior de casi todos los bienes agrarios y se eliminaron los subsidios a la producción y se sustituyeron por pagos directos a los productores” (p.153).

Según Hernández y Martínez (2009:154), citando a Yúnez, afirman que “los efectos de estas reformas y del TLCAN serían el aumento del comercio agrícola entre México y los EE.UU., la reducción de los precios de los cultivos básicos (cebada, maíz, oleaginosas, sorgo y trigo) por la eliminación de los precios de garantía y el TLCAN, la disminución de la producción nacional de granos y oleaginosas por la baja competitividad de los productores de México frente a los de Canadá y los EE.UU.⁸⁸, la sustitución de cultivos básicos por cultivos de exportación (frutas y hortalizas) y la menor actividad económica”; cambios de política que afectarían a los agricultores.

En Centroamérica, para Tolentino y Martínez (2005:78), los EE.UU. exigieron para la firma del RD-CAFTA eliminar los subsidios a la exportación y prevenir su reintroducción, pero desde el inicio excluyó el tema de sus subsidios y apoyos internos aludiendo ser del ámbito multilateral de la OMC, por lo que desde la entrada en vigor del TLC los países renunciaron a exigir a los EE.UU. la eliminación de los apoyos, aunque éstos afectaran actividades agrícolas y agroindustriales sensibles para la región, y que con el CAFTA ese país “legalizara el comercio desleal entre las Partes, oficializando el dumping en las relaciones comerciales con El Salvador y Centroamérica”.

Para los autores (2005), la región se comprometió a establecer mecanismos para evitar que productos agrícolas subvencionados de países no Parte, ingresaran a la Zona de Libre Comercio y aprovecharan las preferencias arancelarias en CAFTA, así, el TLC obligó a Centroamérica a renunciar a la

⁸⁸ Para Rubio y Vélez (1994), Calva (1996) y De Janvry (1995) el paso de política de precios de garantía a apoyos directos al productor redujo la producción de granos y oleaginosas por la baja competitividad de México con EEUU y Canadá (Andrécy, Martínez, Mora y Vázquez, 2004:53).

importación de productos agrícolas subsidiados no provenientes de los EE.UU.; lo que develaba la estrategia global de la política comercial agrícola externa de ese país de proteger su producción agroalimentaria de la competencia de productos subvencionados de otros países. Así, los EE.UU. exigieron abrir los mercados agroalimentarios de ALC sin variar sus protecciones. Además, no se incorporaron como áreas vinculantes del tratado aspectos esenciales como el tamaño del mercado, la capacidad de respuesta al ajuste económico, la reasignación de recursos y la falta de diversificación productiva; y la cooperación y las transferencias de recursos como instrumentos para compensar las asimetrías y promover la convergencia económica entre países se debatieron poco en las negociaciones, deficiencias citadas por Tolentino y Martínez (2005:77).

En los países andinos, los EE.UU. condicionaron la negociación del TLC a la liberalización inmediata de la oferta exportable de ese país, la eliminación de la franja de precios que aplican estos países a la importación de los productos agrícolas⁸⁹, la eliminación de licencias de importación y de los aranceles en plazos definidos (Castro, 2006:19). Durante la exposición de aspiraciones de cada país en la negociación, los EE.UU. planteó que el sistema de franjas de precios era ilegal (Andina, 2004)⁹⁰, pretensión que los equipos negociadores de Perú, Colombia y Ecuador rechazaron al inicio de las negociaciones, al ser éste válido y aceptado por la OMC.

El Sistema Andino de Franja de Precios como mecanismo de estabilización de precios internos se estableció con la decisión 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, vigente desde febrero de 1995; el cual protegía a los productores y consumidores nacionales de la importación de bienes como azúcar, aceites y grasas, lácteos, maíz, arroz, carne de cerdo, papa y frijol, dada la inestabilidad y distorsión de sus precios internacionales (CEDETRABAJO, 2014).

Según Fairlie, Queija y Rasmussen (2006) Perú se comprometió en el TLC a renunciar al mecanismo de Franja de Precios ante los EE.UU.⁹¹, reduciendo la protección de los productos bajo este régimen (arroz, maíz amarillo, lácteos y azúcar), exponiéndolos a las variaciones de los costos de importación, por lo que según los autores “el Perú se comprometió ante la OMC a no invocar la salvaguardia agropecuaria ni aplicar subsidios a la exportación o a la producción interna, siendo la

⁸⁹ “Si el precio cae por debajo del piso que se define, se aumenta el impuesto de importación o arancel. Cuando supera el techo, se rebaja a cero el arancel. Es decir, mediante un impuesto variable se contrarrestan las oscilaciones de las cotizaciones internacionales de estos bienes” (La República, 2005).

⁹⁰ EEUU expresó su disposición a mantener las ventajas comerciales derivadas de la Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de la Droga (ATPDEA) (Andina, 2004).

⁹¹ “Perú no deberá aplicar ningún sistema de banda de precios (Sistema de Franjas de Precios) a mercancías agrícolas importadas de los Estados Unidos.” (Apéndice I nota 2a.).

franja de precios -su único mecanismo de protección⁹² eliminada en el TLC, mientras los productores de los EE.UU. mantendrían sus mecanismos de protección”.

Hernando Gómez, jefe negociador de Colombia, afirmó en su momento "Colombia no ha abandonado oficialmente el sistema de franjas de precios" pero que se estaban revisando mecanismos que lo sustituyeran en forma eficiente⁹³; y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, a su vez, dijo que si tal sistema de protección al agro fuera el más eficiente sería el más utilizado internacionalmente pero que sólo se usaba en Colombia, Ecuador y Perú y que si su relevancia fuera capital, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) "se haría enterrar al pie de esa bandera y no lo está haciendo" (La República, 2005).

Según el informe "Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina colombiana", de Planeta Paz, Sociedad Civil de EE.UU. y Oxfam (Dinero, 2012), la negociación fue inequitativa y asimétrica; y para Garay, Barberi y Cardona, el TLC llevaría a la pérdida del 16% de los ingresos de la población campesina colombiana y en materia agraria, permitió a EEUU "continuar con su política proteccionista a través de ayudas internas a la producción", mientras se exigió al país desmontar el Sistema Andino de Franjas de Precios, entre otras medidas ante las importaciones de los EE.UU. (El Espectador, 2012).

Así, los Programas de Apoyo Directo a Productores en los países de ALC con TLC con los EE.UU. -al abrir los mercados- se crearon para “ayudar” a adaptar a los productores al cambio estructural de política, no para sustituir las medidas de protección al agro que ese país exigió eliminar como condición para suscribir los acuerdos. Se buscaba retirar en forma progresiva y definitiva la ayuda que daba el Estado a los productores agrarios de ALC para mantener un ingreso estable. Ello, al pasar de medidas de control de precios a transferencias de recursos a los productores del agro para invertir en su actividad productiva, ayudas creadas como temporales y para mitigar las presiones contra el ajuste estructural y no para resolver los problemas estructurales de la actividad agraria, ocasionadas por las políticas de ajuste.

El PROCAMPO se creó para un tiempo de 15 años porque “en ese periodo los productores mexicanos iban a ser competitivos internacionalmente y la Ley de Capitalización del Procampo en

⁹² Permite predecir el precio de nacionalizar los productos importados, da transparencia a su cálculo y permite que las empresas cuenten con precios estables al neutralizar las fluctuaciones de los precios internacionales y ayuda a mejorar la competitividad de los productores nacionales (Fairlie, Queija y Rasmussen, 2006).

⁹³ Como la salvaguardia especial agropecuaria, el arancel remanente y los contingentes cerrados.

el artículo tercero transitorio estableció que su vigencia era hasta el 31 de diciembre de 2008 (Leyva, 2010). El componente de Apoyos Económicos Directos del programa AIS, no superaría los 6 años de ejecución del programa⁹⁴ y tendría “carácter transitorio y decreciente, asignándose en función del avance de los productores beneficiarios en términos de competitividad para enfrentar la competencia internacional o ser más eficientes en el mercado interno”⁹⁵. El PCC tendría una vigencia de 5 años, prorrogable por Ley a propuesta del Poder Ejecutivo y previa evaluación del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el impacto del programa, la generación de inversiones y empleo directo, y su costo fiscal⁹⁶.

La ayuda a los agricultores a adaptarse a los cambios de política a través de los PDI, consistía en otorgarles recursos por un periodo de tiempo dado para reconversión productiva que los hiciera más competitivos. Para ello, el objetivo y diseño de los apoyos –en el marco de los TLC con los EE.UU.- tiende en la mayoría de casos a la empresarización y/o la asociatividad de los productores agrarios y la sustitución de cultivos tradicionales por cultivos exportables, entre otras medidas, que de entrada limitarían el acceso a pequeños agricultores, al exigir formular proyectos o planes de negocios. Además, varios actores advirtieron que los PDI no eliminarían las asimetrías de estos TLC. Estos buscarían más bien paliar el daño que se sabía se les causarían con estos tratados a los productores de cultivos sensibles (Garay, Barberi y Cardona, 2006:158).

Luis Lorente (2004), al analizar antecedentes del AIS, afirmó que “el sistema de apoyos mexicano evolucionó hasta parecerse mucho al de los EE.UU., salvo por su monto por hectárea o agricultor, que era apenas la cuarta parte pero con una carga fiscal muy superior⁹⁷; y que el ingreso que perdieron los campesinos en cuanto a precios o volumen de producto vendido al mercado urbano se sustituyó por el subsidio y las remesas recibidas de familiares que salieron del campo”.

En México, en el 2010 en una propuesta de Ley del PROCAMPO presentada ante la Asamblea Legislativa, decía en la exposición de motivos que con esa iniciativa se daba “certeza a los productores de que será un programa permanente en tanto persistan las condiciones de desequilibrio en la competencia con los principales socios comerciales y el resto de las regiones del mundo que

⁹⁴ Parágrafo 2, artículo 3, Ley 1133 de 2007.

⁹⁵ Inciso 1, artículo 4, Ley 1133 de 2007.

⁹⁶ Artículo 4, Decreto Legislativo No 1077.

⁹⁷ “En el año 2002, mientras EEUU destinaron un 0.9% del PIB nacional a subsidiar su sector rural, México gastó el 1.4% de su PIB total” (Lorente, 2004).

respaldan con fuertes subsidios a sus propios productores agropecuarios” (Leyva, 2010). Así, pese al programa persistía la competencia desigual en el TLCAN.

3.4 Síntesis de la sección

Los Programas de Apoyo Directo a Productores como Pagos Directos a Ingresos buscarían facilitar la introducción de normas que hagan irreversible estos procesos de subordinación, al presentar estos apoyos como sustitutos de los sistemas de protección de precios que fueron eliminados para abrir los mercados a los productos agrarios de los EE.UU. La desnacionalización radica en sustituir los programas de protección a los productores nacionales por otros que favorecen intereses foráneos.

En el marco de los TLC de los EE.UU. con países de ALC los Programas de Apoyo Directo a Productores tendrían tres connotaciones. Serían Pagos Laterales al surgir por las negociaciones de TLC con los EE.UU., ayudar a acallar las protestas por las medidas agrarias de éstas y facilitar la ratificación del acuerdo en los países de ALC. Como Ayudas Internas permitidas por la OMC, son una forma velada como los gobiernos de países de ALC admitieron las ayudas internas otorgadas por los EE.UU. a sus productores y el ingreso de sus productos, gestando programas “similares”, aludiendo que les permitirían a los productores de la región mejorar la competitividad de su actividad, sin que fuera así. Como Pagos Directos a Ingresos de asistencia para el ajuste serían pagos de compensación para abrir los mercados de ALC a los productos agrarios de los EE.UU., sustituyendo los sistemas nacionales de protección de precios por estos pagos.

Tras definir qué son los Programas de Apoyo Directo a Productores y el papel que cumplen como pagos laterales, como ayudas internas y como pagos directos a ingresos; procede analizar las características de estos programas desde la perspectiva de la desnacionalización de los programas estatales, que según Sassen, suponen cambios relevantes en lo nacional que son poco visibles y por ello, difíciles de evidenciar, siendo esta una limitante del trabajo.

4. Principales características de desnacionalización de los programas

Pensar en la globalización económica exige identificar y sopesar los agentes involucrados: Estados capitalistas (centrales –ECC o periféricos –ECP), corporaciones transnacionales (CTN), u organismos internacionales, etc.; para revelar las relaciones de ordenación y subordinación entre ellos, y la injerencia de ECC en la toma de decisiones de ECP, que revela permanencia de asimetrías de corte imperial del pasado para mantener el control y explotación de recursos naturales, fuerza de trabajo y mercados de los ECP y la transferencia de excedentes desde sus áreas tributarias, de ALC en el caso de los EE.UU. (Saxe-Fernández y Delgado:2003).

Para los autores (2003), “a partir del peculiar manejo lingüístico y modus operandi del Grupo del Banco Mundial (BM) y de otros actores que trabajan de manera coordinada con éste, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Global Environmental Facility (GEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incidieron en el diseño e implementación de políticas que inducen la desnacionalización de los activos estratégicos de ALC”.

Distinguen entre organismos financieros internacionales y ECP relaciones de subordinación, acuerdos subordinados y negociaciones y resistencia; en las que el poder es referente esencial en el estudio de la “globalización”, contrario a quienes la muestran ausente de poder y resultado automático del mercado; y aluden que “las transacciones de la economía mundial ocurren en un “caldo de poder” en el que es central la relación y simbiosis entre el ECC —y sus instrumentos de proyección hegemónica como el FMI, el Grupo del BM-GEF y el BID, y la CTN, que operan desde el exterior sobre la base de un Estado-Nación” (Saxe-Fernandez y Delgado:2003). Además, según Morgenthau “el comercio y la inversión internacional pueden ser conducidos por empresarios y bajo principios empresariales, al ser “el librecambio y la empresa privada, el núcleo conceptual de la política económica exterior de los EE.UU.”, ajeno al Estado como propietario.

Para Saxe-Fernández y Delgado (2003), la International Finance Corporation (IFC), parte del BM, articularía organismos internacionales “socios”, CTN y Estados nacionales “anfitriones”; y habría impulsado proyectos de privatización y desnacionalización de los activos estratégicos de la periferia, operando “a partir de una organización que maquilla los verdaderos beneficiarios de sus programas”: Afirman que para “financiar proyectos del sector privado en países en desarrollo, ayudar a multinacionales del primer mundo a movilizar capital en los mercados internacionales y proveer asesoría y asistencia técnica a empresas y gobiernos”, el IFC trabaja en “clusters y sub-clusters interconectados entre sí, siendo beneficiarias las principales CTN del ramo que se trate.

Al derivarse los Programas de Apoyo Directo a Productores de los TLC de los EE.UU. con países de ALC, la premisa a validar es que a través de estos programas –financiados con recursos de crédito del BID- y bajo la “reconversión productiva” –operador de transacción del mercado como referencial global y del agronegocio como referencial sectorial- se habrían definido algoritmos para hacerlos operativos a nivel nacional con micro procesos que impulsen transformaciones que, en su sentido latente, fomentan la integración al agronegocio internacional bajo la premisa de la competitividad; y promueven cambio del patrón de cultivos en ALC bajo la división de trabajo del sistema agroalimentario, la preeminencia de hombres de negocios y la subordinación excluyente del pequeño productor, así como la financiarización y centralización de su operación.

Estos cambios, aunque son poco visibles suponen reformas en lo nacional al buscar reorientar hacia la lógica global ciertas prácticas específicas en los Estado nación; y serían las principales características de estos programas, desde la perspectiva de su desnacionalización.

La sección inicia con las prácticas del régimen alimentario corporativo, continúa con la lógica de modernización agraria en ALC en el contexto de las negociaciones de los TLC y finaliza con el sentido latente de la reconversión productiva en Programas de Apoyo Directo a Productores.

4.1 Prácticas del régimen alimentario corporativo global⁹⁸

Bajo este régimen la distancia en la producción de alimentos (de la actividad primaria al consumo) es cada vez más amplia y se configuran cadenas globales de valor por el despliegue espacial y las estrategias de grandes corporaciones agroalimentarias, en respuesta a múltiples crisis.

Las CTN definen las relaciones entre productores y consumidores a nivel mundial, reformando el sistema de producción y el de consumo hasta convertirlo en un único sistema global. La globalización alteró la articulación entre la producción primaria y la de los bienes alimentarios finales para el mercado, al internacionalizar la producción sectorial, industrializar la producción agraria, diluir los límites de los sistemas de producción y dar más relevancia a la distribución⁹⁹.

La capacidad de las CTN alimentarias de sustituir productos y homogeneizar la demanda de los consumidores, les permite llegar a amplios mercados en muchos países. Ahora la tendencia es producir bienes duraderos para destinos lejanos y suprimir particularidades de tiempo y lugar; creando un sistema productivo para mercados de consumo global. Las CTN de países centrales dirigen el proceso y los consumidores están en pocos países ricos y en élites de países pobres.

El “régimen alimentario corporativo o global” recurre a prácticas como¹⁰⁰:

* Fuerte concentración económica y territorial de la industria agroalimentaria (IAA). Vía compra y venta de empresas y estableciendo asociaciones que presionen a instancias públicas o privadas de su interés y fundaciones internacionales que incidan en prácticas agrarias de países pobres.

* Integración de diversas ramas de producción. Bajo actividades producto de modelos de agricultura subsidiada con raíces en la agroindustrialización, se establecieron relaciones internacionales que llevaron al control de la agricultura mundial por los países centrales.

* Diferenciación y complementariedad del producto. Por incidencia de la IAA los productos alimentarios se obtienen de combinar procesos diferenciados que se dan en diversos países y se

⁹⁸ Gorenstein, Silvia (2016). Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung, p 3.

⁹⁹ Para Gorenstein (2016:3), esto está ligado a: aumento de la demanda y nuevos hábitos alimentarios en China, India, Sudáfrica, etc.; cambios en el consumo de alimentos en países centrales (priman criterios de salud, funcionalidad, practicidad y calidad integral); aumento de población en zonas periféricas y creciente urbanización; aumento del mercado de biocombustibles por políticas públicas de cambio climático; difusión de nuevos paradigmas tecnológicos (biotecnología, tecnologías de información y comunicación) e innovación en el transporte (*containerizing*, intermodal).

¹⁰⁰ https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/90076_9.pdf

consumen en otros muy alejados de éstos¹⁰¹; y con estrategias para mercados globales de: a) productos masivos, locales o foráneos, elaborados bajo normas globales (alimento barato para clases populares) y b) productos especializados (frescos o exóticos) para consumidores ricos.

* Aumento de competencia entre productores agrarios. Reorientar los bienes agrarios básicos a productos exportables para la industria agroalimentaria global vuelve a los productores agrarios en competidores a nivel mundial, lucha feroz dominada por las IAA. Los agricultores sin condiciones favorables de tecnología productiva y mano de obra barata no podrían sobrevivir.

* Especialización regional. La industria agroalimentaria al comprar grandes volúmenes, pueden conducir a la especialización de la producción agraria de regiones enteras que producirán para los mercados globales, usualmente situados en lugares sin relación alguna con la producción y dependiendo de las compras de una o pocas empresas. Puede ser muy difícil para los agricultores del área salir de ese nicho de producción y compra del producto por la IAA¹⁰².

* Influencia en la demanda. La industria agroalimentaria puede influir en los hábitos de consumo de la población, siguiendo los que rigen el tipo de productos a ubicar en el mercado, aislando al productor agrario de la demanda final. La dieta en ALC, bajo el influjo de la publicidad mundial y de la transnacionalización ha adoptado los hábitos de consumo de países ricos.

* Incidencia en la intervención pública. La industria agroalimentaria puede presionar para afectar las decisiones y políticas públicas de los ámbitos en donde opera. Intereses privados internacionales e internos, se combinan con las distintas fuerzas políticas internas (partidos) y con los gobiernos centrales y sub nacionales, así como los ámbitos regional y mundial (UE, OMC) para generar decisiones públicas favorables a ella en todos los niveles de acción pública.

Esto lleva a reconocer que los alimentos son producidos y entregados a los consumidores por redes alimentarias complejas e interrelacionadas que forman sistemas mayores y complejos, con componentes, comportamientos e interrelaciones gobernadas por reglas del sistema agroalimentario

¹⁰¹ Por ejemplo, “el sector ganadero se conecta, a través de la industria transnacional de piensos, a los ganaderos especializados en todo el mundo, para producir carnes a ser consumidas sobre todo en países ricos que concentran la capacidad de compra de los consumidores”. Ver en https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/90076_9.pdf

¹⁰² “Empresas como Cargill y Continental, con 50% de las exportaciones de granos de EEUU, pueden alterar la ventaja comparativa de varios países sólo con sus decisiones sobre donde construir sus instalaciones de almacenes, transporte y elaboración de productos”. Ver en https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/fondo/pdf/90076_9.pdf

global. Así, la industria alimentaria busca entregar productos alimenticios de alta calidad e inocuos, según las necesidades y expectativas de los consumidores, y les dé más valor.

Tal entramado promueve los intereses de un grupo reducido de grandes transnacionales que impulsan y gobiernan los eslabones de la cadena agroalimentaria globalizada, régimen en el que las transnacionales para expandirse recurren a estrategias como el control de las reglas del juego agroalimentarias, el empleo de nuevas tecnologías, el uso de tiempo y espacio y la financiarización, según Delgado (2010:36), para eliminar trabas y rigideces que obstruyan procesos de crecimiento y acumulación de los negocios de provisión de alimentos.

Este sistema concibe la cadena alimentaria como etapas secuenciales e interrelacionadas desde el campo hasta el consumidor y contempla cadenas de abastecimiento, análisis de enlaces, sistemas de productos básicos, cadenas productivas y cadenas de valor altamente coordinadas e integradas y con reglas de participación; siendo la cadena de valor la alianza vertical o red estratégica de organizaciones comerciales independientes en una cadena de abastecimiento, enfocada al valor, a la calidad e inocuidad, provocados por la demanda, bajo 3-C (coordinación, cooperación, comunicación), claves para el éxito de las cadenas de valor (Cuevas, 2008:18).

Tales prácticas se expresan en el sistema agroalimentario de ALC con: (i) la transnacionalización del sistema y su profundización; (ii) la difusión y expansión en la agricultura de ALC de los “cultivos flexibles” –maíz, palma y caña de azúcar- con fines alimentarios, para pienso y biocombustible y (iii) el cambio de la estructura y funcionamiento del mercado interno regional, por el aumento del consumo per cápita y por cambios en la dieta (más consumo de carnes, lácteos, verduras y frutas) y en los hábitos de consumo por la creciente urbanización (Gorenstein, 2016:3). Así, la transformación de la agricultura y la producción de alimentos en ALC, está ligada a la convergencia de producción de alimento humano y animal y generación de bioenergía.

Para Gorenstein (2016:4) “los nuevos paradigmas tecnológicos –ingeniería genética, biología molecular y genómica, etc.- dan un salto cualitativo y cuantitativo en el agro regional al difundirse “paquetes tecnológicos” (semillas, herbicidas, fertilizantes, etc.), del oligopolio genético -químico transnacional; y se refuerza la lógica global de acumulación, que profundiza la especialización de ALC en la explotación y exportación de recursos naturales con poca elaboración local”. Así, para la autora (p.5) se amplió la necesidad de investigación y desarrollo “con su efecto en las escalas, la estructura de los mercados y su grado de concentración”; de la mano de CTN del sector.

Éste régimen agroalimentario corporativo habría permeado al sector agrario latinoamericano. A continuación, se presentan las lógicas de modernización para el sector agrario que gobiernos de ALC con TLC con los EE.UU. promovieron –a la vez que cursaban las negociaciones de los TLC- e impulsaron el agronegocio a nivel nacional, con el que se buscaría adaptar el agro al rol previsto para estos países en el régimen alimentario global, siendo los Programas de Apoyo Directo a Productores una expresión de las políticas de transición a la agricultura aplicadas en la región.

4.2 Lógicas de modernización agraria en ALC en el contexto de las negociaciones de los TLC con los EE.UU.

En México, la modernización definida como el uso de alta tecnología y de dirección empresarial de las explotaciones, unida a la atención de la población de bajos recursos, fueron las estrategias que el presidente Salinas de Gortari adoptó bajo el Plan Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 y del TLCAN, cuyo paradigma para Tarrío y Fernández (1994:624) parecía ser la agricultura de los EE.UU. pero en condiciones económicas, sociales y de recursos muy distintas.

Para Pratt y Rivera (2003), la estrategia del sector agrario de Centroamérica para sobrevivir debía adoptar una nueva tecnología que le permitiera mejorar su productividad y competitividad y lograr una fuerte articulación entre empresas y productores, para impulsar la competitividad. Iniciada la negociación del CAFTA-RD, según los autores (2003:30), se planteó que la agricultura moderna “debía articularse con la agroindustria para cumplir los estándares internacionales de calidad e inocuidad y acceder a servicios de gestión, gerencia y asesoría y; con servicios técnicos, de comercio, y transporte; bajo una visión de integración regional para consolidar clusters”¹⁰³.

La modernización de la agricultura en Centroamérica debía (Pratt y Rivera, 2003): (i) lograr más diversificación productiva y agregar valor con su industrialización, uso de tecnología apropiada y nichos de mercado altamente competitivos y rentables como el agronegocio; (ii) crear un marco institucional, legal y regulatorio favorable al empresarismo y operación de los mercados que potencien factores de producción especializados que aunque sean más difíciles de desarrollar¹⁰⁴ haga

¹⁰³ Fomentar los encadenamientos productivos y las redes de proveedores de servicios consolidados en *clusters* nacionales y regionales.

¹⁰⁴ Se da relevancia de la infraestructura productiva, inteligencia comercial, capacitación y productividad de la mano de obra, servicios públicos, inversión en investigación y desarrollo, y disponibilidad de recursos financieros para impulsar los negocios y diversas actividades empresariales.

menos vulnerables los sectores productivos a la competencia por su ventaja competitiva y (iii) lograr estándares de calidad mundial y seguridad alimenticia, ambiental y social; certificables.

Agregan (p.33), que se debía ampliar la competitividad eliminando distorsiones y trabas al libre mercado que aliente la competencia entre empresas; fortaleciendo leyes de propiedad intelectual y biotecnología y creando mecanismos transitorios de ayuda para los productos más sensibles e intensificando el uso de instrumentos de apoyo exitosos a nivel global, basados en la provisión de conocimiento, infraestructura, transferencia tecnológica e inteligencia comercial.

En Colombia, el DNP (s.f.:3) aludiendo lo estratégico del sector agrario en el desarrollo del país y las ventajas comparativas en las negociaciones comerciales internacionales, afirmó que el Gobierno nacional recurrió a la Banca Multilateral para financiar la provisión de bienes científicos y tecnológicos para el agro y aumentar la admisibilidad de los productos en los mercados externos en cuanto a condiciones sanitarias y de inocuidad, para lo que expidió el Conpes 3316 de 2004¹⁰⁵ que financiaría el Proyecto de Apoyo a la Transición de la Agricultura y el Medio Rural-PTA. El objetivo del PTA era apoyar la transición de la agricultura y del medio rural optimizando recursos para el conocimiento e innovación tecnológica para ayudar a mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y agroindustrial y a reducir la pobreza en el campo; lo que hacía de éste una iniciativa relevante para lograr los objetivos de la Agenda interna del sector.

El DNP (p.4) precisa que el PTA se proponía adelantar dos áreas estratégicas: conocimiento e innovación y fortalecimiento del sistema nacional de medidas sanitarias y fitosanitarias (SNMSF): La primera buscaba cofinanciar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación: identificados en las agrocadenas productivas, que hacían parte de las Agendas de Investigación y Desarrollo Tecnológico y que cumplían los requisitos de las convocatorias públicas del MADR, con el concurso y apoyo del sector privado, los fondos parafiscales y las Entidades territoriales. La segunda buscaba mejorar las condiciones de sanidad de la producción agropecuaria y la inocuidad y aseguramiento de la calidad de los alimentos con el fortalecimiento del SNMSF¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Conpes 3316 de 2004, por medio del cual se solicitó la Contratación de un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por US\$ 30 millones para financiar el Proyecto de Apoyo a la Transición de la Agricultura y el Medio Rural, Bogotá, 29 de noviembre de 2004.

¹⁰⁶ Las actividades financiadas eran: diseño y operación de la Red Nacional de información del MSF; puesta en marcha de un sistema de autorización para delegar las labores de Inspección y Vigilancia de la sanidad agraria; apoyos para superar las barreras sanitarias de las cadenas de carne bovina, leche, frutas y hortalizas; y capacitación a los productores agrícolas en buenas prácticas para mejorar la sanidad de la producción (DNP, s.f.).

Los criterios para desarrollar estas áreas eran (p.4): (i) focalizar los fondos en actividades de ciencia, tecnología e innovación agrícolas en una agenda de prioridades que -formulada y ajustada periódicamente con participación de los sectores gubernamental (nacional y regional), productivo (productores, agroindustriales y comercializadores) y científico y tecnológico- se orientaría a fortalecer las cadenas productivas como plataformas de innovación; (ii) promover la participación de la inversión privada, de recursos parafiscales y de los gobiernos territoriales en la financiación de actividades científicas, innovación tecnológica e institucional y de transferencia de tecnología; (iii) mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, fortaleciendo el Sistema de MSF, para asegurar la admisibilidad de productos agrarios en el mercado internacional y (iv) propiciar la mejora de la competitividad de la producción agraria nacional.

Finalmente, según el DNP, el proyecto buscaba favorecer las condiciones de los productores agrarios, en particular de los que estuvieran organizados, mediante el diseño de instrumentos que ayudaran a mejorar la competitividad de sus actividades y a favorecer su inserción en los mercados; dando especial énfasis a las agrocadenas productivas como instancias de gestión de políticas y hacia las cuales se focalizarían sus instrumentos.

Así, el modelo promovido para el agro en los países de ALC con TLC con EEUU haría operativa en lo local las prácticas del régimen agroalimentario corporativo o global, a través de la reconversión productiva que como su nombre lo indica buscaría la transformación productiva de cultivos tradicionales a cultivos rentables, propios de la industrialización de la agricultura.

Tabla 4-1. Prácticas del régimen alimentario global vs modernización del agro en países de ALC con TLC con los EE.UU.

Prácticas del “régimen alimentario corporativo o global”	Lógicas de modernización agraria en ALC
Fuerte concentración económica y territorial de la industria IAA	Identificar los territorios con potencial de lograr un alto nivel de dinamismo
Integración de diversas ramas de producción	Consolidación de clústers - Cadenas productivas agroalimentarias – Asociatividad
Diferenciación y complementariedad del producto	Diversificación, industrialización y uso de tecnología (Aumento de investigación y desarrollo)
Aumento de competencia entre productores agrarios	Empresarización
Especialización regional	Especialización regional (nichos competitivos y rentables)
Influencia en la demanda	Adoptar nuevos criterios de consumo (salubridad, calidad, inocuidad) – Sistemas de trazabilidad y calidad integral
Incidencia en la intervención pública	Creación de leyes de propiedad intelectual y normas de libre mercado (mecanismos transitorios de ayuda)

Elaboración propia

Esto, porque “la llegada de las necesidades del proceso productivo a todos los lugares jerarquiza el uso del espacio por la competencia entre los diversos agentes, lo cual plantea reorganizar las funciones entre las diversas fracciones del territorio, de modo que cada punto del espacio toma relevancia efectiva o potencial por sus virtudes naturales o sociales existentes o adquiridas según intervenciones selectivas” (Santos, 1996:29). Así, al mundializarse la producción se afirman y

diferencian las posibilidades de cada lugar, siendo constante buscar sitios más rentables¹⁰⁷ ante la mayor internacionalización del capital y el auge de empresas multinacionales; diferenciaciones geográficas estratégicas que permiten escoger a distancia el lugar ideal para una empresa dada; y que especializan el uso del territorio, revalorizando cada lugar y sus roles (Santos, 1996:29).

La movilidad de capitales internacionales ubicando en regiones distantes empresas proveedoras, productoras y comercializadoras permitió realizar procesos productivos en donde productores y proveedores locales carecen de condiciones y conocimientos requeridos por las empresas demandantes de materias primas alimentarias; y el transporte y la biotecnología han permitido incorporar suelos, fuerza de trabajo y masas para el mercado alimentario mundial en cualquier lugar con condiciones mínimas, al crear desajustes entre precios y costos de producción local de alimentos (Delgado, 2010:38). Así, siempre habrá territorios con mejores condiciones (sociales, económicas o políticas) para la producción, volviéndose en potenciales áreas de inversión que guían dinámicas como el acaparamiento de tierras y que sustentan nuevas lógicas del desarrollo territorial vinculados a los circuitos del capital ligados a la economía agroalimentaria (p.68).

Los programas de Apoyo Directo a Productores contribuirían a la dinámica de ligar lo local a lo global. A continuación, se analizan los algoritmos de la reconversión productiva (productividad, diversificación productiva, agregación de valor, cambio de cultivos, empresarización, asociatividad) y se abstrae su sentido latente bajo el concepto de desnacionalización.

4.3 Sentido latente de la reconversión productiva en estos programas

El objetivo declarado formalmente para la mayoría de estos programas, en el marco del libre comercio y la globalización de la economía, es aumentar los ingresos de sus beneficiarios para elevar (fomentar, promover, incrementar, mejorar) su competitividad asignando ayudas agrarias para introducir cambios tecnológicos, invertir en infraestructura, mejorar el manejo empresarial de las actividades agrarias, dar capacitación técnica y gerencial para la producción y comercialización de productos, promover prácticas productivas ambientalmente sostenibles y reducir el riesgo de daños por cambio climático, que mejoren la eficiencia de sus sistemas de producción (productividad). Esto,

¹⁰⁷ Vía fijación mundial de costos de producción y al equilibrio de las tasas de beneficios por la movilidad internacional del capital (Mandel, 1978:187).

al asumir la producción agraria como negocio y los elementos de la producción, incluso el suelo y la mano de obra, como mercancía (Paz, 2017:43).

Así, la lógica capitalista impuesta a la actividad agraria desde sus orígenes, se evidencia en los Programas de Apoyo Directo a Productores de los países de ALC con TLC con los EE.UU., cuyos objetivos incluyen de manera expresa algunos imperativos del mercado, ineludibles para todo actor productivo: la competencia, la maximización de ganancias y el aumento sin límites de la productividad a partir de la innovación tecnológica y la ampliación de escala, lo que no implica que los otros dos (rotación del capital y acumulación constante), no estén implícitos¹⁰⁸.

En esta sección se analizan algunos algoritmos de la reconversión productiva identificados en los proyectos de los Programas de Apoyo Directo a Productores, entre otras fuentes, y se abstrae su sentido latente en términos de desnacionalización de estos programas. Esto, al ser la “reconversión productiva” el operador de transacción del “mercado” como referencial global y del “agronegocio” como el referencial sectorial y, cuyo objetivo, en su sentido explícito, es crear valor agregado y/o diversificar la producción agropecuaria, con base en la innovación tecnológica y la mejora en la gestión empresarial y asociatividad, esenciales para facilitar la transformación y creación de sistemas agroempresariales competitivos, ambientalmente sostenibles y con responsabilidad social, que redunde en más ingresos y mejor calidad de vida de la población rural (Arias, Olórtegui y Salas, 2007:12) y cuyo sentido latente se presenta a continuación.

4.3.1 Fomenta la integración al agronegocio internacional bajo la premisa de la competitividad

Al ser la competencia desigual entre productores de países de ALC frente a los de los EE.UU. en los TLC el problema público que motivó la creación de los Programas de Apoyo Directo a Productores, ante la exigencia de los EE.UU. de eliminar las medidas de protección a los productores de ALC, la competitividad se definió como objetivo de varios de estos programas.

El objetivo de siete de estos programas es incrementar (elevar, fomentar, promover, mejorar) la competitividad; para mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias con el

¹⁰⁸ En el sistema capitalista, las categorías económicas de la competencia, la maximización de las ganancias, el incremento de la productividad de la fuerza de trabajo, la rotación del capital y su infinita necesidad de acumulación, son algunos de los imperativos del mercado (Wood, 2009), que cualquier emprendimiento productivo o de servicios debe reconocer para ser exitoso en un contexto donde impera la lógica del capital.

PROCAMPO de México; aumentar en Costa Rica los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agrarios con el Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible; reducir la pobreza en El Salvador con el Proyecto Promoviendo la Competitividad Rural y apoyar la transición competitiva de la agricultura y de la economía rural ante la liberalización comercial con el proyecto de ese nombre; mejorar la calidad de vida de la población rural en Guatemala con el Proyecto Apoyo al Diseño del Proyecto de Desarrollo Económico “Desde lo Rural” y; proteger en Colombia los ingresos de los productores en la transición con el Programa AIS y con el Programa DRE. El objetivo del PATCA III es promover y facilitar la tecnología que permita aumentar la competitividad e incrementar las exportaciones.

El PROCAMPO de México y los Apoyos Económicos Directos del Programa AIS de Colombia son los únicos que declaran que buscan compensar o proteger los ingresos de los productores afectados por los TLC con los EE.UU. El programa Apoyo a la transición competitiva del sector Agrícola y la Economía Rural de El Salvador previó generar recomendaciones para apoyar a los hogares rurales en aprovechar las oportunidades del CAFTA y en Nicaragua, el Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios busca “desarrollar estrategias nacionales y regionales para la transición competitiva de la agricultura y de la economía rural ante la liberalización comercial y lograr la transformación productiva de las familias beneficiarias, con apoyos asociativos para fortalecer la capacidad de estas familias en la producción y comercialización de productos de alto valor”, lo que revela cambios de fondo en el agro y su alcance regional.

La competitividad a nivel internacional “es la capacidad de un país de participar en mercados externos de forma exitosa y elevar el nivel de vida de sus ciudadanos”; siendo competitivo “cuando puede soportar la oferta de otros países, vender sus productos y servicios de manera rentable y/o atraer inversión foránea, logrando crecimiento económico y beneficios en empleo e ingresos”; y la determinan “la capacidad de sus empresas de crear y aprovechar ventajas comparativas y factores como estabilidad macroeconómica, mercados financieros desarrollados, infraestructura, tecnología, innovación y eficiencia en el mercado laboral” (Roldán, s.f.).

Pratt y Rivera (2003:25) argumentando que empresas de países desarrollados se posicionaron y crecieron en el agronegocio internacional, afirman que “lograr la competitividad agraria exige especialización, aprovechamiento de economías de escala y presencia en la cadena de valor; diferenciación en nichos de mercado o productos con atributos ambientales y sociales; y agregación de valor mediante la agroindustrialización e investigación y desarrollo tecnológico”.

Así, en documento financiado por la FAO se presentan como retos para toda Centroamérica el articularse al agronegocio internacional y se hacen explícitos para ello, aspectos para lograr insertar su actividad agraria en el régimen agroalimentario global aplicando algunas prácticas de éste, como agroindustrialización, encadenamientos verticales y especialización, entre otros, y en el que se aluden al uso de programas como los Apoyos Directos a productores. Esto se advierte en la lógica de modernización agraria en México y Colombia, como ya se dijo, y exige reconversión productiva con base en innovación tecnológica y empresarización y asociatividad.

El algoritmo elevar la competitividad para mejorar los ingresos de los productores, sobretudo de los pequeños y medianos, reducir la pobreza o mejorar la calidad de vida de la población rural; bajo esta lógica obedecería a la idea de Cuevas (2008:48) que “elevar la competitividad en las cadenas agroalimentarias puede aumentar la prosperidad de todos los actores de las cadenas”. Así, estos programas de apoyos estarían dirigidos, al final, a actores que integren estas cadenas y si se parte de que “El capitalismo destruye las empresas poco creativas y poco competitivas”¹⁰⁹, la agricultura de autoconsumo y los pequeños y medianos productores no se beneficiarían de esa prosperidad y tenderán a desaparecer al estar fuera de tal entramado porque “la acumulación de capital las lleva a competir entre ellas y a innovar y sólo sobreviven las más potentes”.

En efecto, la agricultura familiar, basada en imperativos ajenos al del valor y que no responde de igual forma a los principios del mercado capitalista ni al agronegocio, aunque le permiten persistir en los mercados creando procesos alternativos al desarrollo capitalista (Paz, 2017:40); queda fuera de los apoyos si no cumplen la exigencia de reconversión que implica un cambio cultural.

El algoritmo “elevar la competitividad para mejorar los ingresos de los productores” como sentido explícito de los Programas de Apoyo Directo a Productores, en sentido latente buscaría elevar la competitividad en las cadenas agroalimentarias para aumentar la prosperidad de todos sus actores y de las transnacionales que están detrás, excluyendo a los no hagan parte de ellas ni produzcan para el agronegocio. La desnacionalización radica en que estos programas incentivan actores que integran las agrocadenas o ligados a agentes del agronegocio internacional.

¹⁰⁹ Para Fernando López, profesor del Pensamiento Económico de la Universidad de Granada, ese planteamiento es una especie de darwinismo social, evocando a Schumpeter que con frecuencia lo vinculaba con la evolución.

Para Soto (1990), “el agro lo integra gradualmente grandes empresas -con procedimientos similares a los de la industria- y la gran empresa transnacional¹¹⁰, acorde a la globalización de la economía de la que surge una división internacional del trabajo agrario, por su mayor avance tecnológico, que permite a los países industrializados tomar ventajas por su mayor capacidad de producción y comercialización y definir los productos que convienen a sus intereses”.

En México, Yazmín Copete Zapot -exdiputada federal- señaló que “empresas como Nestlé, Pepsico (Sabritas y Gamesa), Bimbo, Maseca, Minsa, ADN, Herdez, Jumex, Bachoco, Sukarne y Lala, junto con Cargill y Monsanto, se beneficiaron con la exención de más de US\$3 mil millones en aranceles de importación en una década y en 2011 recibieron \$10 mil 376 millones del presupuesto federal”, “destruyeron las bases de la seguridad alimentaria y devastaron la producción de maíz blanco y que su consumo como parte de la dieta de los mexicanos depende de Cargill y Monsanto, que imponen y manipulan el mercado interno de granos y productos básicos mientras el gobierno niega subsidios a los campesinos” (El Presente, 2013).

4.3.2 Promueve cambios del patrón de cultivos bajo la división del trabajo del régimen agroalimentario global (objetivo)

La reconversión productiva, como alternativa para enfrentar la apertura comercial bilateral, se promovió en ALC con: (i) aumento de productividad; (ii) agregación de valor; (iii) diversificación agraria y (iv) cambio de cultivos. Los textos de los proyectos de crédito de los Programas de Apoyo Directo a Productores dejan ver la reconversión como vía para lograr la competitividad.

Cuatro Programas de Apoyo Directo a Productores definieron como objetivo incrementar (aumentar, mejorar) la productividad para mejorar en México los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias con el PROCAMPO, promover en la República Dominicana aumentos en el ingreso agrícola de los beneficiarios con el Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria (PATCA II), incrementar en forma sostenible los ingresos de las familias rurales de bajos ingresos en Nicaragua con el Programa Reactivación Productiva Rural y mejorar en Colombia la competitividad con el Programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE). El objetivo del Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA I) en la República

¹¹⁰ “Del 50% de las ET de EEUU, cerca del 80% se ubican en ALC, en especial en Brasil, México, Colombia, Perú, Venezuela y América Central” (Soto, 1990).

Dominicana era aumentar la eficiencia de la agricultura para mejorar la competitividad del sector agroalimentario y disminuir la pobreza en zonas rurales.

Se alude que “para fomentar la competitividad hay que elevar la productividad lo que exige incluir cambios tecnológicos y en la gestión de la producción que modifiquen las prácticas culturales para reducir tiempos, costos y riesgos, y así poder aumentar los ingresos del productor o los beneficios de la empresa” y que “se busca mejorar la calidad para crear ventajas competitivas y consolidar o ingresar los productos en el mercado” (Arias, Olórtegui y Salas, 2007:13).

Para Arias, Olórtegui y Salas (2007:13) “aumentar la productividad es la preocupación constante en el agro para elevar la rentabilidad y los ingresos en forma sostenida, competir exitosamente en el mercado y subir el nivel de vida de las familias rurales” y agregan que “alcanzar mayor rentabilidad permite consolidar la importancia del sector agroalimentario en la economía, atraer inversiones y generar más y mejores puestos de trabajo”, pero admiten que “la baja productividad es un círculo vicioso porque los agricultores de bajos ingresos no tienen recursos ni son sujetos de créditos, lo que les impide hacer las inversiones necesarias para aumentar su productividad”. Así, mejorar la productividad para mejorar los ingresos de la población rural pobre sería retórica.

Agregar valor es otra opción de cambio que crea encadenamientos productivos y como estrategia de especialización de la producción exige (p.15): (i) incluir propiedades que den valor al producto y lo diferencien e (ii) integrarlo al circuito de empaque, procesamiento, aprovechamiento de subproductos y comercialización. “La innovación tecnológica depende de las transformaciones requeridas¹¹¹ y el empleo de mano de obra más especializado y permanente al no limitarse a actividades primarias, lo que lleva a que los ingresos rurales aumenten y sean más estables en el tiempo” (p.15), lo que excluye a los agricultores pobres. Según APAGRO, en tanto “se logre la transformación productiva de las familias beneficiarias se podrán implantar apoyos para mejorar la capacidad de estas familias en la producción y comercialización de productos de alto valor”.

La diversificación “es el cambio a rubros más rentables y competitivos, exige mayor productividad y busca reducir la vulnerabilidad económica de los agricultores al complementar la actividad principal con otras actividades y es una estrategia de conservación de suelos, manejo de plagas y

¹¹¹ “La producción de etanol en Colombia a partir de la caña de azúcares es un ejemplo de una importante inversión en innovación tecnológica y un ejemplo en innovaciones tecnológicas sencillas, es la transformación y/o procesamiento de productos como: plantas medicinales o aromáticas deshidratadas, maca liofilizada, néctares, etc., que dan como resultado una duplicación o triplicación del valor del producto final” (ICA 2006).

enfermedades, aprovechamiento de la capacidad instalada y/o cambios de clima” (p.12). Ésta, aunque puede darse entre pequeños, medianos y grandes productores se supedita a condiciones de la finca, restricciones presupuestales, características de los mercados y tecnología disponible (p.12), que agricultores de autoconsumo y pequeños productores difícilmente pueden cumplir.

El cambio de cultivos es el paso en procesos de apertura comercial a productos más rentables y con ventajas comparativas y ante los efectos negativos de las importaciones que ingresan al mercado interno en condiciones más competitivas, reorganizando los factores de producción lo que implica riesgos y transformaciones significativas en la gestión del agronegocio; y en el caso de pequeños y medianos productores exige apoyo del Estado (Arias, Olórtégui y Salas, 2007:15). Norton (2004) señaló como opción de compensación para los productos afectados por el TLC entre Perú y EE.UU., cambiar a cultivos permanentes con ventajas comparativas y sostenibles.

Bajo esta lógica de reconversión se deberían producir nuevos cultivos aumentando la producción de los más rentables y reduciendo los que no lo son o agregando valor a sus productos; pero, aunque es viable reasignar a la nueva actividad recursos productivos utilizados antes, se requiere de inversión que facilite el cambio y por ende de acceso a crédito al inicio del proceso en el caso de pequeños y medianos agricultores; y la pertenencia del productor a alguna cadena productiva le permite aprovechar las economías de escala, incluir valor agregado, coordinar proyectos de investigación y mejorar la calidad del producto final, distribuyendo los costos entre agentes.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores, bajo la idea de elevar la competitividad de los países de ALC con TLC con los EE.UU. -que se sabía serían lesivos sobre todo para los cultivos sensibles- fomentaron la reconversión con el uso de paquetes tecnológicos, siendo sus beneficiarios aquellos con la capacidad para acceder a estas tecnologías y articularse al agronegocio. Sin embargo, la implementación de los apoyos, según el BID (2015:15), podría ser incompleta y no lograr sus objetivos si su monto es reducido y los beneficiarios no pueden afrontar el resto de la inversión, condición de la mayoría de pequeños productores de ALC, que no tienen lo básico para vivir. Para Merino (2010:69) el PROCAMPO equivale a un seguro mínimo de sobrevivencia y son insuficientes para salir de la marginación, y en Colombia, el AIS no mejoraba las condiciones de vida de los hogares beneficiarios (Econometría, 2011:153).

La actividad agraria, desde el inicio del capitalismo, ha recurrido al “desarrollo tecnológico” para elevar la productividad y la competitividad, que permita maximizar la ganancia. En todas las épocas, sea cual fuere el régimen agroalimentario vigente y sus particularidades tecnológicas –revolución

verde, biotecnología, etc.- esta dinámica aumenta los insumos agrícolas, crea la necesidad de adquirirlos, endeuda a las pequeñas explotaciones y las lleva a su cierre, a liberar mano de obra y al éxodo rural. Esto, para extraer el excedente de las pequeñas explotaciones, cuya resistencia a desaparecer la socava la dependencia financiera y la sumisión a los grandes actores del sistema agroalimentario, que les imponen las condiciones para su reproducción.

En general, la expansión de los imperativos del mercado con algoritmos de la reconversión productiva, que en su sentido explícito dicen aumentar la productividad, crear valor agregado y/o diversificar la producción, etc., en su sentido latente buscan obligar a los agricultores de la periferia a sustituir las estrategias de autosuficiencia por la especialización en cultivos para el mercado global, generadores de ganancias, lo que excluye a los pequeños productores y a los de autoconsumo del agronegocio. Esto se advierte en los Programas de Apoyo Directo a Productores, que reiteradamente mencionan la transformación productiva de sus beneficiarios.

Con los programas de Apoyo Directo a Productores se promueve la reconversión productiva, en un sistema agroalimentario dominado por grandes transnacionales y caracterizado porque los productos alimentarios se obtienen de combinar procesos diferenciados en muchos países y se consumen en otros, lejanos a éstos. Así, ante la afectación a los cultivos sensibles de ALC con los TLC, por los apoyos de los EE.UU. a sus productores, la presión de ese país para la apertura agraria y los roles en el sistema agroalimentario (los países ricos proveen alimentos básicos y los pobres producen alimentos para biocombustibles), los gobiernos de ALC empezaron a promover cultivos en los que “podrían competir mejor” (Herrera, 2002).

Según Santos (2000), ciencia, tecnología e información, al servicio de las firmas globales, son claves para la nueva división territorial del trabajo y para Rubio (s.f.:7), el empuje de empresas transnacionales a los cultivos de vanguardia ha generado una forma de dominio (tecnológico) de quienes impulsan estos cultivos, que, por los altos montos de capital y sofisticada tecnología, son principalmente grandes empresarios con los medios para competir en este mercado.

Algunas referencias de diversos actores sobre esta dinámica en los programas en estudio son:

En México (Hernández y Martínez, 2009) se advertían cambios en la estructura productiva y en el patrón de cultivos al pasar de la política de precios de garantía a apoyos directos a productores, que haría caer la producción de granos y oleaginosas (sus productores pasarían a cultivar hortalizas y

frutas al no poder competir con los EE.UU. y Canadá)¹¹². Pese a ello, según Torres (2006:237) “el gobierno privilegió los cultivos agrícolas con mayores rendimientos por sus ventajas comparativas y la demanda del mercado de los EE.UU. por el TLC, en detrimento de cultivos básicos como maíz y frijol”. Además, “la reducción en el pago del PROCAMPO entre 1994/96-2006/08¹¹³ favoreció la reconversión de la superficie agrícola al estimular la reducción del área de granos y el aumento del de frutas y hortalizas” (García y Ramírez, 2015:263).

Según World Rainforest Movement –WRM- (2009) “desde 2004 el gobierno federal y de Chiapas impulsaron el cultivo de palma africana dando apoyo directo para reconversión productiva para promoción comercial, fomento a exportaciones, capacitación y asesoría, reduciendo apoyos a otros sectores para hacerlos poco rentables y orillarlos a tales plantaciones”, así, “el gobierno abandonó el agro y a los pequeños productores y bajo los TLC se enfocó en el agronegocio, siendo el pequeño productor, campesinos e indígenas, desamparados y obligados a dar su mano de obra barata y su tierra al cultivo de palma africana, que sólo es rentable por los subsidios del BM y el BID que financian programas como PROCAMPO para inversión en esos cultivos”.

El Secretario de Agricultura de los EE.UU., y sus homólogos centroamericanos se reunieron en Guatemala en septiembre 22 de 2008 para estudiar mecanismos para la participación más activa del sector privado en el CAFTA-RD y conversaron sobre la producción de biocombustibles y de usar granos básicos para elaborar alcohol y participaron empresarios de EE.UU. interesados en promover el comercio e inversión en productos procesados, bebidas, genética de ganado, carne y pollo, equipo agrícola, productos lácteos, fertilizantes y productos orgánicos (La hora, 2008).

Según la Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA) de Costa Rica “3% de los productores posee 50% del área sembrada de palma en el país, la cual desfinanció la agricultura campesina para apostarle a la inversión agroindustrial público-privada marcada por intereses económicos y desigualdades” (WRM:2016:11). El PFPAS promovía: (i) resolver problemas de productividad por fallas en la tecnología aplicada en los sistemas de producción, (ii) adoptar nuevos sistemas productivos acordes a las preferencias de los mercados internacionales o locales, (iii)

¹¹² Calva (1996) reportó que en valores per cápita la producción agrícola en 1994 fue inferior en 17.7 % frente a 1981, y la producción de los ocho principales cultivos declinó en 26.7 % en 1994. De Janvry et al. (1995) predijeron una reducción de 25 % en la producción de granos con este cambio de políticas, lo que implicaba una pérdida de 800 000 empleos en este sector (Andrécy, Martínez, Mora y Vázquez, 2004:53).

¹¹³ Torres (2006:227) citando a Zorrilla (2003) sobre los montos otorgados a PROCAMPO por hectárea afirma que realmente de “los 330 pesos de 1993 que se establecieron para el ciclo Otoño-Invierno 1993-1994, se redujeron a 323 en 1994, a 270 en 1995, a 228 en 1996, a 214 en 1997, a 210 en 1998, a 206 en 1999, y repuntaron a 208 en 2000 y 209 en 2001. Una disminución real de 27% en siete años”.

introducir sistemas productivos para uso más eficiente del suelo, liberando excedentes de tierra para usos forestales y de conservación y (iv) crear más valor agregado a la producción primaria.

En Honduras “se reportan 165 mil hectáreas de palma, cifra oficial poco documentada y en expansión por políticas e incentivos públicos” (WRM, 2016:10), actividad de transnacionales, productores y 18 mil pequeños productores (50 mil has)¹¹⁴ (p.11). Tras el golpe de Estado de 2009 “se consolidó de forma agresiva la expansión palmera, la militarización y la violencia contra campesinos sobretudo en el Valle del Agúan”, siendo de las principales causas “de deforestación y pérdida de territorio de las comunidades garífunas y misquitas” (p.10). A 2015, según la Federación Nacional de Palmeros de Honduras (Fenapalma) “7 de 10 plantas de extracción de aceite producían energía de biomasa” (p.13). Con recursos del Programa Nacional para la Reactivación del Sector Agroalimentario financiarían, entre otros, el Programa Nacional para el Desarrollo Social y Comunitario de Familias Productoras de Palma Aceitera y de Caña de Azúcar.

En Colombia, el Ministro de Agricultura dijo sobre el AIS (El Tiempo, 2006) que “éste beneficiaría a agricultores que realizaran proyectos de reconversión de cultivos o que mejoraran los que se hacían parte de la apuesta exportadora, que incluía: Palma de aceite, cacao, caucho, marañón, pitahaya, mango, bananito, lima tahití, aguacate, uchuva, piña, maracuyá, lulo, mora, tomate de árbol, granadilla, ají, madera aserrada y pulpa, carne, leche, tilapia, café, flores, plátano de exportación, caña de azúcar, algodón fibra media y larga, etanol carburante y biodiesel”.

Ante las críticas por la afectación de la agricultura tradicional por el TLC agregó (El Tiempo, 2006) que “reconvertir no solo significaba pasar de producir arroz o maíz a algún frutal sino invertir en la finca para mejorar la competitividad, para lo que se financiaría: siembra y mantenimiento de nuevos cultivos, adecuación de tierras, compra de maquinaria y equipo, infraestructura para producción agropecuaria, acuícola y pesquera, e infraestructura y equipos para transformación primaria y comercialización” y que “para mejorar la productividad se financiaría: adecuación de tierras y manejo del recurso hídrico, infraestructura para la producción agropecuaria, adquisición de maquinaria y equipos de transformación primaria y comercialización y se financiaría hasta 100% de los costos del proyecto para pequeños productores y 80% para medianos y grandes”.

¹¹⁴ “Las hectáreas registradas con cultivo de palma en Honduras es el que emiten las mismas empresas, que se estiman sub contabilizadas” (WRM, 2016:11).

Para Rodríguez y Castro (2010:28), a 2009 los más beneficiados eran la producción de palma de aceite, ganadería bovina de cría y doble propósito y café, con 44% de los recursos pagados, seguida por arroz, cacao, avicultura de engorde, ganadería bovina de leche, caña de azúcar, porcicultura y la avicultura de huevo comercial con 28% de los pagos y los demás recursos atendieron 128 actividades más; la palma de aceite tuvo la mayor asignación y concentración de recursos, \$211 millones en promedio/proyecto para el 0,6% del total de proyectos y el café con 49% de proyectos, \$1.6 millones; y el café y cacao buscaban ampliar su oferta exportable, los otros priorizaban palma de aceite, biocombustibles y mejorar productividad y competitividad.

Tabla 4-2. Actividades beneficiadas del Incentivo a la Capitalización Rural 2007 a 2009

Actividades	N° Proyectos	Distribución %	Vr. ICR Pagado (Millones de pesos)	Distribución	Promedio Proyecto
Palma de aceite	270	0.6	57.085	18.0	211.4
Ganadería bovina de cría y D.P.	6.368	13.9	45.901	14.5	7.2
Café	22.692	49.4	37.114	11.7	1.6
Arroz	778	1.7	23.172	7.3	29.8
Cacao	3.214	7.0	19.557	6.2	6.1
Avicultura engorde	423	0.9	13.810	4.4	32.6
Ganadería bovina de leche	1.539	3.4	10.717	3.4	7.0
Caña de azúcar	94	0.2	7.415	2.3	78.9
Porcinos	1.057	2.3	6.684	2.1	6.3
Avicultura huevo comercial	262	0.6	6.457	2.0	24.6
Otras 128 actividades	9.219	20.1	88.953	28.1	9.6
Totales	45.916	100	316.868	100	6.9

Tomado de Rodríguez y Castro (2010). Apoyos Económicos en el Sector Agropecuario Colombianos. CGR.

El componente del ICR del Programa AIS (Rodríguez y Castro, 2010:28), no presentó grandes avances en ampliación y diversificación de la oferta exportable de productos agrarios ni en los resultados de mejora de la productividad y competitividad del sector sino una amplia dinámica de expansión de cultivos de plantación en especial para la producción de biocombustibles.

En Perú, según el proyecto de crédito PE-T1181 se aplicarían los criterios evaluados en el diseño de los incentivos a los Planes de Negocios entregados por los productores para acceder a los recursos del programa orientados a la adopción de tecnologías. El proyecto PE-T1207 de la fase II del programa menciona para el componente 2 sobre el desarrollo de cadenas de valor de productos agropecuarios que se identificarían las cadenas productivas priorizadas por el MINAG: (i) cultivos transitorios (arroz, algodón, maíz amarillo duro, cebada/trigo, papa, menestras); (ii) cultivos permanentes (café, palma aceitera, cacao) y (iii) crianzas (vacunos de leche y carne camélidos). Además, la Ley Reversión Productiva Agropecuaria (ley 29736 de 2014) brindó apoyo para ayudar a agricultores de zonas con escasez de agua a cambiar sus cultivos y dejar de sembrar cultivos con alta demanda de agua o con impactos ambientales, ello bajo el PCC.

Por otra parte, aunque la cadena productiva del café tuvo las mayores transferencias del PCC en el periodo 2010-2013, según el MINAG “esto no lograría subir la productividad y competitividad del

cultivo de café en el corto y mediano plazo, pudiéndose volver a niveles iguales o menores a los de antes de la intervención” (Fuentes, Medina, Rojas y Silva, 2015:79).

Al ser el cultivo de palma de aceite un proyecto regional y de “integración económica” anclada a la producción de mercancías para exportación y cuya expansión se gestó “sin importar fronteras ni gobiernos”, “proyecto empresarial de gran magnitud fuera de proporciones nacionales de cada país” de ALC con TLC con los EE.UU. (WRM, 2016:13); ésta dinámica incluyó los programas objeto de esta tesis.

Así, a partir de las evaluaciones a programas como el PROCAMPO (Torres, 2006), se preveía que con estos apoyos los productores de cultivos sensibles en ALC no serían competitivos ante sus pares de los EE.UU. lo cual unido a su propósito de reconversión productiva, evidencia que un objetivo en su sentido latente de los Apoyos Directos a Productores era promover el cambio de patrón de cultivos acorde a la dinámica global, como parte de su desnacionalización.

Esto según Rubio (2016), bajo la transformación del agro por la demanda en los países del centro generó una división mundial del trabajo en la que los países de ALC se especializaron en exportar productos agrarios no tradicionales e importan altas cantidades de su alimento de los EE.UU., cambios estructurales dados entre 2003 y 2015: “(i) la estructura productiva mundial varió porque los cultivos energéticos como maíz, caña de azúcar, palma africana empezaron a crecer más rápido en área que los cultivos para alimentación (arroz, trigo y frijol); (ii) cambiaron los sectores dominantes al formarse un capital de empresas comercializadoras pero con intereses energéticos y financieros y (iii) se afianzó la división del trabajo en la que países del sur exportan materias primas energéticas y los del norte exportan alimentos básicos para la población”.

4.3.3 Ayudas concebidas para hombres de negocios, bajo premisas de empresarización y asociatividad, que subordinan o excluyen al pequeño productor (Población objetivo)

La reconversión productiva, además de la innovación tecnológica, establece la empresarización y la asociatividad como claves para facilitar la transformación que exige el agronegocio, lo que define al actor que impera en el régimen agroalimentario, que no es el agricultor tradicional.

Los textos de los Programas de Apoyo Directo a Productores en países de ALC con TLC con los EE.UU. se refieren a los productores agrarios como sus beneficiarios, enfatizando en los pequeños y medianos productores, productores de autoconsumo y familias rurales pobres, al elevar sus

ingresos con la mejora de la productividad y competitividad agraria aumentando el empleo ante la mayor demanda de trabajo, promoviendo su empresarización y/o asociatividad:

El PROCAMPO de México presenta como beneficiarios a los productores de autoconsumo, elevando su nivel de ingresos con las ayudas directas, a las unidades productoras mejorando su productividad y competitividad agrícola y las Unidades Económicas Rurales al darles liquidez para invertir en actividades productivas, lo que deja ver la evolución del programa en el tiempo. Los programas con los pequeños productores como beneficiarios son el Proyecto de Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria (PATCA I) y el Proyecto de Mejoramiento de Apoyos a la Innovación Tecnológica Agropecuaria (PATCA II), en la República Dominicana; el primero para disminuir la pobreza en zonas rurales y el segundo para promover el aumento en el ingreso agrícola de sus beneficiarios.

Para el PFPAS de Costa Rica y el PCC de Perú, pequeños y medianos productores eran sus beneficiarios; el primero para aumentar sus ingresos y mejorar la calidad de vida de sus familias y el segundo, a partir de la asociatividad para todo tipo de producto, entre ellos algodón, maíz amarillo duro y trigo, para los que se previó identificar y mapear cadenas productivas agrarias, cultivos permanentes y crianzas. El Proyecto Apoyo al Diseño del Proyecto de Desarrollo Económico "Desde lo Rural" en Guatemala mejoraría la calidad de vida de la población rural “promoviendo el empresariado indígena, la generación de empleo y la inclusión social”.

El programa PRONEGOCIOS de Honduras declara como beneficiarios a hogares rurales en pobreza y extrema pobreza, incluyendo los hogares y aldeas focalizadas en la iniciativa de protección social Red Solidaria, a quienes se ayudaría a elevar su ingreso. En Nicaragua, “los productores pobres con potencial productivo hacia cultivos de mayor valor” son los beneficiarios del Programa Reactivación Productiva Rural, quienes “con una visión integral del negocio rural podrían elevar sus ingresos” y, del Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios “las familias campesinas pobres con mujeres cabeza de hogar en posesión de buena fe de entre 1 y 10 manzanas serían a quienes se apoyaría a aumentar sus ingresos”.

Para el DNP (s.f.), el Componente Apoyos Económicos Directos del programa AIS de Colombia se dirigiría a toda la población rural, y el aporte en dinero del ICR favorecería personas naturales o jurídicas productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o fríjol; que desarrollaran proyectos de inversión nuevos y cuyo objeto fuera modernizar su actividad, mejorar su productividad, competitividad y sostenibilidad y reducir los riesgos. La Línea Especial de Crédito (LEC) se dirigiría

a las personas naturales y jurídicas productores de arroz, maíz, sorgo, soya, trigo, cebada y/o fríjol y que desarrollaran proyectos de inversión para mejorar la productividad. Así, tampoco fueron priorizados los productores de cultivos sensibles al TLC con los EE.UU.

La empresarización es el desarrollo de competencias en las personas para crear empresas o negocios innovadores o mejorar los procesos productivos y administrativos en los existentes, que les permita elevar sus ingresos y calidad de vida; la cual implica aplicar conocimientos y técnicas de gestión y transformar actividades productivas tradicionales (Solarte, 2011:15). Ésta exige según Solarte (2011:16), pasar de: (i) unidades productivas incipientes y aisladas de las cadenas productivas o asociaciones de productores a pequeñas unidades productivas con una mínima organización que les permita participar en el mercado en iguales condiciones a las formalizadas y con disposición a asociarse con otras unidades en su territorio; (ii) asociaciones sin tecnificación a asociaciones con capacidad de gestión en el mercado y estrategias tecnológicamente sostenibles para lograr más productividad y competitividad y (iii) áreas con tradición productiva a territorios con planes de integración y cooperación (pactos) que unan esfuerzos e intereses estratégicos del territorio y lo posicionen como región con oferta de alta calidad e identidad.

Para Solarte (p.18), la empresarización continuamente: (i) desarrolla de capacidades humanas individuales y colectivas para la gestión y creatividad en la creación y manejo de nuevos negocios sostenibles en el tiempo y competitivos en el mercado; (ii) aplica técnicas administrativas de gestión y gerencia que potencien la capacidad de la organización y le permitan altos niveles de eficacia, eficiencia en el manejo de sus recursos y en la relación con el mercado e (iii) incorpora innovación tecnológica en la producción, transformación y comercialización, y en la gestión de la organización, sistematización de procesos, e información y comunicación estratégica para la empresa. Este proceso se basa en “el establecimiento de alianzas, redes y plataformas de trabajo colectivo y cooperado que le permitan a la empresa beneficiarse de la capacidad institucional, técnica y tecnológica desarrollada por cada territorio y generar sinergia y capacidades territoriales de trabajo en red a través de dichas empresas” (p.19).

Esto bajo la lógica de capacidad humana de Sen (2010), centrada en la capacidad del individuo de llevar libremente la vida que valoran, lo que además de aumentar el crecimiento económico, ayuda a mejorar las condiciones de vida de los seres humanos y a construir una sociedad mejor. Así, por ejemplo, la educación eleva la eficiencia de las personas en la producción de bienes y servicios es una mejora en el capital humano que puede aumentar el valor de los bienes económicos e ingresos

de la persona educada y le da además beneficios como leer, comunicarse y desarrollar otras actividades que ayudan a hacerlo más humano (Ramírez, 2015:326).

Sin embargo, para Ramírez (2015:330) el capital humano promueve la creación de conocimiento, el cual entra al mundo empresarial elevando la capacidad para gestionar procesos de producción, comercialización y administrativos y que se difunde y concreta en productos, servicios y sistemas, como base de la innovación y competitividad de las organizaciones. Agrega que “en la creación y uso de conocimiento en procesos productivos y de aumento de competitividad se deshumaniza la sociedad y se condiciona a los requerimientos de la lógica económica del modelo dominante” y que los desarrollos científicos “limitan la libertad del hombre al considerarlo capital humano, vincularlo al proceso de producción y hacerlo dependiente de éste, siendo útil su capacidad de pensar sólo en la producción de bienes y servicios; falta de libertad que la determina el volver al hombre en mercancía que se compra y vende y desarrollar su pensamiento bajo un proyecto de producción, racionalidad sujeta a un fin y que limita su posibilidad de autodesarrollo” (p.330).

A través del ser humano el capitalista convierte su dinero en capital y transforma la calidad del trabajo, con educación, formación para el trabajo y mejora de la salud de los empleados; lo cual no surge de la necesidad de mejorar las condiciones de la sociedad sino del interés de lucro que aumenta al subir su productividad laboral, sometiendo al trabajador a procesos que le permitan realizar tareas que exigen altos niveles de formación; así, las políticas públicas para mejorar la educación y salud buscan mejorar el mercado de trabajo y la productividad de la empresa; por lo que el ser humano se vuelve en medio para lograr un fin ligado a la actividad económica (p.329).

La asociatividad, a su vez, según Grueso, Hernán y Garay (2009:5) “es un mecanismo con el que las organizaciones unen voluntades, iniciativas y recursos, en torno a objetivos comunes para ser más competitivas en el mercado global” y “facilita el surgimiento de economías de escala porque cada organización en este proceso se beneficia como si se hubiese unido a otras de manera formal o tuviese acceso a una escala mayor” y “pueden acceder a insumos estratégicos y tener más opción de penetrar en el mercado global con productos diferenciados”. Agregan que “permite a las empresas usar servicios de tecnología especializados, compra de insumos, diseño, comercialización,

financiamiento y mejorar procesos industriales; tener una estructura más sólida y competitiva; y la cooperación entre empresas para lograr ventajas para sí y su entorno” (p.6)¹¹⁵.

Sin embargo, los procesos asociativos presentan obstáculos como costos de transacción, costos de aprendizaje y tensión entre los actores por diferentes grados de participación y compromiso (IICA, 2018:15). Sobre los costos de transacción (p.15) “identificar y conocer socios potenciales y generarles confianza implica esfuerzo, tiempo y recursos, que en parte suelen asumir agentes de programas gubernamentales, quienes promueven iniciativas asociativas y hacen reuniones entre productores que no se conocen, pero la rotación de personal resiente la consolidación de los grupos”. Otro costo es el de formalización de la organización (gastos de timbrado, formularios, certificación de firmas); y si la asociación la impulsa una agencia, para atender su necesidad de protagonismo o de sus técnicos podría imponer reuniones, talleres, visitas a otras experiencias o a los predios de los productores, viajes de difusión, participación en eventos, etc.; debiendo los productores, sobre todo los pequeños, adecuar sus actividades a estas exigencias (p.16).

Respecto a los costos de aprendizaje, el productor en una iniciativa asociativa debe tener claro que se promoverán cambios a nivel de grupo, empresa y emprendedor y procesos de aprendizaje para desarrollar mejoras (nuevas formas de gestión o tecnologías desconocidas); cambios que pueden generar mejor posicionamiento en el mediano y largo plazo, pero que al inicio producen costos en tiempo, dinero y disposición de los productores; y crean incertidumbre y resistencias, lo que requiere crear mecanismos que faciliten el cambio a todos los niveles (IICA, 2018:16).

En ALC, para lograr la competitividad del agro se priorizó “la consolidación de sofisticadas relaciones y cadenas productivas entre productores, proveedores de servicios y organizaciones de apoyo y crear fuerza laboral más capacitada y productiva” (Pratt y Rivera, 2003:25). Así que además de adoptar tecnologías para mejorar en forma intensiva su productividad y competitividad, se debe lograr una fuerte articulación entre empresas y productores.

En el actual orden internacional y bajo la idea de Morgenthau de que “el comercio y la inversión internacional pueden ser conducidos por los empresarios y bajo principios empresariales” (Kolko y Kolko, 1972), “las agro-empresas -de alto crecimiento y ligadas a mercados internacionales- son las

¹¹⁵ A partir del concepto de “economías de aglomeración” de Alfred Marshall relativo a las ventajas de la proximidad geográfica entre industrias se han conceptualizado formas de asociatividad como distritos industriales *clúster* y redes de empresa (Grueso, Hernán y Garay, 2009:5).

unidades dominantes que dependen de la demanda mundial mientras los predios que producen para mercados locales son unidades de lento crecimiento” (Petras, 1977:43); “las unidades de gran escala, que permanece en manos privadas, han socializado la producción” (p.43); “las relaciones de producción se basan en el trabajo asalariado y una gran reserva de desempleados” (p.42); los pequeños propietarios se vuelven la fuerza de trabajo asalariado de las empresas de capital (p.43); y prima la organización y operación de la empresa, su integración a una red de firmas, la alta dependencia de los mercados externos, el desplazamiento de pequeños productores y su incorporación a la fuerza laboral como reserva o asalariados (p.50).

Para Petras (p.44) “la acumulación de capital se basa en la apropiación del excedente del trabajo asalariado empleado directamente o por agricultores contratantes que se vuelven apéndices de las corporaciones multinacionales”¹¹⁶ y “la expansión del agro-capitalismo se ha acompañado de proliferación de empresas imperiales en el sector agro-manufacturero, la industria procesadora, actividades financieras y comerciales y la explotación directa de la tierra”; procesos que según Saxe–Fernández (2005:5) estimulan el BM, FMI y BID, que más que entidades financieras internacionales o multilaterales son instrumentos de clase de intereses privados de los EE.UU.

Así, los beneficiarios de los Programas de Apoyo Directo a Productores no serían los pequeños productores ni los de autoconsumo, además por lo planteado por Harvey (2004:108) de que “más apertura no amplía la competencia sino que crea oportunidades para la proliferación de poderes monopólicos u oligopólicos de los países del centro -que controlan la producción de semillas, fertilizantes y productos farmacéuticos“; y porque con la actividad agraria como negocio en los programas, priman los imperativos del mercado –vigentes desde el origen del capitalismo- en el que la apropiación del excedente por la clase dirigente se basa en fomentar el aumento de la productividad y del trabajo de otros, enfrentando a los agricultores a la intensa auto explotación, desposesión y desplazamiento por grandes empresas y más productivas, al introducir formas más productivas de cultivo, empleo de trabajo asalariado y cerca de campos para impedir al campesino ejercer derechos consuetudinarios, forzándolos a huir a las urbes; patrón de EE.UU.

Los pequeños productores y de autoconsumo, al no poder acceder a los apoyos directos o al carecer de los medios para hacer competitivos y sostenibles sus cultivos, se ven expuestos a arrendar o a

¹¹⁶ “Mientras que en algunos casos las firmas imperiales tienen relaciones de contrato con los capitalistas agrarios locales (los explotadores directos del trabajo), *las redes más grandes son los principales receptores del grueso de la plusvalía que produce el trabajo agrícola*” (Petras, 1977: 44).

vender sus tierras o a ser expulsados de ellas y/o forzados a entregar su trabajo a terceros (emplearse) para iniciar la inversión, cubrir el resto de ésta y/o pagar las deudas adquiridas para ello o por desposesión y desplazamiento por parte de empresas mayores y más productivas, bajo requisitos como la empresarización y/o la asociatividad exigidos por estos programas. Ello porque la mayoría de los programas de Apoyo Directo a Productores requiere una inversión inicial a ser reembolsada con posterioridad o se basan en el crédito.

A través de los algoritmos de empresarización y asociatividad propios de la reconversión productiva, que en su sentido explícito argumentan facilitar la transformación de las prácticas culturales y la creación de sistemas agroempresariales competitivos, ambientalmente sostenibles y con responsabilidad social que redunden en mayores ingresos y mejor calidad de vida de la población rural, en su sentido latente buscan excluir del rol de productores a quienes no puedan articularse al agronegocio y relegarlos a la reserva de desempleados o asalariados.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores, desde la desnacionalización de programas, se habrían definido y puesto en marcha desde el seno del Estado para reorientar las agendas nacionales hacia las globales y concretar la presencia real en el Estado de agendas privadas vestidas de política pública, creándolos por ley para unas minorías e imponiendo restricciones a quienes pueden beneficiarse de ellas, sin mayor responsabilidad pública ni escrutinio público.

Algunas referencias de diversos actores sobre esta dinámica en los programas estudiados son:

Merino (2010:63), citando a Pardinás, mencionó que “5% de los agricultores más ricos concentró 44% de los recursos entregados por PROCAMPO entre 1994 y 2008 y 80% de los beneficiarios más pobres sólo recibió 27%” y Víctor Suárez, entonces director de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo, a su vez afirmó que “con el TLCAN y demás medidas neoliberales, el gobierno dejó ver que sus planes eran desmantelar la pequeña y mediana producción, depender de la importación, expulsar a la mayoría de la población campesina y reconcentrar tierras y recursos naturales en pocas manos, so pretexto de que sólo la producción a gran escala es competitiva en un mercado abierto y global” (Hernández y Alvarado, 2009).

Según Aguilar y Aguilar (2007) para la SAGARPA “los Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, creado por ASERCA en igual contexto que el PROCAMPO, buscaba mejorar la eficiencia de la comercialización, fortalecer el almacenamiento y facilitar el transporte de los productos a las zonas de consumo; y aunque éste mejoro los ingresos del productor,

promovió su permanencia en la actividad y ayudo a la reconversión de cultivos, el mayor monto fue para transnacionales como Cargill y corporativos privados como CAADES”. Para Fox y Haight (2010:8) “grandes apoyos para comercialización van directamente a empresas procesadoras, comercializadoras y transnacionales como Cargill y Maseca”.

El legislador del PRD José Antonio León Medivil afirmó que “los principales acaparadores de las cosechas de los campesinos son las grandes empresas que juegan al papel de “productores”, pero en realidad son “coyotes” que se benefician del PROCAMPO”, que “con artilugios “las grandes empresas se desdoblán y aparecen como socios comerciales diferentes, cuando son lo mismo, lo que legalmente les permite reclamar beneficios de Procampo y otros programas gubernamentales” y que pese a la “propaganda hecha sobre la ayuda a los campesinos a través del PROCAMPO, pero la verdad es que se les da una bagatela porque son miles y miles a quienes sólo se da una pequeña parte del Programa, mientras un puñado de transnacionales concentran la mayoría de estos beneficios” (Rodríguez, 2013:7).

Para Merino (2010), aunque PROCAMPO tiene el potencial para mitigar la pobreza rural, la ejecución del gasto parece fomentar principalmente la competitividad de grandes productores debido a que la mayor parte de los recursos se otorga a aquéllos con grandes extensiones de tierra (la mayoría en el norte del país y en quienes incidieron en el diseño del apoyo), mientras que los agricultores con pequeñas propiedades (la mayoría en el sur) reciben la menor cantidad de éstos. La asignación de pagos con base en las extensiones de tierra y no en el número de productores genera: (i) alta concentración de los subsidios en pocas manos; (ii) mejora limitada de la capacidad de producción de los agricultores más pobres, y (iii) facilidad de captura de los recursos del programa y corrupción. A 15 años de creado el programa no había logrado sus propósitos por sus objetivos poco claros y un diseño que favoreció a redes clientelares.

Informes del BID, BM y la ASF, a su vez, revelaron del PROCAMPO que el programa de lucha contra la pobreza en el campo mexicano beneficia a los campesinos con mayores recursos, reduce la distribución de los subsidios y margina a los pequeños propietarios (Ramírez, 2010).

Para Rubio (2003), “desestructurar las unidades productivas es parte de la acumulación en el agro y producto de la subordinación al dominio global de corporaciones alimentarias en la producción local e individual de las unidades productivas que son degradadas ante la competencia desigual que les

impide reproducirse¹¹⁷, siendo los productores rurales objeto de su exclusión productiva, más cuando la reconversión a cultivos de vanguardia -como la que promueven los Programas de Apoyo Directo a Productores- es muy restringida”. Agrega que “la subordinación global de las transnacionales excluye a los productores y desestructura su unidad productiva tras extraerles su excedente con los precios impuestos, empobreciéndolos”.

Afirma que “los alimentos básicos entraron al dominio de la industria alimentaria con el control de los precios internacionales y la apertura de los mercados en los países subdesarrollados y que los cultivos dinámicos de exportación como flores, frutas y hortalizas fueron impulsados por empresas transnacionales que controlan los canales de comercialización y distribución, lo que generó una estructura productiva segmentada en el agro mexicano en la que la mayoría de agricultores es forzada a sembrar cultivos decadentes y un grupo reducido cultivos rentables”¹¹⁸.

En la República Dominicana, en la propuesta de préstamo BID (BID, 2002a:4) se advertía como principal riesgo “la implementación no prevista de prácticas de otorgamiento de los apoyos a la adopción de tecnología del Componente I con base en criterios discrecionales a favor de determinados beneficiarios”, riesgo que se planteó minimizar: “(i) eliminando la discrecionalidad en el otorgamiento de los apoyos en los procesos administrativos, (ii) enfatizando en la difusión de las reglas de operación del proyecto para asegurar que la información sobre disponibilidad y naturaleza de los apoyos llegue a todos los agricultores, sobre todo a los pequeños y (iii) poniendo especial atención para que el Registro de Productores pueda utilizarse eficazmente y se monten sistemas efectivos de seguimiento de las áreas elegibles y beneficiadas”.

En Costa Rica un objetivo específico del PFPAS era “elevar la competitividad de pequeños y medianos productores con rubros y tecnologías que creen oportunidades económicas sostenibles al aumentar la productividad y mejorar el acceso a los mercados”. Según la evaluación final del PFPAS (MAG, 2009a:13) “el programa previó difundir el uso de modernos instrumentos de gestión para mejorar el desempeño de los productores-empresarios; y contempló identificar técnicas de gestión que les ayudaran a manejar sus parcelas y productos con enfoque empresarial, sobretodo en los

¹¹⁷ “Las industrias alimentarias subordinan a los productores rurales comprándoles a precios por debajo del costo, extrayéndoles un excedente y parte de su salario”, lo que les permite bajar los costos y aumentar las ganancias, ante el alza de los precios de los alimentos (Rubio, 2003:5).

¹¹⁸ Rubio (2003: 12) afirma “Mientras 3.5 millones de productores enfrentan la competencia desleal en la siembra de granos básicos y oleaginosas, 400 mil se orientan a la producción rentable de los cultivos dinámicos de exportación. Así, la producción rentable está altamente concentrada en un pequeño grupo de productores que aportan el mayor valor a la producción y a las divisas agrarias”.

ámbitos tecnológico y gerencial; facilitando su acceso a una red de información de precios, oportunidades de mercado y tecnologías de producción eficientes, competitivas y ambientalmente sostenibles”. Según el MAG, el PFPAS se condicionó a la existencia de igualdad de oportunidades de participación de mujeres campesinas en todas sus actividades, dándoles apoyo especial¹¹⁹ al presentar los proyectos (p.13).

Sin embargo, “se oficializaron reglamentaciones con barreras para el acceso a los servicios del Programa y el modelo de Asistencia Técnica fue poco interesante para las organizaciones, por los procedimientos, pero sobre todo por el aporte que tenían que hacer del 50% de los costos, siendo este servicio atractivo para organizaciones ligadas a la exportación, con nichos especializados en la comercialización y con experiencia en el pago de servicios similares” (MAG, 2009). Además, “las organizaciones carecían de estructura organizacional para absorber el pago de asistencia técnica, los criterios técnicos del PFPAS permitían varias interpretaciones y valoraciones de las inversiones y se omitían otras necesidades de los productores”.

También “existía ambigüedad entre el objetivo, la población prioritaria y el incentivo propuesto en el mecanismo de ejecución del Componente 1, por la falta de suficiente caracterización sobre la población objetivo del Programa y en el límite máximo por agricultor en el marco de las innovaciones colectivas a Asociaciones de productores porque no se especificó si se trataba de una cifra promedio o que ningún agricultor de la asociación podía solicitar más de ese límite, lo que motivó divergencias en la No Objeción del BID en algunos proyectos grandes” (EPYPSA, 2010:17). Además, “los pequeños y medianos productores estaban en desventaja frente a los de nivel empresarial en el acceso a tecnologías innovadoras sostenibles para la competitividad”.

En Honduras, el programa PRONEGOCIOS estableció como objetivo de la consultoría Identificación y Fomento de Cadenas y Negocios Rurales del programa, contribuir al fomento de los negocios rurales y las cadenas productivas agroalimentarias de alto potencial productivo y que, a la vez, beneficien a la población rural objetivo del programa.

En Nicaragua, el componente Inversión productiva rural del Programa de Reactivación Productiva Rural exigiría una cofinanciación mínima de los beneficiarios para incentivar la formación de grupos de productores con el mayor número de pobres posible, pero con la posible participación, en menor

¹¹⁹ “Asistencia técnica más intensiva durante la preparación y ejecución del proyecto, sin requerimiento de pago adicional de contrapartida para el servicio adicional brindado” (MAG, 2009a:15).

porcentaje, de productores con mayor potencial que puedan servir de foco de movilización y desarrollo del grupo. En el proyecto NI-L1020 (BID, 2008:3) se planteó para el componente de Apoyos Productivos que en la medida en que se gane experiencia en la implantación del Bono Productivo Alimentario (BPA) y se logre la transformación productiva de las familias beneficiarias, se podrían implantar apoyos asociativos para fortalecer la capacidad de estas familias en la producción y comercialización de productos de alto valor. Para el componente Gestión Empresarial, los recursos eran para capacitar a las familias beneficiarias y líderes de organizaciones de productores rurales en áreas de gestión financiera y empresarial.

En Colombia, según Prensa Rural (2009), el AIS “se concibió como parte de las compensaciones que el gobierno pensaba otorgar a latifundistas, terratenientes y grandes empresarios capitalistas del agro, en contraprestación por su irrestricto apoyo al TLC con EEUU y por los eventuales efectos negativos que su entrada en vigencia tuviera sobre su tasa de ganancia”. Agrega que “en 2008 el monto de los subsidios al capital fue de casi \$8 billones, y favoreció al sector financiero, al capital transnacional y la generación de nuevos ricos que invierten en cultivos de larga duración, entre otras actividades”. Entre 2006 y 2009 a Coltabaco-Philips Morris le prestaron \$29.587 millones del AIS; en 2007, cinco ingenios recibieron cinco veces más que los productores del Tolima y dos veces más que los de Caldas, y un ingenio acaparó el 40% del total del Cauca; y tres empresas de Corficolombiana recibieron \$12 mil millones; dos de ellas con \$6.064 millones, un tercio de los recursos del Meta (Loaiza, 2009).

El Senador Robledo (2009) denunció que “entre 2007 y 2009 se concentraron los recursos del AIS para beneficiar a unos pocos”. Sobre el ICR dijo que “con un subsidio del 40% para el beneficiario, 1.108 se quedan con 50% de los recursos y 75 mil con el otro 50%; que en el departamento de Bolívar un solo beneficiario se queda con 83% de la plata, en el Magdalena dos se quedan con 89%; que de \$2.900 millones en Sucre, uno acapara 78%; en el Valle del Cauca cuatro se quedan con 65%, en Santander, dos se quedan con 53%” y que solo 17 beneficiarios en diez departamentos concentran 45% de los recursos”.

Afirmó que “aunque Fernández enredó sobre qué es un mediano productor, no pudo negar que se definían como el que posee activos agrarios entre \$50 y \$5.000 millones, aunque el 18 de septiembre de 2007, en la Comisión Quinta del Senado, se alegó que ese rango estaba calculado para manipular la estadística e incluir a grandes productores como medianos”. Agregó “no pudo negar que Coltabaco-Philip Morris recibió casi \$30.000 millones en créditos AIS y que quiso defenderlos diciendo que era para financiar campesinos porque la plata del Estado no debe servir para que una

transnacional convertida en siervos a los tabacaleros” y dijo que “aunque le dio vueltas al caso de un empresario de renombre, no se atrevió a decir que era falso que dos empresas bajo su control obtuvieron en el 2007 un tercio de los créditos AIS del Meta” (Robledo, 2009).

Una evaluación oficial de 2011 sobre el AIS (Econometría, 2011:152) mostró que los pequeños productores elevaron sus costos unitarios de producción¹²⁰, redujeron sus niveles de inversión, y, aunque subieron sus ingresos no lograron impactos positivos en sus ingresos netos mientras que los grandes productores mantuvieron sus niveles de inversión, redujeron costos unitarios de producción y elevaron sus ingresos netos; y las empresas agrarias también mantuvieron altos sus niveles de inversión y obtuvieron ingresos netos positivos en algunos casos.

Sobre la asociatividad afirma que “aunque la literatura la presenta como un gran instrumento para apalancar recursos y lograr esquemas de coordinación y cooperación que permiten mayores niveles de producción y eficiencia, el efecto de AIS sobre esta variable fue negativo, en especial para los hogares pequeños y medianos” y que “Los hogares y las empresas grandes, al contrario, se asocian o están más vinculados con organizaciones productivas por el programa” (p.140). Agrega que “El efecto negativo en pequeños y medianos radica en que al ser temporales los apoyos, la unión con otras personas -con los costos iniciales de organización y de compromiso con un grupo- se ven como innecesarias, por lo que no hay incentivo para iniciar actividades que requieren más compromisos con el colectivo o no se perciben los beneficios de pertenecer a éste”¹²¹ y que “los pequeños productores piensan que al agremiarse se están formalizando y esto lo ven como una desventaja porque deben “declarar y pagar impuestos”, porque para ellos, los grandes se asocian por visión empresarial y los chiquitos porque tienen hambre.” (p.141).

Además, “los pequeños y medianos productores tienen ideas negativas de la asistencia técnica y la capacitación, al no ver sus ventajas y creer que son más los costos en tiempo y dinero que sus beneficios, que son actividades politizadas en lo local, sin continuidad temática, desactualizadas en conocimientos y que no responden a sus necesidades al no haber ofertas de asistencia y capacitación en temas de comercialización y mercadeo” (Econometría, 2011:132).

¹²⁰ El aumento en costos es de \$39.108 pesos mensuales por hectárea para el total de beneficiarios pequeños, que corresponde al 28,5% de los costos que tenían en el 2008 (ECONOMETRIA, 2011: 126).

¹²¹ “La gente no quiere asociarse ni espera obtener recursos por asociarse con otro, aunque reconocen que pueden recibir más apoyos si se están asociados. Sólo las grandes empresas buscan usar recursos por esta vía para realizar sus actividades productivas futuras” (Econometría, 2011:144).

En Perú, el proyecto PE-T1207 para la fase II del Programa Apoyo a la Implementación del Competitividad Agraria establecía como actividades de la consultoría Identificación, priorización y estrategias de apoyo a cadenas productivas “Analizar la información disponible sobre el diagnóstico de las cadenas de valor en los principales circuitos productivos de las regiones de Perú que le permitan identificar el posible desarrollo de cadenas alrededor de productos con potencial competitivo a nivel nacional y global” e “Identificar las condiciones que permitan la generación y promoción de proyectos de cadenas como: patrones de actividades productivas y su relación con empleo; externalidades e interacciones entre productores privados y de estos con los entes públicos; tipos de intervenciones o incentivos que se deben establecer como estímulos al sector privado; instituciones que puede jugar un rol en el desarrollo de cadenas” (BID, 2009a).

El proyecto PE-T1207 contemplaba, “Establecer la tipología de cadenas que se puedan promover o consolidar en Perú y realizar un mapeo preliminar considerando las condiciones que definan y permitan generar las cadenas” y “Realizar reuniones con representantes claves del sector público y privado tanto a nivel nacional como de algunas regiones, definidas conjuntamente con el MINAG y el equipo del Banco, con el fin de presentar y discutir tanto las bases de políticas de desarrollo de “cadenas”, así como las condiciones y elementos necesarios para el diseño y ejecución de proyectos de cadenas de productos agropecuarios específicos” (BID, 2009a).

Además, en el proyecto de crédito PE-T1181, el diseño de los incentivos del Programa de Competitividad Agrario incluía analizar los esquemas de asociatividad requeridos para obtener los efectos deseados (BID, 2009;3) y el proyecto PE-T1207, sobre la fase II del programa, dice que para el componente 2 sobre el desarrollo de cadenas de valor de productos agropecuarios que se identificarían las cadenas productivas priorizadas por el MINAG (BID, 2009a:3).

Para el BM (2017:124) “el programa Agroideas buscaba mejorar su competitividad para ayudarlos a enfrentar los efectos del TLC con los EE.UU., fortaleciendo las organizaciones de productores y promoviendo la adopción de tecnología entre productores de pequeña escala”.

No obstante, según Medina, Rojas y Silva (2015:78), entre 2010-2013 “de 1,835 organizaciones registradas hubo 501 solicitudes de apoyo y se aprobaron 165 (7.2% de las organizaciones inscritas); el 27.3% de las organizaciones presenta un plan de negocio, lo que muestra que no todas las inscritas logran formular y presentar una propuesta para ser cofinanciadas; y el 32% de las asociaciones que presentan planes de negocio son ganadoras, lo que deja concluir que la calidad de estos planes no es la adecuada; y las asociaciones presentan más de un plan”.

Tabla 4-3. Avances de la intervención de Agroideas

Ítem	Resultado
Organizaciones inscritas	1.835
Organizaciones que presentaron al menos una solicitud de apoyo (SDA) o plan de negocio	416
Número de solicitudes de apoyo (SDA) o plan de negocio	501
Adopción de tecnología	350
Gestión empresarial	100
Asociatividad	51
Número de SDA aprobadas	165
Organizaciones involucradas	133
Más de un plan de negocio por asociación	1.2
Porcentaje de organizaciones que presentan planes de negocio	24.3%
Porcentaje de asociaciones que resultaron ganadoras del total de organizaciones inscritas	7.2%
Porcentaje de asociaciones que resultaron ganadoras del total de organizaciones que presentaron SDA	32.0%
Porcentaje de planes aprobados de los presentados	32.9%
Promedio de planes presentados por asociación	1.2

Tomado de Fuentes, Medina, Rojas y Silva (2015:78).

Además, en la fase de pre inversión no se apoyaba la identificación de idea del plan de acción, que elaboraban los propios beneficiarios, lo cual aumentaba el margen de error en su diseño y la evaluación la realizaban terceros especializados; en la fase de inversión los beneficiarios tenían a cargo los aspectos preliminares y la ejecución del plan de negocio, usando sus recursos y luego aplicaban a reembolsos autorizados como parte de la cofinanciación; y en la fase de post inversión, tenían un apoyo para contratar un gerente que acompañara la gestión, pero no recibían asesoría técnica en la fase de operación y mantenimiento del plan; y no existían evaluaciones ex post de los planes de negocio ejecutados (p.81).

Para Wiener (2011:54) “las transnacionales expandidas en el campo peruano con fines agro energéticos menoscabaron o subordinaron a la pequeña y mediana propiedad con nuevas relaciones de sociedad, arriendo, compra-venta de tierras y relaciones laborales basadas en la subordinación entre empresas y pequeños y medianos productores, y un efecto de absorción de las transnacionales sobre la pequeña y la mediana agricultura, gestando nuevas formas de concentración de la propiedad”. Según el autor (p.54) “grandes corporaciones como Maple Energy o el Grupo Romero en Perú transforman las relaciones de producción en el agro, al volverse actores que resuelven la demanda laboral, ante la precaria pequeña producción”.

La evaluación que realizó el BID (2015:11), evidenció que “La mayoría de los proyectos analizados definió la población objetivo con base en características generales, como extensión de tierras poseídas o nivel de ventas, especificidad que no implica precisión en la población objetivo, la cual debería estar identificada a partir de la presencia de los problemas a resolver”. Esta identificación imprecisa de la población objetivo, para el BID (p.11), impide “adaptar la intervención a las necesidades de cada grupo (por ejemplo, la intervención podría ser de un tipo para productores con restricciones de acceso al crédito y de otro tipo para productores con poca información sobre las

tecnologías disponibles) y puede abarcar grupos tan heterogéneos que incluya algunos que no necesiten la intervención”.

En general, se evidencia regresividad en los Programas de Apoyo Directo a Productores, por la distribución no equitativa de los apoyos, al concentrarse en grandes productores, y se percibe que los apoyos solo han permitido la subsistencia en el campo, cuando los pagos logran llegar a pequeños productores y de autoconsumo, como en PROCAMPO (Aguilar y Aguilar, 2007:3).

4.3.4 Financiarización de programas de Apoyos Directos a Productores

Estos programas no han sido ajenos al fenómeno global de financiarización del agro. Como se dijo, éstos programas surgen en ALC para reducir la resistencia a la introducción de políticas de ajuste mediante instrumentos como los TLC con los EE.UU., los cuales en su mayoría se financiaron con recursos de crédito del BID y fueron concebidos como instrumentos monetarios que prevén transacciones de tipo financiero para realizar los pagos a los beneficiarios, quienes con esos recursos atenderían las exigencias impuestas por dichos programas para lograr su reconversión productiva hacia el agronegocio. Además, de instrumentos como el crédito para acceder al beneficio¹²² o para cubrir las inversiones iniciales o la cofinanciación cuando es un requisito para ser beneficiario.

El insuficiente acceso al financiamiento¹²³ se presenta como obstáculo crítico que conduce a la baja productividad y el acceso a éste o su restricción “afecta la disponibilidad de capital de trabajo para comprar insumos, adquirir modelos de gestión y producción, y adoptar tecnologías y capacidades técnico-productivas, y así, lograr mayor productividad y rentabilidad de las unidades productivas” (De Olloqui y Fernández, 2017:7). Sin embargo, la oferta de servicios financieros en ALC es baja y no se da en las condiciones que los demandantes buscan, sobre todo los de menos recursos (p.27).

Como se busca fortalecer la capacidad financiera de la población rural de bajos ingresos para augmentar su inclusión financiera a fin de mejorar sus oportunidades económicas y permitirles acceder a otros servicios (seguros y educación financiera), siendo los beneficiarios los microempresarios en zonas rurales y pequeños productores de bajos ingresos y en situación de pobreza, en transición de ser pequeños empresarios o productores especializados (p.29).

¹²² Requisitos que no se cumplen y excluyen al pequeño productor y al de autoconsumo que suelen no tener formalizada la propiedad de la tierra ni garantías para cubrir el crédito.

¹²³ Dar dinero a una persona para que desarrolle cierta actividad, o a una empresa para fomentar su desarrollo o ponerla en funcionamiento.

Este tipo de estrategias presupone que la pobreza es resultado de la exclusión de los servicios financieros formales, lo obliga a los pobres a usar fuentes informales de préstamo (p.29). Los apoyos directos tendrían el potencial para superar la pobreza, dando a los pobres una alternativa para invertir en infraestructura e insumos productivos, crear pequeñas empresas, diversificar sus estrategias de sustento, estabilizar sus ingresos, disminuir su vulnerabilidad; impulsando así procesos de empoderamiento económico y social. Pero, al imponerles inversiones iniciales, una cofinanciación o ser una línea de crédito subsidiada el instrumento utilizado para dar el apoyo, al final les crea a sus beneficiarios la necesidad infranqueable de recurrir a un crédito.

La bancarización, a su vez, es una forma de “inclusión social” al sistema financiero utilizada por algunos Programas de Apoyo Directo a Productores, que “motivan/obligan a la gente a tener algún servicio financiero utilizando estrategias como la denominada “educación financiera” para darle a conocer al usuario cómo utilizar los servicios de acuerdo a sus ingresos, gastos, presupuestos y metas personales”, aunque este proceso afronta retos como “lucha con factores culturales, sociales y de acceso porque las entidades bancarias no llegan a todo el territorio y los costos de las operaciones financieras son variados y más o menos altos” (Actualícese, 2014).

A estos obstáculos que limitan la oferta de servicios financieros formales para poblaciones rurales de bajos ingresos, se suman los problemas de información y de costos por transacción. “los altos niveles de pobreza rural restringen la demanda efectiva de crédito agrícola y otros servicios financieros” (De Olloqui y Fernández, 2017: 28) y “la falta de acceso a fuentes formales de crédito por falta de activos para respaldar la deuda limitan la posibilidad de disponer de otros servicios financieros, al ser el crédito el ancla para que entidades financieras ofrezcan de manera rentable otros servicios” (p.29). Así, “la población rural pobre recurre a vías informales, como amigos, vecinos, familiares, casas de empeño y prestamistas y a fuentes comerciales o proveedores para realizar su actividad financiera y crédito para aprovechar las oportunidades productivas” (p.29).

Pese al supuesto de que el endeudamiento favorece el crecimiento económico, se ha estudiado que las condiciones de los hogares en pobreza imponen una alta exposición al riesgo, por lo que el endeudamiento aumenta su vulnerabilidad (Pasquier, 2015:163). Además, “las familias más pobres con poca capacidad de inversión, si tienen un problema corren el riesgo de tener que vender sus pocos activos y, al tener menor poder de negociación con frecuencia suelen ser objeto de las sanciones por el incumplimiento de pagos” y el aumento del endeudamiento de pequeños productores rurales suele contribuir a su empobrecimiento, elevando la desigualdad (p.163).

Si a esto se agrega que las actividades de reconversión productiva promovidas por programas como los de Apoyo Directo a Productores requieren grandes inversiones y dan rendimientos a mediano o largo plazo, los costos que asumen los pequeños productores y de autoconsumo y que cubren con endeudamiento, compiten con las necesidades cotidianas de subsistencia de las familias (p.181), excluyéndolos como productores, aunque en el discurso suelen ser identificados como beneficiarios prioritarios. Esta sería la vía para extraerles el excedente y volverlos parte de la reserva de desempleados o en asalariados, en la mayoría de los casos porque ni siquiera reúnen requisitos para acceder a estos servicios financieros. Lo anterior, a la vez que entidades financieras foráneas se benefician con las transacciones realizadas en torno de las ayudas.

Al ser los Programas de Apoyo Directo a Productores una forma de financiamiento de las inversiones requeridas para la reconversión productiva de pequeños productores y de autoconsumo, que para tal fin utiliza servicios financieros y promueve el uso de éstos por parte de sus beneficiarios, en su sentido explícito algoritmos como bancarización como medio de “inclusión social” al sistema financiero para superar la pobreza, en su sentido latente se trataría de la financiarización de los programas que prioriza las transacciones financieras sobre la actividad productiva, al no buscar realmente el logro de los objetivos planteados para los proyectos. Su relación con la desnacionalización tiene que ver con que, como se evidencia en el caso mexicano, serían entidades financieras foráneas las beneficiadas de las transacciones.

Algunas referencias de diversos actores sobre la financiarización de estos programas son:

En México, la propuesta de préstamo ME-L1041 (BID, 2009b:6) se menciona que la extensión en 2009 de la vigencia del PROCAMPO se acompañó de tres reformas para mejorar sus características, uno de ellos, acelerar la bancarización de los pagos para bajar costos administrativos, mejorar transparencia de los procesos y aumentar la atracción de beneficiarios a los servicios financieros.

Según Ramírez (2010) “Bancomer, Banamex y Banorte obtenían del PROCAMPO más de 28 millones de pesos pese a que la mayoría de la población rural habitaba comunidades remotas, marginadas y alejadas de entidades financieras” y “antes de la llegada del panismo al gobierno los cheques del programa los entregaba directamente la Sagarpa a los beneficiados”. Agrega que “Desde 2000, las administraciones federales emanadas del Partido Acción Nacional (PAN) usaron la banca comercial como intermediaria, siendo favorecidos los bancos con dinero público con casi 30 millones de pesos por cada ciclo agrícola, como “comisión” por emitir 2.6 millones de cheques para pagar los apoyos creados para los campesinos pobres”.

Para Ramírez “por un costo de 10.59 pesos por cheque, la entidad que obtiene más recursos es la española Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)-Bancomer; le sigue el grupo financiero Banamex –filial de la estadounidense City Group– y el mexicano Banorte propiedad del empresario Roberto González Barrera”, pero aclara que el BID ha señalado falta de acceso de los habitantes de las comunidades rurales a las instituciones bancarias: “la marginación y la dispersión implican una tasa muy baja de bancarización y acceso a los servicios financieros formales o tradicionales”.

El BID documentó que “74% de los municipios, que incluyen 22% de la población, no tiene acceso a sucursales bancarias ya que los últimos 10 años el crecimiento de éstas se concentró en poblaciones no agrarias y con más población”, estimándose 17 millones de personas por bancarizar, la mayoría en zonas urbanas y semiurbanas; y que “la poca accesibilidad a servicios financieros tradicionales ha conducido a ausencia de servicios de ahorro, a baja penetración del sistema de pagos y a un sistema de financiamiento caro, poco eficiente, y compuesto por múltiples fuentes” (Ramírez, 2010).

Libby Haight, investigadora de la Universidad de California, citada por Ramírez (2010), critica que los cheques se entregaban tras haber pasado los ciclos de cosecha “haciendo ineficiente la contratación de estos servicios” y para Mario Di Costanzo Armenta, de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados, y también citado por Ramírez (2010) “era una oportunidad que Aserca daba a los bancos para que ganaran comisiones “por no hacer nada: las instituciones no tenían sucursales en todas las regiones adonde debían llegar los recursos”, “hacía parte de la intención del gobierno en turno, de seguir privilegiando a la banca extranjera” y “el gobierno debía utilizar primero la estructura de la Financiera Rural para pagar los apoyos”.

Otros proyectos BID de los Programas de Apoyo Directo a Productores también mencionan explícitamente elementos de la financiarización. En la República Dominicana, el Banco de Reservas de la República Dominicana (BANRESERVAS), entidad 100% estatal, es la facultada por ley para canalizar los recursos de las entidades del Estado del programa Apoyo a la Transición Competitiva Agroalimentaria y junto a la Unidad Central de Coordinación del Proyecto (UCC), realizaría también el pago de los certificados de apoyo a los productores a otorgarse en el componente 1, a nivel de sus sucursales, agencias y centros de servicio (BID, 2002a:23).

En Costa Rica, se fijó como requisito en la cláusula 3.03 del Contrato de Préstamo 1436/OC-CR para el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible, evidencia de la firma entre el MAG y el Banco Nacional de Costa Rica de un convenio interinstitucional que defina la

participación del banco en las actividades del PFPAS y la apertura por parte de éste de una línea de crédito para financiar la contraparte de los productores participantes en el programa.

Inicialmente se planteó “facilitar para los productores el financiamiento de las inversiones requeridas por medio del sistema bancario, quienes podrían aprovechar una línea de crédito del Banco Nacional de Costa Rica como complemento al Programa, pero no se previó el desinterés de los productores por recurrir a la línea de crédito creada mediante convenio con la banca estatal¹²⁴ y que según sus autoridades no fue utilizada por éstos” (MAG, 2009:35).

Aunque la línea estuvo abierta durante la ejecución del Componente 1, no tuvo casi demanda por las asociaciones beneficiarias, porque (EPYPSA, 2010:24): “(i) el lapso entre la firma del convenio y el inicio de la ejecución del Componente fue largo, y faltó acción conjunta del MAG y BN para su adecuada difusión a los posibles beneficiarios al iniciar la ejecución, (ii) en el mercado financiero las condiciones no eran las más adecuadas para pequeños productores y (iii) la mayoría de asociaciones beneficiarias, sobre todo cafetaleras y ganaderas, eran clientes del BN”.

En Honduras, los términos de referencia presentan como objetivo de la consultoría Mercados Financieros y financiamiento de cadenas productivas en el programa de PRONEGOCIOS (BID, 2007)¹²⁵: “hacer un diagnóstico del acceso al mercado financiero y otras formas de financiamiento por las cadenas productivas solidarias y proponer mecanismos para ampliar y coordinar la financiación para microempresas de este tipo en el programa”; como estrategia prioritaria del gobierno para apoyar al productor pequeño “el uso del crédito para microempresas, sobre todo para los grupos de ingresos más bajos” y dicen que el BID “financiaría inversiones en las cadenas productivas nuevas, pero se requeriría financiación adicional para otras cadenas productivas”.

En Nicaragua, para el programa de Reactivación Productiva Rural (BID, 2002:19) se incluyó el desarrollo de mecanismos viables de prestación de servicios financieros a pequeños y medianos productores del área rural que pudieran promoverse con concurso de fuentes de financiamiento privado y se precisa que los productores que se hayan sometido a la transformación productiva en forma exitosa, podrían considerarse elegibles para acceder a micro-crédito rural privado.

¹²⁴ El 7 de junio del 2004, se celebró el convenio con el Banco Nacional, con el propósito de abrir una línea de crédito por cinco millones de dólares, para cumplimiento de actividades de inversión y asistencia técnica del componente 1 (MAG, 2009, 37).

¹²⁵ Anexo 1-1B. p. 3.

En Colombia, todos los instrumentos del AIS se basan en crédito e intermediación financiera (Econometría, 2011:6). La LEC es “un instrumento de crédito con una tasa de interés preferencial para financiar proyectos de mejoramiento productivo de todo el sector agrario o la reconversión hacia cualquier actividad productiva y su acceso era por intermediario financiero y sus beneficiarios eran pequeños productores, medianos productores especiales (hasta 500 salarios mínimos en activos) y medianos productores (hasta 10.000 smmlv)” (p.6).

Según Econometría (2011) “el ICR era “un apoyo para proyectos de inversión nuevos, en predios propios, en arriendo o bajo algún tipo de tenencia o posesión de buena fe, y cuyo objeto fuera modernizar su actividad, mejorar sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad, y la reducción de riesgos””; “se reconocía realizando un abono al saldo del crédito que contraiga el productor para financiar las actividades de inversión objeto del Incentivo”; “el acceso era mediante un intermediario financiero y para ello debía mediar un crédito productivo” y “los beneficiarios eran los pequeños, medianos productores especiales y los medianos productores y el monto reconocido es 40%, 30% y 20%, respectivamente”.

Econometría agrega (2011) que el IAT era “un apoyo destinado a sufragar una parte del monto total de los gastos en que un productor incurra por contratar el servicio de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos que comprendan una actividad agrícola, pecuaria, acuícola y forestal”, cubría a través de crédito hasta el 80% del total de los gastos de contratación del servicio de asistencia técnica en que incurriera un productor, se accedía al componente con intermediario financiero y, sus beneficiarios eran pequeños y medianos productores especiales.

En 2010 el Gobierno nacional y FINAGRO anunciaron la reforma de condiciones de acceso y uso de los recursos de algunos de los componentes del AIS, en particular, un aumento en las tasas de interés de los créditos, la división en dos clases del grupo de medianos productores y la reducción del tope máximo del monto a prestar (Econometría, 2011).

Según Econometría (2011:129), tener acceso al crédito es determinante para aumentar los ingresos y sólo para los productos de tardío rendimiento los beneficios de AIS son determinantes frente a los beneficios recibidos por otro tipo de créditos. Agrega que “El acceso a crédito parece estar relacionado con la formalización, lo cual tiene sentido ya que la formalización es en sí misma, en ciertos casos, un requisito para acceso a crédito u otro tipo de apoyos” (p.131). Así, se evidencia un círculo vicioso porque para acceder al crédito se requiere tener la propiedad de la tierra y para comprar tierra se necesita de crédito.

Sobre el crédito, los impactos negativos fueron generalizados menos para los grandes productores (p.135). Mientras los pequeños y medianos productores llegaron al límite de su endeudamiento con el AIS, los grandes productores mantuvieron un ritmo positivo. Así, los primeros redujeron su nivel de inversión por su incapacidad de mayor endeudamiento y los segundos siguieron invirtiendo al no caer su dinámica crediticia. Así, el AIS al no ser sostenible para pequeños y medianos productores, era una liberación temporal de dinero.

En Perú, el proyecto PE-T1207 (BID, 2009a:10) establece como actividades de la consultoría Estudio de Optimización y Regionalización de las Estaciones Experimentales del INIA “Estudiar y valorar los actuales modelos de financiamiento de la investigación y transferencia de las regiones, identificando posibles fallas y proponiendo mejoras en la provisión de los servicios y modelos de recuperación de costos por los servicios prestados”.

El Manual Operativo del PCC (Ministerio de Agricultura, 2010:26) establece que el diseño operativo del Programa requiere la participación de dos tipos de Entidades Financieras: “una como depositaria de los recursos para los pagos de incentivos y que realice las transferencias para los respectivos desembolsos; y otras de preferencia de las Organización de Productores Agrarios (OPA) beneficiarias y de los proveedores de bienes para la adopción de tecnologías, para que estos actores tengan las cuentas en las que el PCC realizaría los desembolsos a los pagos de los incentivos”.

Agrega que por la naturaleza del PCC, “el primer rol lo podría asumir el Banco de la Nación, Banco Agropecuario u otra entidad financiera que se adecuara a las exigencias del PCC”; que sería “depositaria de los recursos del PCC para pagar los incentivos” y “recibiría las órdenes de la Unidad de Administración para hacer transferencias a las OPA beneficiarias y proveedores de bienes para adoptar tecnologías que éstas contraten” (p.26).

Para el segundo rol eran elegibles “todas las entidades financieras públicas y/o privadas bajo el régimen de supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros”, la cuales “canalizarían los recursos para el pago de incentivos” y precisa el Manual que “estas entidades financieras no percibirían ningún pago con cargo a los recursos del programa y que los costos financieros de las transferencias se asumirían por quienes reciben los recursos: las OPA y proveedores” (p.26).

Según Fuentes, Medina, Rojas y Silva (2015:80), sobre cuánto el programa movía en inversión de las organizaciones, “los privados invertían 0,52 soles más por cada sol del programa y el programa entre 2010 y 2012 había financiado 165 planes de negocio en casi 30 cadenas productivas”.

Tabla 4-4. Retorno de inversiones de Agroideas (en nuevos soles)

Ítem	2010	2011	2012	Total
Inversión total	3.624.543	20.686.401	47.038.215	71.349.159
Agroideas	2.159.526	14.223.825	32.788.311	49.171.662
Organizaciones	1.465.017	6.462.576	14.249.904	22.177.497
Retorno por cada nuevo sol invertido	0.18	0.74	0.56	0.56

Tomado de Fuentes, Medina, Rojas, y Silva (2015:78).

4.3.5 Centralización en el nivel nacional de la operación de los programas de Apoyo Directo a Productores

Tras los procesos de descentralización impulsados en la región entre finales de los ochenta y mediados de los noventa, se viró de nuevo hacia una fuerte centralización del poder que socava en países, como Colombia o Perú “las autonomías de los gobiernos locales recortando transferencias, interviniendo funciones, suplantando el liderazgo político de los mandatarios territoriales por el presidente, su equipo central y múltiples programas nacionales de discreción gubernamental” (Restrepo, 2006:32), como los programas de Apoyo Directo al Productor, instrumentos apropiados para canalizar de nuevo recursos hacia el ejecutivo y tener su control.

Esto, desde la desnacionalización (Sassen,2006:99), se explicaría en que para reorientar hacia lo global ciertas prácticas específicas y componentes particulares de instituciones públicas y privadas, para construir sistemas globales dentro de los Estados nacionales que superen fronteras nacionales, requeriría centralizar ciertas funciones de la gobernanza pública sub nacional para transferirlas a arenas transnacionales privadas y desarrollen en el seno de los Estados-nación los mecanismos para garantizar los derechos del capital mundial¹²⁶. Así, se activan reformas institucionales estratégicas en pocos organismos estatales e iniciativas legislativas y decretos del gobierno que instituyen nuevas normas en el Estado y aprueban nuevos regímenes de política pública atados a la globalización.

Los programas de Apoyo Directo a Productores funcionarían desde el nivel central del gobierno, sin que las administraciones regionales y locales tengan mayor responsabilidad. Esto se hace evidente en evaluaciones realizadas para algunos de estos programas:

En México, “la operación del PROCAMPO estaba a cargo de la SAGARPA mediante la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones, que se coordinaban con los gobiernos federales mediante los Distritos de Desarrollo Rural y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER)” (Schwentesius, Gómez, Trujillo y Durán; 2007:110).

¹²⁶ Mediante actos administrativos, legislativos y judiciales.

La propuesta de crédito ME-L1041 (BID, 2009b:12) define que la Coordinación General de Apoyos de ASERCA es responsable de proveer los apoyos a la comercialización y apoyos directos, como PROCAMPO. Sus labores en el Programa son: (i) adquirir bienes y contratación de servicios previstos para su ejecución; (ii) realizar los pagos de las consultorías y/o bienes adquiridos para el mismo; (iii) el registro de consultores del Programa y los comprobantes financieros para su registro y auditoría y (iv) el seguimiento y evaluación del Programa. Además, la administración del programa la rigen las Normas de Operación de PROCAMPO, que fija los procedimientos administrativos, financieros y contables para la operación del sistema de apoyo, normas que cada año son revisadas, actualizadas y aprobadas formalmente por la SAGARPA.

En el documento (p.13) se menciona que “ASERCA a través de sus oficinas regionales, para cada ciclo de cultivo, planifica, registra, tramita, verifica, paga y audita cerca de tres millones de pagos de apoyos de PROCAMPO; transacciones que se realizan vía transferencia bancaria (32%) o cheque (68%), para lo que cuentan con la infraestructura de apoyo de 712 Cader de SAGARPA”. Agrega que tal proceso “lo realizan las oficinas regionales de SAGARPA y ASERCA, con la intervención ocasional de la oficina central de ASERCA, mediante un sistema financiero-contable conectado entre estas oficinas” y que “el sistema somete la documentación requerida por el BID para realizar los desembolsos del préstamo y ASERCA presenta al Banco los trámites de no objeción y las solicitudes de desembolso consolidadas de los gastos elegibles, y con esta información, hace los registros contables de las operaciones del Programa, que -junto a los soportes del Ejecutor para identificar los beneficiarios respectivos- sirven para las auditorías”.

Según Merino (2010:59) si bien las autoridades estatales y municipales tenían voz en el diseño y planeación de otros programas de desarrollo rural, el gobierno federal manejaba PROCAMPO: “cada año, las solicitudes del programa se presentan en las oficinas de los Cader y junto con la Vocalía de Contraloría Social, las revisaba, luego la solicitud ascendía por la cadena de mando de la delegación regional de Aserca, donde se procesaba electrónicamente y se sometía a la primera aprobación; y tras ser revisadas en distintos niveles, en Aserca y en las oficinas regionales de Sagarpa, las solicitudes se aprobaban, y Aserca expedía los cheques que se entregaban a los productores en las oficinas del Cader donde estaban registradas las solicitudes, salvo los casos de los pagos con depósito bancario directo, cada vez más numerosos, por política deliberada de las autoridades actuales”.

En Costa Rica, según la evaluación intermedia al Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (MAG, 2009:xxiii) “el marco operativo diseñado para la ejecución del Programa limitó el poder de toma de decisiones en los niveles regional y local (fue baja la delegación

de funciones a estos niveles)” y “las constantes quejas de los actores regionales sobre el exceso de requisitos para acceder a los servicios del PFPAS, reflejan poca experiencia institucional en tramitología y conocimiento de los modelos previstos en el programa; debido en parte a la debilidad en los procesos de inducción a su metodología y filosofía; y a limitaciones de la UCP para acompañar al nivel regional y local” (p.xxv).

En Colombia, según el párrafo segundo del artículo 3 de la Ley 1133 de 2007, el MADR “definía la distribución de los recursos aprobados para cada vigencia entre los Apoyos Para la Competitividad-APC y Apoyos Económicos Directos-AED (componentes del AIS); diseñar la metodología de cuantificación, asignación y distribución por producto de los AED y; diseñar e implementar los APC a través de Incentivos a la productividad, créditos para la modernización y la reconversión productiva e instrumentos de comercialización”. Ello, con asesoría del Comité Interinstitucional creado con el artículo 8 de dicha ley, con funciones además de “diseñar e implementar los mecanismos de seguimiento y monitoreo permanentes de la ejecución del programa y de evaluar cada año los resultados de la ejecución del programa y adoptar las modificaciones que considere pertinentes”.

Según el artículo 8 de la Ley 1133 de 2007, el Comité lo integraban el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que lo presidía; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario-FINAGRO; el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia; el presidente de la Federación Nacional de Ganaderos – FEDEGAN; el presidente de la Federación Nacional de Avicultores – FENAVI; un representante de los pequeños agricultores y el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros. La Secretaría Técnica la ejercía la Dirección de Comercio y Financiamiento del MADR.

Para el Incentivo de Capitalización Rural (ICR), la solicitud de elegibilidad la presentaba el intermediario financiero ante la Dirección de Incentivos de FINAGRO, tras ejecutadas todas las inversiones objeto del Incentivo. Aprobado el ICR, FINAGRO comunicaba al intermediario financiero el pago y su valor. Tras entregado el Incentivo al intermediario financiero, este debía aplicar ese valor al saldo de capital del crédito re descontado, con el que se financió el proyecto e informar al beneficiario, indicándole el nuevo plan de amortización. Si en las visitas de comprobación de FINAGRO, la información remitida por el intermediario financiero, para la inscripción o la solicitud de elegibilidad, difería de la realidad, debía anularse el trámite en forma definitiva o proceder al reintegro parcial o total del Incentivo, de haberse pagado (MADR, 2007:15).

Para entregar los Apoyos Económicos Sectoriales (MADR, 2007:22), una vez verificada la información suministrada y cumplidos los requisitos de desempeño, el MADR enviaba un listado con los agricultores susceptibles de pago al Banco Agrario de Colombia, que haría los giros a las cuentas respectivas¹²⁷, previa presentación de los documentos exigidos¹²⁸.

Según Econometría (2011:142), los beneficiarios del programa identifican el apoyo de los créditos recibidos como algo obtenido directamente del Banco Agrario o de algún otro operador, por lo que la gran mayoría no se identifica como beneficiario de AIS. Al hablar de sus créditos los pequeños y medianos productores reconocen su confianza hacia el Banco Agrario y la cercanía que éste ha tenido siempre con ellos y con sus necesidades.

En Perú, el Manual Operativo del Programa de Compensaciones para la Competitividad (Ministerio de Agricultura, 2010:15) menciona que “el Programa es una unidad ejecutora del Ministerio de Agricultura (MINAG), creada por Decreto Legislativo No 1077, la cual cuenta con autonomía económica, administrativa, financiera y técnica y es responsable por su gestión, ejecución, seguimiento y evaluación”. Agrega que “el Consejo Directivo, mayor nivel de dirección del programa define los lineamientos y políticas generales de gestión, seguimiento y evaluación, y aprueba en última instancia el otorgamiento de incentivos a las OPA; y la jefatura del Programa dirige las actividades operativas del Programa y su gestión técnica, administrativa y financiera”.

El Consejo Directivo lo conforman seis miembros: “tres designados por el MINAG, uno de los cuales preside el Consejo; uno designado por el Ministro de Economía y Finanzas; uno designado por la Corporación Financiera de Desarrollo y uno designado por el Consejo Nacional de Competitividad”; “las designaciones se realizarán mediante Resolución Ministerial o norma respectiva”; y “el Jefe del Programa es el Secretario del Consejo, con voz y sin voto” (Ministerio de Agricultura, 2010:17).

Según Fuentes, Medina, Rojas y Silva (2015:80), el programa Agroideas, antes PCC, se “gestionaba de manera centralizada desde el nivel del gobierno nacional, a través del MINAG, y no aprovechaba las capacidades y estructura funcional del Estado desde un nivel de gobierno regional y local, mediante la Dirección Regional Agraria y la Gerencia de Desarrollo Económico Local; las cuales tenían información sobre las potencialidades agrarias, necesidades y demandas de los productores”.

¹²⁷ El Banco Agrario manejaría los recursos y realizaría los giros a las cuentas destinadas por los productores para el efecto (Econometría, 2011).

¹²⁸ Copia de cédula, certificado del ICA del cumplimiento de criterios de desempeño para los predios verificados y certificado de registro.

4.4 Comparativo con los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC)

Autores como Davis (2004:81) y Echenique (2011:20) aluden a Programas de Apoyo Directo a Productores como transferencias monetarias condicionadas, así, debe identificarse las coincidencias y divergencias entre estos programas para diferenciarlos. Ello, porque ambos tipos de programas surgieron en ALC en el marco de la reestructuración del capitalismo sucedido desde los años 70 (García, 2009:2), caracterizado por la creciente movilidad del capital transnacional (deslocalización y flexibilización de la producción) y el predominio del sector financiero sobre los demás sectores.

Los Programas de Transferencias Condicionadas son transferencias de recursos en efectivo a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en educación, salud y nutrición. Para sus promotores “los contribuyentes podrían estar más dispuestos a apoyar un programa de transferencias a los pobres si están vinculadas con iniciativas para superar la pobreza a largo plazo, máxime si incluyen medidas para mejorar el bienestar de los niños” (Fiszbein y Schady, 2009:2).

Los primeros PTC se implementaron a mitad de los años 90 en Brasil y México (García, 2009:24), siendo Beca Familia (Brasil) y Oportunidades (México) las iniciativas de reducción de pobreza de mayor envergadura en ALC y referentes para otros países de la región en donde se adoptaron como mecanismos relevantes de la política social: entre 1995 y 2010 se implementaron PTC en 19 países.

Tabla 4-5. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe

País	Programa en Operación (año inicio)	Programa Finalizado
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña “Con todo derecho” (2005)	Familias por la Inclusión Social (2005-2009) Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) a
Bolivia	Bono Juancito Pinto (2006) Bono Madre Niño- Niña “Juana Azurduy de Padilla” (2009)	
Brasil	Bolsa Familia (2003)	Bolsa Escola (2001-2003) b; Bolsa Alimentação (2001-2003)
Chile	Chile Solidario (2002)	
Colombia	Familias en Acción (2001) Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema-2007) Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	
Costa Rica	Avancemos (2006)	Superémonos (2000-2006)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	Bono Solidario (1998-2002)
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (Ex Red Solidaria – 2005)	
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)	
Honduras	Programa de Asignación Familiar (1990) Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)	PRAF/BID II (1998-2005) PRAF/BID III (2007-2009)
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (2002)	
México	Oportunidades (Ex progresá) – 1997	
Nicaragua		Red de Protección Social (RPS) (2000-2006) Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	
Paraguay	Tekoporá (2005) Abrazo (2005)	
Perú	Juntos (2005)	
Rep. Dom.	Solidaridad (2005)	
Trinidad y Tobago	Programa transferencias monetarias condicionadas focalizadas (2006)	
Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

a. Terminó oficialmente en 2005 pero siguió pagando beneficios hasta que surgió la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

b. El programa se fue extinguiendo a medida que fueron aumentando los destinatarios de *Bolsa Família*.

Fuente: Cecchini y Madariaga (2011: 11).

Tanto los programas de Apoyo Directo a Productores como los PTC son programas de subsidio a la demanda de transferencias monetarias directas.

Son programas gubernamentales financiados con recursos públicos provenientes en su de operaciones de crédito de los gobiernos nacionales ante organismos multilaterales como el BM y/o el BID, que “apoyan” a los países de ALC en su diseño, operación y evaluación.

Ambos tipos de programas tienen diseño y estructura centralizados, sus principales definiciones y lineamientos se fijan en instancias de decisión institucional de alto nivel y las instancias locales y descentralizadas tienen poco espacio de opinión o incidencia. Su reglamentación, operación y presupuestos operan bajo una Ley que les da sostenibilidad, transparencia en la asignación de los recursos e independencia ante los cambios políticos. Los dos tipos de programas los ejecutan entidades públicas y tienen tecnología informática y financiera que facilita la entrega de recursos.

Los beneficiarios de los PTC en el discurso es población pobre y/o extremadamente pobre, sobre todo mujeres, focalizados con diversas técnicas y metodologías mientras que en la mayoría de los programas de Apoyo Directo a Productores son pequeños y medianos productores aunque algunos programas se dirigen a población pobre o en extrema pobreza, sobre todo a mujeres, como el PRONEGOCIOS y, salvo este caso, que incluye los hogares y aldeas focalizadas en la Red Solidaria para la elegibilidad de los beneficiarios, los demás no usan metodologías de focalización. Al inicio del PROCAMPO sus beneficiarios eran productores de autoconsumo, pero los montos transferidos fueron menores para éstos que para otros productores (Dyer, 2007:4).

Los PTC usan el dinero en efectivo para incentivar el cambio de comportamiento individual, siendo razones para introducir condicionalidades (Cecchini y Madariaga, 2011:87): (i) la supuesta miopía de los padres pobres, que no invierten lo suficiente en el desarrollo humano de los hijos, por lo que hay que incentivarlos a que los envíen a la escuela y a controles de salud, (ii) la necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y salud, y (iii) el incorporar condicionalidades permite lograr más apoyos a estas medidas por parte de los ciudadanos que los financian con sus impuestos y de organizaciones donantes. El Apoyo Directo a Productores promueve la reconversión productiva haciendo pagos en efectivo vía subsidios, que suelen cubrir solo parte de la inversión, bajo la idea que si el beneficiario paga parte de la inversión, éste valorará más el apoyo (BID, 2015:13).

Los dos tipos de programas son apoyos a los ingresos, los PTC para crear capital humano y elevar el consumo de los hogares y los apoyos al productor para mejorar sus ingresos para invertir en

actividades productivas. Ambos dan soporte y alivio al complementar los ingresos de familias en los PTC y de productores en los últimos; aunque ambos son señalados de asistencialistas al no buscar resolver las causas estructurales de la pobreza ni compensar la competencia desigual por los TLC con los EE.UU., sino paliarlos. Esto como estrategia para afianzar el orden neoliberal, los PTC en la política social y en los Apoyos Directos a Productores, como parte de la política agraria.

El pago de los subsidios de los PTC es condicionado al cumplimiento de ciertas acciones en salud, educación y nutrición de parte de los beneficiarios, pero estas acciones no garantizan el logro de los objetivos de los PTC porque, aunque se vaya a la escuela si la educación no es de calidad, no ayuda a reducir la pobreza, más si no se llega a los más pobres. La mayoría de programas de Apoyo Directo a Productores, están concebidos como pagos no condicionados a la producción y al consumo para “garantizar” la eliminación de las distorsiones que esto genera, pero están condicionados a la cofinanciación por parte de los beneficiarios, a su solicitud de un crédito para acceder al beneficio o la realización de inversiones reembolsables tras su ejecución; lo que se explicaría en su pretensión real de privilegiar a ciertos productores en perjuicio de otros.

Así, varios PTC declaran operar en torno al derecho de inserción social atribuyéndole al individuo la responsabilidad de crear capacidades para salir de la pobreza y los programas estudiados de incluir a los pequeños productores y de autoconsumo en la lógica exportadora para lograr productividad y competitividad de sus explotaciones. Esto, bajo el concepto de capital humano que distrae de las causas estructurales y sociales que definen y reproducen la pobreza: la concentración de la riqueza y la súper explotación del trabajo, para darle continuidad a la construcción del orden neoliberal.

Aunque el Pronasol -precursor de los PTC- y el PROCAMPO surgieron en el gobierno de Salinas de Gortari en México, los programas de Apoyo Directo a Productores antecedieron –al menos en lo formal- a los PTC en ALC, siendo los primeros una adaptación de las ayudas agrarias otorgadas a los productores en Europa y EE.UU., mientras que los PTC son originarios de la región en el ámbito de la política social. Sin embargo, ambos tipos de programas en algunos casos tienen los mismos fines, como lo ha evidenciado el BID para los programas PROCAMPO y OPORTUNIDADES¹²⁹, lo cual tiene sentido, desde la desnacionalización, por el rol que tendrían ambos tipos de programas en la consolidación del orden neoliberal en la región y que por lo expuesto en este trabajo, son similares.

¹²⁹ Según Dyer (2007), “el objetivo explícito del PROCAMPO es el mismo que el de Oportunidades: apoyar el ingreso de la población rural que potencialmente no tiene acceso al crédito, aunque son pocos los recursos de estos programas que se destinan a la inversión. Para él, las transferencias en efectivo permiten a los pequeños productores enfrentar las condiciones adversas creadas por el Ingreso Objetivo”.

Ambos tipos de programas son asistencialistas y buscan apaciguar el inconformismo y acallar las protestas de sus opositores sin interferir con la introducción de la normatividad que haga irreversible los procesos de reforma económica neoliberal, como la privatización de los servicios de seguridad social y la apertura de los mercados agrarios de ALC. Ello, al promover con los Apoyos Directo a Productores la ratificación de los TLC con los EE.UU. y al legitimar con los PTC los regímenes políticos afines al ajuste estructural neoliberal (García, 2009). Esto explicaría que a estos programas se les cuestione la coherencia de su diseño, su cobertura, sus mecanismos institucionales, sus reales beneficiarios, la eficacia de su gestión y el impacto de sus resultados frente a sus objetivos explícitos.

Desde la economía política para ambos tipos de programas -al operar en democracias- su creación por parte de los gobiernos y la aprobación por los legisladores sería en respuesta al electorado y a las presiones de lobbies y grupos de presión; fuente de votos y recursos para ser reelegidos y que en México y Colombia han sido casos de captura del Estado.

En general, aunque el papel de los PTC en la política social pareciera diferir del de los programas de Apoyo Directo a Productores en la política agropecuaria, ambos tipos de programas, creados como instrumentos para facilitar la consolidación del orden neoliberal, operan bajo una lógica similar.

4.5 Síntesis de la sección

A través de estos programas y bajo la “reconversión productiva” –operador de transacción del mercado como referencial global y del agronegocio como referencial sectorial- se habrían introducido algoritmos para hacerlos operativos a nivel nacional mediante micro procesos que generan transformaciones que, en su sentido latente, fomentan la integración al agronegocio bajo la premisa de la competitividad, promueven cambio del patrón de cultivos bajo la división de trabajo del sistema agroalimentario y preeminencia de hombres de negocios y la subordinación excluyente del pequeño productor; y financiarizan y centralizan su operación. Estos cambios, aunque poco visibles suponen reformas en lo nacional al buscar reorientar hacia la lógica global ciertas prácticas específicas en los Estado nación; y evidenciarían su desnacionalización.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Sobre la pregunta de indagación ¿Cómo podrían haber ingresado los principales elementos del sistema agroalimentario global a través de los Programas de Apoyo Directo a Productores -creados durante el periodo 1993 y 2014 en los países de ALC con TLC con los EE.UU.-; y que evidenciarían su desnacionalización?, al desarrollar los tres objetivos se concluye que:

Los EE.UU. en procura de recuperar en los años 90 su hegemonía en la economía mundial, decaída por el resurgimiento de las economías europeas y asiáticas, el auge de las economías emergentes, la proliferación de sub-bloques en la región como Mercosur y la CAN y la lucha de los BRICS en la OMC contra los subsidios de los EE.UU. y la UE.; vieron en ALC la oportunidad de aumentar sus inversiones y el comercio. Así, los EE.UU. previeron crear el ALCA, que fracasó ante la férrea oposición de Venezuela, Brasil y Argentina, y tuvieron que recurrir a TLC bilaterales con los demás países; evidenciando que el poder de los EE.UU. no era omnímodo en todos los gobiernos de ALC, aunque sí ejercieron presión sobre una mayoría que al principio se resistieron, pero al final cedieron ante la posible eliminación de las preferencias arancelarias con su mayor socio comercial e incluso se tornaron en los más firmes defensores de la firma de los TLC.

En el caso de México, como a la par del TLCAN se gestionaba su ingreso a la OCDE, el gobierno tuvo más interés en firmarlo; pero también surgieron movimientos opositores a éste como “El campo no aguanta más”, entre otros. En Costa Rica, el TLC se ratificó vía referendo y en contra de amplios sectores sociales. Y aunque los países de cada bloque sub regional querían sentar una posición conjunta en la negociación, esta fue bilateral al primar la prioridad de cada uno. En este marco de fuertes controversias sobre todo de tipo agrario surgen los programas estudiados.

Se precisa que, aunque este proceso se dio de manera diferente en cada país generando sus propios conflictos y luchas políticas, esta tesis se centró en revelar el “modus operandi” aplicado en ALC mediante los Programas de Apoyo Directo a Productores en los países con TLC con los EE.UU. para que, reconociendo la existencia de este fenómeno como un patrón en estos países, se pueda profundizar en trabajos posteriores sobre la ejecución de los programas en cada país.

Las críticas y exigencias de sectores agrarios que se percibían vulnerables a los TLC con los EE.UU. y de grupos de presión llevaron a los gobiernos de países de la región con estos acuerdos a gestionar créditos –casi todos con el BID- para crear los programas estudiados bajo el discurso que con éstos se compensaría a los sectores sensibles a estos tratados y ayudarlos a prepararse para ser competitivos, sabiendo que no sería así por las asimetrías entre los productores agrarios de los EE.UU. y los de ALC. La injerencia de entidades como el BID en la promoción, financiación y diseño de estos apoyos es un indicio de su desnacionalización, al interferir un agente foráneo en su génesis, más cuando también lo hizo en el proceso de los TLC; y confirma que el origen de estos programas se dio en el seno de los Estados nacionales y que los crearon los gobiernos en su rol de agenciar la globalización al interior de sus países, esta vez, en el marco de los TLC.

En México, los debates claves sobre el agro se dieron entre el gobierno federal y organizaciones cooptadas, ante la estigmatización de la oposición. En Chile, el único gremio que no apoyo el TLC fue la Sociedad Nacional de Agricultura, aunque fue más conciliadora al ser los empresarios agrícolas del Valle Central, los más favorecidos; y las pequeñas y medianas empresas agrarias, sin organización alguna, se volvieron lobbistas para defender sus necesidades a corto plazo.

En Honduras los gremios empresariales condenaron las movilizaciones y defendieron el TLC y sus opositores, el perjuicio al agro nacional producto de la competencia desigual con los EE.UU. En Guatemala se renegó azúcar, harina y pollo; la mayoría de sectores empresariales defendieron férreamente el libre mercado; crecían protestas populares y; los opositores fueron reprimidos por la policía sin lograr impedir el paro nacional. En Nicaragua, sectores populares y organizaciones Sandinista marcharon pidiendo no ratificar el TLC aludiendo que el sector rural daba más empleo y que quería barrerse al campesinado. En Costa Rica, el sector arrocero era el más afectado con el TLC, pero se comprometió a último momento, contrario a lo prometido. Y 160 organizaciones dominicanas pidieron no ratificar el TLC porque se arrasaría con el agro.

En Perú, se convocaron protestas y huelgas nacionales y se criticó a los negociadores nacionales por lograr beneficios para el sector industrial y no para los productores agrarios, para quienes fueron

impermeables e inflexibles. En Colombia, según gremios como FENALCE, el gobierno no los defendió ante la presión de los negociadores de EE.UU. e incluso tras la intervención directa del Presidente Uribe en las negociaciones, se aceleraron las decisiones y el gobierno renunció a la defensa comercial que prometió; y también se dieron protestas de amplios sectores sociales.

Los productos más sensibles en México a los que se dirigirían las ayudas eran maíz, soya, trigo, fríjol, arroz, papa y algodón; en Centroamérica, arroz, maíz, carne de bovino, carne de cerdo, carne de pollo y productos lácteos; en Perú, maíz, trigo, cebada, arroz, aceite y algodón y; en Colombia, trozos de pollo, arroz, maíz amarillo y fríjol. Sin embargo, casi en ningún programa fue explícito que los productos beneficiados de las ayudas serían los afectados por los TLC, es decir, los cultivos tradicionales y parte de las dietas básicas nacionales; y, por el contrario, los gobiernos promovieron intereses agroexportadores privados nacionales asociados a internacionales, lo que revelaría una política privada vestida de pública, propio de la desnacionalización según Sassen.

Los Programas de Apoyo Directo a Productores, en el marco de los TLC con los EE.UU., tendrían tres connotaciones:

(i) Serían Pagos Laterales al gestarse por las negociaciones de TLC, ayudar a acallar las protestas por las negociaciones del tema agrario y facilitar la ratificación del acuerdo.

En México el PROCAMPO se diseñó e instrumentó finalizando 1993, antes de entrar en vigencia del TLCAN y de las elecciones presidenciales de 1994. Sobre el CAFTA-RD: en Guatemala hubo partidos que condicionaron la ratificación del TLC a la aprobación de leyes compensatorias para afrontar sus efectos; en Honduras, al ratificarse el TLC el presidente afirmó que aplicaría políticas de financiación para fortalecer pequeñas y medianas empresas; según el gobierno Dominicano promovería una reforma para compensar los ingresos que dejaría de percibir el fisco con el TLC; en Costa Rica, el presidente supeditó el envío del TLC al Congreso a la aprobación de un plan para compensar los efectos del CAFTA y en Nicaragua, los legisladores apoyarían el TLC tras aprobar normas complementarias para resguardar a los trabajadores. En Perú, el gobierno difundió la posible compensación a los productores agrarios afectados por el TLC para paliar las pérdidas y antes de ratificar el TLC, el Congreso aprobó un plan de compensación económica. En Colombia, el Gobierno anunció que tramitaría ayudas ante el Congreso para compensar el daño a los afectados por el TLC. Los opositores coincidían en que las ayudas eran insuficientes.

(ii) Como Ayudas Internas permitidas por la OMC serían una forma velada como los gobiernos admitieron las ayudas de los EE.UU. a sus productores y el ingreso de sus productos, creando

programas “similares”, aludiendo que les permitirían a sus productores mejorar la competitividad de su actividad, cuando no sería así, dadas las asimetrías con las ayudas del país del Norte.

Todos los Programas de Apoyo Directo a Productores objeto de esta tesis corresponderían a ayudas exentas de compromisos de reducción o de “caja verde” según los criterios del párrafo 1 del Anexo 2 del AARU, al ser programas gubernamentales, financiados con recursos públicos. Sobre el pago de los apoyos –salvo en el PROCAMPO original-, éstos no están condicionados a la producción de un cultivo en particular o a un volumen de producción. La cantidad de los pagos, según el programa, lo determina la ejecución de las actividades del plan de negocios, por los abonos hechos a los créditos asumidos, por los recursos invertidos por los productores a ser reembolsados, entre otros factores; todos criterios ajenos a los precios internos o internacionales aplicables a la producción, el volumen de la producción o los factores de producción empleados y no implicarían cargos a los consumidores ni ayudas en materia de precios a los productores. Además, los diversos tipos de programas creados encajan en las ayudas permitidas por la OMC.

(iii) Como Pagos Directos a Ingresos de asistencia para el ajuste serían pagos de compensación para abrir los mercados de ALC a los productos agrarios de los EE.UU., sustituyendo los sistemas nacionales de protección de precios por estos pagos.

En México con el TLCAN terminó una forma de intervención gubernamental en el agro al sustituir los precios de garantía por el PROCAMPO. En Centroamérica, los EE.UU. exigieron eliminar los subsidios a la exportación y fijar mecanismos para evitar que el ingreso al área de libre comercio de productos agrarios subvencionados de países no Parte y en los países andinos, condicionaron el TLC a la eliminación del Sistema de Franja de Precios, mecanismo de estabilización de precios internos de la CAN. Como políticas nacionales en sustitución de otras los programas analizados se crearon para otorgar recursos por un periodo de tiempo para reconversión productiva “que los hiciera más competitivos”. Así, el PROCAMPO se creó por 15 años; el componente de Apoyos Económicos Directos del AIS por 6 años y el PCC por 5 años, prorrogable.

Los Programas de Ayuda Directa a Productores -como Pagos Laterales- se relacionan con la desnacionalización en que con éstos se habría buscado reducir la resistencia a la ratificación de los TLC y a la aprobación de las leyes impuestas por los EE.UU., que prácticamente no se debatieron ni cuidan el interés general. Estos programas -como ayudas internas- se relacionan con la desnacionalización en que los gobiernos de ALC con TLC con los EE.UU. buscaban dar la impresión de tratar a sus productores de forma similar como los EE.UU. trata a los suyos, sin alterar las

asimetrías a favor de los productores americanos. La desnacionalización relacionada con los programas –como pagos directos- radicaría en la sustitución de los programas de protección a los productores nacionales por otros a favor de intereses foráneos.

A través de estos programas y bajo la “reconversión productiva” –operador de transacción del mercado como referencial global y del agronegocio como referencial sectorial- se habrían introducido algoritmos para hacerlos operativos a nivel nacional con micro procesos que buscan generar transformaciones que, en su sentido latente, fomentan la integración al agronegocio internacional bajo la premisa de la competitividad, promueven cambio del patrón de cultivos bajo la división de trabajo del sistema agroalimentario, la preeminencia de hombres de negocios y la subordinación excluyente del pequeño productor y, la financiarización y centralización de su operación. Estos cambios, poco visibles suponen reformas en lo nacional al buscar reorientar a la lógica global ciertas prácticas en los Estado nación; y evidenciarían su desnacionalización.

Las principales características de desnacionalización de estos programas, identificadas a partir de los algoritmos incluidos sobre todo en las solicitudes de crédito de los gobiernos al BID, son:

(i) Fomenta la integración al agronegocio internacional bajo la premisa de la competitividad. El sentido explícito de elevar la competitividad para mejorar los ingresos de los productores, sobretodo de pequeños y medianos, reducir la pobreza o mejorar la calidad de vida de la población rural; obedecería en su sentido latente a la idea de que elevar la competitividad en las cadenas agroalimentarias puede aumentar la prosperidad de todos sus actores e implicaba un cambio de fondo en el agro a nivel regional.

El objetivo de siete de estos programas es incrementar (elevar, fomentar, promover, mejorar) la competitividad; para mejorar los ingresos netos de las unidades productoras beneficiarias en México; aumentar en Costa Rica los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agrarios, reducir la pobreza y apoyar la transición competitiva de la agricultura y de la economía rural en El Salvador ante la liberalización comercial; mejorar la calidad de vida de la población rural en Guatemala y; proteger en Colombia los ingresos de los productores en la transición. En República Dominicana el objetivo de los programas fue promover y facilitar tecnología para aumentar la competitividad e incrementar las exportaciones.

Los programas de México y Colombia fueron los únicos que declararon buscar compensar o proteger los ingresos de los productores afectados por los TLC con los EE.UU. El programa de El Salvador previó generar recomendaciones para apoyar a los hogares rurales a aprovechar las oportunidades

del CAFTA y uno de los programas de Nicaragua buscó desarrollar estrategias nacionales y regionales para la transición competitiva de la agricultura y de la economía rural ante la liberalización comercial y lograr la transformación productiva de las familias beneficiarias.

(ii) Promueve cambios del patrón de cultivos bajo la división del trabajo del régimen agroalimentario global (objetivo). Algoritmos de la reconversión productiva, que explícitamente aluden aumentar la productividad, crear valor agregado y/o diversificar la producción, etc., en su sentido latente buscan obligar a los agricultores de la periferia a sustituir las estrategias de autosuficiencia por la especialización en cultivos para el mercado global, generadores de ganancias, lo que excluye a los productores de cultivos tradicionales que suelen ser pobres.

En México se advertían cambios en el patrón de cultivos al pasar de la política de precios de garantía a apoyos directos a productores, que entre 1994/96-2006/08 favoreció la reconversión al estimular la reducción del área de granos y el aumento del de frutas y hortalizas y desde 2004 de palma africana. En Costa Rica el PFPAS promovía adoptar sistemas productivos acordes a las preferencias de los mercados locales o internacionales y crear mayor valor agregado a la producción primaria; en Honduras se financiarían programas para la producción de palma de aceite y caña de azúcar. En Colombia, el AIS beneficiaría proyectos de reconversión a cultivos como palma de aceite, caucho, frutas, caña de azúcar y etanol carburante y biodiesel y ante las críticas por la afectación de la agricultura tradicional por el TLC se dijo que reconvertir no solo era pasar de producir arroz algún frutal sino invertir en la finca para mejorar la competitividad.

(iii) Ayudas concebidas para hombres de negocios, bajo premisas de empresarización y asociatividad, que subordinan o excluyen al pequeño productor (Población objetivo). La empresarización y asociatividad, que en su sentido explícito facilitarían la transformación de prácticas culturales y la creación de sistemas agroempresariales competitivos, ambientalmente sostenibles y con responsabilidad social que redunden en mayores ingresos y mejor calidad de vida de la población rural, en su sentido latente buscan excluir del rol de productores a quienes no puedan articularse al agronegocio y relegarlos a la reserva de desempleados o asalariados.

En México según varios autores pocos ricos concentraron los recursos del PROCAMPO y el mayor monto fue para un puñado de transnacionales y redes clientelares, lo que excluyó a los productores y desestructuró su unidad productiva tras extraerles su excedente. En la República Dominicana se advirtió como principal riesgo la aplicación de criterios discrecionales a favor de ciertos beneficiarios. En Costa Rica se previó mejorar el desempeño de productores-empresarios con

técnicas de manejo de parcelas y productos con enfoque empresarial, estando los pequeños y medianos productores en desventaja. En Honduras se fomentaron los negocios rurales y las cadenas productivas agroalimentarias de alto potencial productivo. En Nicaragua se exigió una cofinanciación de los beneficiarios para incentivar la formación de grupos de productores con participación de grandes productores y se capacitaría a las familias y líderes de organizaciones en gestión financiera y empresarial. En Colombia se denunció que pocos se beneficiaron de los recursos del AIS y se demostró que, contrario a los grandes productores, los pequeños elevaron sus costos de producción y redujeron su inversión. En Perú se priorizó el apoyo a las cadenas productivas y se excluyeron organizaciones de pequeños productores por sus planes de negocio.

(iv) Financiarización de los programas. Al ser éstos una forma de financiamiento que utiliza servicios financieros y promueve su uso por los beneficiarios, en su sentido explícito algoritmos como bancarización como medio de “inclusión social” al sistema financiero para superar la pobreza, en su sentido latente se trataría de la financiarización de los programas que prioriza las transacciones financieras sobre la actividad productiva, al no buscar realmente el logro de los objetivos planteados. Su relación con la desnacionalización tiene que ver con que, como en el caso mexicano, serían entidades financieras foráneas las beneficiadas de las transacciones.

En los Programas de Apoyo Directo a Productores se observa la promoción de la financiarización de los ingresos personales y del endeudamiento de las familias, aspectos cuya gravedad destaca Katz (2020:16), al referirse a la aplicación de la financiarización a América Latina; y quien afirma que el endeudamiento externo es la principal manifestación de financiarización, en una zona afectada por el extractivismo y el drenaje de la renta, lo cual aplica a esta tesis porque los programas estudiados fueron financiados con recursos de crédito del BID.

(v) Centralización de los programas. Su diseño y estructura están centralizados, sus principales definiciones y lineamientos se fijan en ámbitos institucionales con alto poder de decisión para ejercer su control total, y en el que los niveles locales y descentralizados tienen poco espacio de opinión o incidencia. Además, su reglamentación, operación y partidas presupuestarias suelen operar bajo una Ley para proteger su sostenibilidad, la transparencia en la asignación de recursos y la independencia de los programas de cambios políticos. Además, los ejecutan entidades públicas y tienen tecnología informática y financiera que facilita el pago de los recursos.

En general, los Programas de Apoyos Directos a Productores son programas gubernamentales financiados con recursos públicos, que surgieron en América Latina y el Caribe (ALC) en el marco

de las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, la mayoría financiados con recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Son transferencias de recursos monetarios a los productores agrarios, según versiones oficiales, para que adopten nuevas tecnologías, mejoren acceso a los mercados y aumenten sus ingresos, incentivando la reconversión productiva haciendo pagos en efectivo vía subsidios, que suelen cubrir solo parte de la inversión, bajo el argumento de que si el beneficiario paga parte de ella, éste valorará más el apoyo. Sin embargo, en el marco de los TLC de los EE.UU. con países de ALC, son medidas para apaciguar el inconformismo y acallar las protestas de sus opositores sin interferir con la introducción de la normatividad, en este caso la ratificación de dichos acuerdos, que haga irreversible los procesos de reforma económica neoliberal, como la apertura de los mercados de ALC a los productos agrarios de los EE.UU.

La mayoría de programas de Apoyo Directo a Productores, están concebidos para que sus pagos que no estén condicionados a la producción y al consumo para garantizar la eliminación de las distorsiones que esto genera, pero están condicionados a la cofinanciación por parte de los beneficiarios, a su solicitud de un crédito para acceder al beneficio o la realización de inversiones que serían reembolsadas después de ejecutadas; lo que se explicaría en su pretensión real de privilegiar a ciertos productores en perjuicio de otros.

Los programas, desde la desnacionalización de los programas estatales, inducen el alistamiento del agro de los países de ALC con TLC con los EE.UU. para el agronegocio y los caracteriza: el cambio de patrón de cultivos en ALC bajo la división de trabajo del sistema agroalimentario; son concebidos para hombres de negocios, bajo premisas de empresarización y asociatividad, que subordinan al pequeño productor; están financiarizados y centralizados en su operación.

5.2 Recomendaciones

Se plantea en otra investigación, indagar sobre el origen de estos programas en los países sin TLC con los EE.UU. y si su caracterización es la misma a la que se presenta en esta tesis para países que suscribieron TLC con los EE.UU. o qué diferencias tienen; siendo un punto en común que casi todos se han financiado por el BID. Además, tras haber identificado éste como un fenómeno regional, se plantea que en futuras investigaciones se realicen profundizaciones sobre las formas particulares en que se ha ejercido el poder al interior de cada país, en lo que respecta a estos programas.

Bibliografía

Acosta, Alberto, Correa, Rafael, Falconí Fander, Jácome, Hugo y Ramírez, René (2006). El rostro oculto del TLC. ABYA YALA. Quito-Ecuador.

Aguilar, Oscar y Aguilar, Gustavo. (2007). Regresividad de los subsidios agrícolas en México: Caso PROCAMPO Sinaloa y Oaxaca. XI Congreso Anual de la Academia de Ciencias Administrativas - Retos para la Administración en el siglo XXI. Guadalajara Jalisco, México, 22 a 25 de mayo, organizado por ACACIA, ITESO y Universidad Jesuita de Guadalajara.

Aguirre, Roberto (2007). “Los biocombustibles son un modo de imperialismo biológico”, diálogo con el doctor Miguel Altieri”, en Agencia Periodística de América del Sur (APAS), 22 de marzo.

Andrécy, Robens. Martínez, Miguel. Mora, José y Vázquez, Roberto. (2004). Apoyos Directos contra precios de garantía: un enfoque de bienestar (gasto). Revista Claridades agropecuarias. No 134. Octubre. México.

Anton, Jesús. (2001). Decoupling: A Conceptual Overview. París, France. Organisation for Economic Co-operation and Development.

_____. (2004). El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional. Revista Economía Agraria y Recursos Naturales. ISSN: 1578-0732. Vol. 4.

Araujo, Hugo Andrés (1994). Procampo: Orígenes y Perspectivas. Revista El Campo Mexicano. No 61. Marzo-abril.

Aráuz, Alejandro (2002). ALCA y Tratados de Libre Comercio Oportunidades y Retos para la Integración Centroamericana. Managua, Nicaragua. Diciembre.

Ardila, Martha (1996). Estados Unidos – América Latina ¿Hacia una mayor cooperación? En Revista Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Abril-junio. pp. 10 a 17.

Ardila, Sergio (2006). Nota de política: El sector rural en México: Desafíos y oportunidades. División de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre.

Arias, Joaquín y Salas, Bitia (2006). Inventario de políticas para la agricultura en la región andina. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Enero.

Arias, Joaquín; Olórtegui, Jennifer y Salas, Vania (2007). Lecciones aprendidas sobre políticas de Reconversión y Modernización de la Agricultura. IICA. Lima, Perú.

Auditoría Superior Federal, ASF. (2010). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. México.

Baeza, Jaime. López, Miguel Ángel (2015). El Congreso Nacional de Chile y el proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. Estudios internacionales 182. Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Presidente Fox asiste a firma de préstamos del BID para México por 1.005 millones de dólares. Septiembre 6, 2001.

_____. (1997). Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI-0014). Nicaragua.

_____. (2000). Resumen Ejecutivo Programa de Reactivación Económica de la Economía Rural. HO-0144 aprobada en septiembre 20.

_____. (2000). Programa de Reactivación de la Economía Rural (RERURAL) (1063/SF-HO). Honduras.

_____. (2002). Propuesta de préstamo. Nicaragua. Programa de Reactivación Productiva Rural (NI-0159). Nicaragua.

_____. (2002a). Propuesta de préstamo. República Dominicana. Apoyo a la Transición Competitiva Agro Alimentaria (DR-0138).

_____. (2002b). El proceso de formulación de la política comercial Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental. Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo STA, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe INTAL y División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos ITD.

_____. (2007). Plan de Operaciones. Apoyo al Desarrollo del Programa de Fomento de Negocios Rurales –PRONEGOCIOS RURALES- (HO-T1067). Honduras.

_____. (2007a). Documento Conceptual de Proyecto (DCP). Honduras. 23 de marzo. Programa de Fomento de Negocios Rurales – PRONEGOCIOS RURALES- (HO-L1010).

_____. (2008). Perfil de Proyecto. Nicaragua (NI-L1020). Programa de Apoyos Productivos Agroalimentarios (APAGRO). Nicaragua.

_____. (2009). Resumen de Cooperación Técnica Apoyo al Programa de Competitividad Agraria (PE-T1181). Perú.

_____. (2009a). Plan de operaciones. Apoyo a la Implementación del Programa de Competitividad Agraria – Fase II (PE-T1207). Perú.

_____. (2009b). Línea de crédito condicional para proyectos de inversión de Apoyos Directos para áreas rurales (ME-X1009) y Primer préstamo individual para el Programa de Apoyos Directos al Campo (ME-L1041). Propuesta de préstamo. México.

_____. (2010). Informe de terminación del proyecto. Versión 1.1 - 20 de Julio.

_____. (2011). PATCA: Una experiencia positiva de apoyo mediante financiamiento parcial no reembolsable para la adopción de nuevas tecnologías agropecuarias. Febrero.

_____. (2011). Contrato de Préstamo 2551/OC-DR suscrito el 12 de octubre de 2011 entre la República Dominicana y el BID y promulgado por el Poder Ejecutivo en julio 23 de 2012.

_____. (2012). Perfil de Proyecto. Nicaragua (NI-L1067). Programa de Fomento a la Productividad Agropecuaria Sostenible. Nicaragua.

_____. (2013). Programa de Competitividad Agraria III (PE-L1126). Propuesta de Préstamo. Perú.

_____. Términos de Referencia Indicativos Preparación de Estudios Prioritarios.

_____. (2015). Evaluación Comparativa de Proyectos de Apoyo Directo a Productores. Revisión del apoyo del Banco al Sector Agropecuario, 2002-2014: Evidencia de Áreas Temáticas Clave.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID y República de Costa Rica. Contrato de Préstamo No 1436/OC-CR entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible y sus Anexos A, B y C.

Banco Mundial, BM. (2017). Tomando impulso en la agricultura peruana: Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Lima, Perú. Diciembre.

Barreda, Carlos. (2007). DR – CAFTA: imposición y pobreza en Guatemala. En Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año.

Bartra, Armando y Otero, Gerardo (2007). Rebelión contra el globalismo neoliberal y el TLCAN en el México rural: ¿del Estado corporativista a la formación político- cultural del campesinado? Textual (UACH), núm. 50. Julio - diciembre.

Becerra, José (2003). Acuerdo comercial TLC Chile – EEUU, su importancia y resultados en la agricultura. Abril 22.

Berrocal, Rafael (2004). Prioridad para el agro en las negociaciones. Diciembre 6.

Bloque Popular. (2007). 16 Meses de Tratado de Libre Comercio entre Honduras y Estados Unidos. En Dos Años del TLC con Estados Unidos: Tendencias e Impactos. La Coalición Alto a CAFTA. 27 de septiembre.

Burneo, María Luisa (2009). La movilización de los agricultores frente al TLC Perú-Estados Unidos: Hipótesis para la discusión.

Cáceres, Sinfiriano (2005). “El CAFTA será como un huracán Mitch, con nombre comercial” En Revista Envío, información sobre Nicaragua y Centroamérica. N° 282. Septiembre. En <https://www.envio.org.ni/articulo/3038>

Cancino, Arturo (2005). Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos. En Diálogos de saberes. No 23.

Cano, Carlos G. (2003). El agro de cara al TLC. Versión resumida de la intervención del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Carlos Gustavo Cano Sanz, en el acto de instalación del XXXII Congreso Nacional Agrario. Noviembre 27.

Castro, Jorge (2006). TLC: Eliminación del Sistema Andino de Franja de Precios, riesgo para el sector lechero.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL y ASDI. Chile.

CEDETRABAJO. La desintegración de la CAN: otra consecuencia de los TLC. Julio 23 de 2014.

Cepeda Ulloa, F. (2000). La financiación de la política: Un problema de gobernabilidad. En F, Cepeda Ulloa. Corrupción y gobernabilidad. Santafé de Bogotá: 3R Editores. p. 4.

Cervantes, Gil, Regalado y Zardoya (2014). Transnacionalización y Desnacionalización: Ensayos sobre el capitalismo contemporáneo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2004). Centroamérica: Resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles.

Cook, Leslie. (2007). La Negociación del DR-CAFTA: maquinando y presionando. En Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año. La Coalición alto al CAFTA. Enero.

Cornejo, Enrique (2005). Las Negociaciones para un Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los EEUU Oportunidades y desafíos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, AÑO X N° 27. Septiembre.

Cuevas, Roberto (2008). Ingeniería de alimentos, calidad y competitividad en sistemas de la pequeña industria alimentaria con énfasis en América Latina y el Caribe. FAO. Boletín de Servicios Agrícolas 156.

Davis, B. 2004. Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo rural de América Latina y del Caribe En: Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas (CUREMIS II). FAO.

De Ita, Ana. (2007). Catorce años del TLCAN y la crisis de la tortilla. En Combatiendo los TLC. Agosto.

Delgado, Manuel (2009). Transformaciones del poder económico en Andalucía. Reacomodo de las viejas oligarquías y los nuevos poderes transnacionales. Capítulo 5 del libro Economía, poder y megaproyectos. J.M. Naredo y F. Aguilera Editores. Ed. Fundación César Manrique.

_____. (2010). El sistema agroalimentario: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. Revista de economía crítica No 10. Universidad de Sevilla. España.

_____. (2017). Reestructuración del sistema agroalimentario globalizado en el capitalismo terminal. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global. N° 139 2017, pp.13-25.

De Olloqui, Fernando y Fernández, María (2017). Financiamiento del sector agroalimentario y desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Sector de Instituciones para el Desarrollo División de Conectividad, Mercados y Finanzas. Documento para discusión N° IDB-DP-512. Abril.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (s.f.). Diseño e implementación de la Estrategia de Transición para la agricultura y el medio rural –PTA.

- Diario Oficial de la República de Honduras La Gaceta No. 33,446 de 6 de junio del 2014.
- Dyer, George. (2007). Análisis cuantitativo de los efectos de transferencias al sector rural: Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo sobre políticas de gasto público en el sector rural de México. Reporte final. Julio 28.
- Echánove, Flavia (2017). La financiarización de la agricultura: La participación del Plan de pensiones de Canadá en Glencore. Papeles de Geografía. UNAM. México.
- Echenique, J. Efectos de las políticas compensatorias sobre las familias rurales en América Latina. Serie Comercio y Crecimiento Inclusivo. Working Paper. N° 136. Septiembre 2011.
- Econometría (2011). Levantamiento de información y evaluación de los resultados de la ejecución del Programa Agro Ingreso Seguro – AIS. Bogotá.
- EPYPSA. (2010). Informe final de la Consultoría SP-01-2010. Evaluación Final del Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible PFPAS. San José de Costa Rica. Septiembre.
- Espinosa, Andrés y Pasculli, Laura (2013). Visión agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: preparación, negociación, implementación y aprovechamiento. Serie Estudios y Perspectivas N° 25. CEPAL. Oficina en Bogotá.
- Estévez, A. (2005) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. En Revista Venezolana de Gerencia, 10 (29) Maracaibo. Enero.
- Estrada, Jairo (2010). Instituciones del orden neoliberal y tratados de libre comercio. Espacio Crítico.
- Fairlie, Alan; Queija, Sandra y Rasmussen, Milagros (2006). Tratado de Libre Comercio Perú – EEUU: Un Balance Crítico. Pontificia Universidad Católica del Perú - Centro de Investigaciones Sociológicas, Económica, Política y Antropológicas - CISEPA Lima, Perú. Junio.
- FAO, El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación En <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>
- Feder, Ernest. (1984): Capitalismo y agricultura en crisis. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. Ediciones Nueva Sociología., México.
- Fellmann, Thomas. (2006). Direkte Einkommensübertragungen als Instrument der Agrarpolitik – Beschreibung, Analyse und Weiterentwicklung. Dissertation, Stuttgart (forthcoming)
- Fellmann, Thomas y Möllers, Judith. 2006. Systematic Policy Decisions on Direct Income Payments in Agricultural Policies. Institute for Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Germany.
- FENALCE. (2006). Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Junio.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009). Panorama general Transferencias Monetarias Condicionadas – Reduciendo la pobreza actual y futura. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Food Consumption and Nutrition Division Paper N° 99 International Food Policy Research Institute. U.S.A.

Fox, Jonathan (2010). Siete mitos sobre los subsidios agrícolas mexicanos. Presentado en “Transparencia y rendición de cuentas en los subsidios agrícolas: Políticas públicas y modelos de desarrollo rural”. Facultad de economía. UNAM.

Fox, Jonathan y Haight, Libby (2010). La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto En: Subsidios para la desigualdad, las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars. México.

Fox, Jonathan y Haight, Libby (2010). Síntesis de hallazgos: Tendencias en la política de subsidios agrícolas. En: Subsidios para la desigualdad – Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars. México.

Fuentes, César; Medina, Christian; Rojas, Mercy y Silva, Nilton (2015). Políticas públicas de desarrollo productivo para pequeños productores rurales. Lima, Perú.

Galván, H., Almonte, Heriberto y Batista, Carlos. (2005). Impacto del TLC en el sector Agrícola Dominicano.

Ganem, Regina (2014). Cambio cosmético a Procampo con el nuevo Proagro. Enero 8. Consultado el 14 de febrero de 2014

Garay, Luis J. Barberi, Fernando y Cardona, Iván M. (2006). La negociación agropecuaria en el TLC. Planeta Paz con apoyo de OXFAM. Bogotá. Noviembre.

García, Andrés (2009). Los Programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina – el caso de Familias en Acción. Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana.

García, Alberto y Ramírez, Rocío (2015). ¿Han estimulado el TLCAN y PROCAMPO la reconversión de la superficie agrícola de México? Rev. Fitotecnia Mexicana Vol. 38 (3). México.

Giraldo, Cesar. (2005). Financiarización: Un nuevo orden social y político. En: Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social. Universidad Nacional de Colombia. Colección de estudios sobre protección social. Tomo 1.

González, Anabel. (2006). El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del tratado de libre comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. BID e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Documento de Divulgación 42. Agosto.

González, F. (2006). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. En Institut gouvernance. Septiembre 18.

Gorenstein, Silvia (2016). Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung.

Grueso, Merlín, Hernán, Jorge y Garay Leonardo (2009). Procesos de asociatividad empresarial: aproximaciones conceptuales e impacto económico, social y organizacional. Documentos de Investigación. Universidad del Rosario. No. 44. Noviembre.

Gudynas, Eduardo (2005). Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. En TLC más que un tratado de libre comercio. FLACSO Ecuador, ILDIS, Friedrich Ebert Stiftung. Quito, Ecuador.

Haigh, Libby. (2010). Grandes pagos de subsidios a la comercialización de granos son para compañías transnacionales. En Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars

Harvey, David (2004). El “nuevo” imperialismo: Acumulación por desposesión. Social Register. Buenos Aires. CLACSO 2005.

Hermann, M. (2001). How decision units shape foreign policy: A theoretical framework. *International Studies Review* 3(2).

Herrera, J. Mario (2002). La nueva política social en México y su diseño institucional: el caso de PROCAMPO. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal. 8 a 11 de octubre.

Hernández, J, Martínez, M (2009). Efectos del cambio de precios de garantía a PROCAMPO en precios al productor, sin incluir efecto de importaciones. *Revista Fitotecnia Mexicana*, vol. 32, núm. 2, abril-junio. Sociedad Mexicana de Fitogenética, A.C. México.

High, J. (2001). *Competition*. UK Edward Elgar.

Huerta, Arturo (2007). Los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos en América Latina y la profundización del subdesarrollo. *Revista Contaduría y Administración*. N° 221. Enero-abril. México.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA (2018). *Gestión Asociativa. Asociativismo, modelos posibles y dificultades del relacionamiento*. Programa de fortalecimiento de capacidades agroempresariales y asociativas.

Isakson, Ryan (2013). *Alimentación y finanzas: La transformación financiera de cadenas de suministro agroalimentarios*. Centro de Estudios y Departamento de Desarrollo Crítico de Geografía, Universidad de Toronto. Canadá.

Kan, Julián. (2018). El modelo de integración regional asociado a las reformas neoliberales: un análisis de las iniciativas regionales de los años noventa y de la coyuntura actual. En *América Latina: Una integración regional fragmentada y sin rumbo*. Mega2, CLACSO e IADE.

Kane, David. (2007). Costa Rica y el TLC. En *Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año*. La Coalición alto al Cafta. Enero.

Katz, Claudio. (2020). América Latina en el capitalismo contemporáneo I. Economía y crisis. Exposición resumida de conceptos enunciados en el seminario *El capitalismo contemporáneo* (Facultad de Ciencias Sociales, IEALC, Universidad de Buenos Aires, julio-diciembre 2019).

Keohane, R. y Milner, H. (1996). *Internationalization and domestic politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

Kolko, Gabriel y Kolko, Joyce. (1972). *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy, 1945-1954*. New York. Harper & Row.

Kouzminov, I. (1948). El capitalismo monopolista del Estado – Crítica Marxista Leninista. “Problemas” - Revista Mensual de Cultura Política n° 12, Julio. Publicado en Marxist Internet Archive (Marxists.org).

Lara, Claudio (2005). El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un modelo a evitar. En: TLC más que un tratado de libre comercio. FLACSO-Ecuador y Friedrich Eber Stiftung. Quito-Ecuador.

Lara, Sara (2006). El trabajo en la agricultura: un recuento sobre América Latina. En: Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques.

Lefebvre, Henri (2013). La producción del espacio. Colección entrelíneas. Editorial Capitán Swing Libros, S. L. Noviembre. España, Madrid.

Lobell, S., Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2009). Neoclassical realism, the state and foreign policy. Nueva York, NY: 2009.

López, Yenelly (2006). La negociación del capítulo agrícola En: El papel de la sociedad civil y el capital social en la negociación de un acuerdo de integración económica: El caso del TLCAN. Colección de tesis digitales. Licenciatura en Administración de Negocios Internacionales. Universidad de las Américas Puebla.

López, Cecilia (2007). ¿Cómo se negocia un TLC en Colombia? En: Colombia Internacional, núm. 65, enero-junio, 2007. Universidad de Los Andes. Bogotá, D.C., Colombia.

López, Pilar. (2019). De Procampo a Proagro: Transformaciones de la principal política pública para el campo mexicano a partir del libre comercio. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam). Mayo.

Lustig, N. (2001). Life is not easy: Mexico’s quest for stability and growth. The Journal of Economic perspectives.

Mc Luhan, Marshall, La galaxia de Gutenberg, Origen Planeta, México, 1985.

MADR. Exposición de motivos Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara “*por medio del cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro – AIS*”. Radicado el 24 de julio de 2006 en la Cámara de Representantes.

Magdoff, Harry. (1978). Imperialism: From de colonial age to the present. Volume 15 of Monthly Review Press Classic Titles. New York.

Maldonado, Mauricio (2010). ¿A quién le dan pan que llore? Percepciones de beneficiarios del programa PROCAMPO. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Marini, Ruy Mauro. Subdesarrollo y Revolución, Siglo XXI, México, 1985, 12da edición (1° edición, 1969).

_____. Dialéctica de la dependencia, Era, México, 1990, 10ma edición (1° edición, 1973).

Meiksins, Ellen (2016). Los orígenes agrarios del capitalismo. Monthly Review. Seleccionen en castellano, 3ª época, n° 2, julio. Edición online.

Merino, Mauricio (2010). Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada. En Subsidios para la desigualdad: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Documento de Trabajo, DT/DAP 229, México: CIDE, septiembre.

McMichael, Ph. (2000) "The impact of globalisation, free trade and technology on food and nutrition in the new millennium" Annual meeting of the Nutrition Society.

Milner, H. (1997). Interests, institutions and information: Domestic politics and International relations. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ministerio de Agricultura (2010). Manual de Operaciones Actualizado Programa de Compensaciones para la Competitividad. Perú.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR. (2007). Programa "Agro Ingreso Seguro" - Gerencia Programas AIS. Bogotá D.C.

_____. (2016). Exposición de motivos Proyecto de Ley 024 de 2006 Cámara "por medio del cual se crea e implementa el programa Agro, Ingreso Seguro – AIS". Radicado el 24 de julio en la Cámara de Representantes.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2009). Evaluación intermedia del Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible PFPAS. Informe Final. Septiembre.

Mittal y Rosset (2003). "Perdiendo nuestra tierra: La Ley agrícola de 2002". Cosechas de Ira. México, Editorial Ítaca e Instituto Maya.

Montero, D. (2010). Agro Respuesta Segura: Las explicaciones de Arias sobre el escándalo del AIS. Octubre 11. La silla vacía.

Moreno, Raúl. (2005). Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos: De transnacionales, TLC y seguridad nacional. Abril 9.

_____. (2012). CAFTA-DR a seis años de vigencia en El Salvador. En América Latina en Movimiento. 17 de septiembre.

Moro, Miguel (2009). Agricultura campesina y capitalismo. Gatazka Gunea. Bilbao.

_____. (2015). Inicios del capitalismo en la agricultura. Octubre 15. En <http://www.decrecimiento.info/2015/10/inicios-del-capitalismo-en-la.html>

Müller, Pierre (2002). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Norton, R. (2004). Propuesta plan de trabajo para la elaboración de aspectos estratégicos de una política de desarrollo agrícola sostenible y compartido. Lima, Ministerio de Agricultura.

OMC. Anexo 2: Ayuda Interna, Base Para La Exención De Los Compromisos De Reducción. En https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s14-ag_02_s.htm#annII en junio 22 de 2016.

_____. Compartimento verde en: La ayuda interna en la agricultura, Información General, Negociaciones sobre la agricultura. En https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm

_____. Ayuda interna. En glosario de términos. En https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/domestic_support_s.htm

_____. (s.f.). Ayuda interna en el ámbito de la agricultura: los compartimentos. En https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm

_____. (s.f.a.). Ayuda interna: Compartimentos ámbar, azul y verde. En https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd13_boxes_s.htm

Osorio, Jaime. (2018). Acerca de la súper explotación y el capitalismo dependiente, respuesta a Claudio Katz. 12 de julio.

Osterlof, Doris y Villasuso, Juan Manuel (2007). Las Agendas Complementarias al RD-CAFTA en Centroamérica. Costa Rica.

OXFAM (2004). El arroz se quemó en el DR-CAFTA: Cómo el Tratado amenaza los medios de vida de los campesinos centroamericanos. Noviembre.

_____. (2013). De promesas a prioridades: Poniendo a la agricultura familiar y campesina al centro de un sistema de producción de alimentos justo en América Latina y el Caribe.

Pasquier, Ayari. (2015). Microcrédito y desarrollo rural: Una mirada crítica a partir de un estudio de caso. Entre Diversidades.

Paz, Raúl (2017). Las grietas de los agronegocios y los imperativos de la agricultura familiar: hacia una perspectiva conceptual. Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (Indes), Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.

Pratt, Lawrence y Rivera, Luis. (2003). Tendencias en el Desarrollo de la Agricultura en Centroamérica: Nuevos Retos para el Sector Privado y el Diseño de Políticas Públicas. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE. Septiembre.

Pedreño, Andrés (1999). La subsunción de la agricultura a la industrialización: la nueva norma de trabajo agrícola. En Del jornalero agrícola al obrero de las factorías vegetales. Ministerio de Agricultura, pesca y alimentación. Madrid.

Peinado, Víctor. (2009). Impacto de los Apoyos fiscales para la producción y comercialización del maíz blanco en el Valle de Guasave, Sinaloa. Tesis para obtener el grado de maestro en derecho fiscal. Universidad Autónoma de Durango.

Petras, James (1977). Cambios en la estructura agraria de América Latina provocados por la burguesía y el imperialismo: sus implicaciones sociales y políticas. En Problemas del Desarrollo. Agosto-octubre. México. N. 31, Año VIII.

Porras, José Ignacio (2003). La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL División de Comercio Internacional e Integración. Serie Comercio Internacional. Santiago de Chile.

Putnam, Robert. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of the two level games. International Organization 42.

_____, Robert (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. Zona abierta, ISSN 0210-2692, N° 74

Quintana, Víctor. (2004). El movimiento campesino mexicano y su impacto en las políticas públicas. Forum da Sociedade Civil na Unctad, em São Paulo, 14, 15 e 16 de junho.

Ramírez, Erika. (2010). Procampo: beneficios millonarios a banqueros En: Contralínea 191. julio 18.

Ramírez, Duvan. (2015). Capital Humano: Una visión desde la teoría crítica. Cuadernos EBAPE.BR, V. 13, N° 2, Artículo 5, Río de Janeiro, abril-junio.

Rendón, Carlos. (s.f.). Ventajas y desventajas para Colombia. Nivel II de Negocios Internacionales. En <http://web.usbmed.edu.co/usbmed/mercatura/nro4/ventajas.htm>

Restrepo B, Darío (2006). “Las fracturas del Estado en América Latina” En: Historia de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA. Universidad Nacional. Bogotá. p. 32.

Rey, Nohra (1998). ALCA: Un proceso en marcha. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe y División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID. Argentina.

Ricker, Tom. (2007). Implementación del TLC en la República Dominicana. En Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año. La Coalición alto al Cafta. Enero.

Robledo, Jorge (2009). La política agraria es plutocrática y de amigotes. Intervención del senador Jorge Enrique Robledo en el debate sobre Agro Ingreso Seguro (AIS), plenaria del Senado. 27 de octubre.

Rodríguez, Enrique. Correspondencia de Prensa N° 447. 16/04/04. En https://marxismocritico.files.wordpress.com/2011/11/el_nuevo_imperialismo.pdf

Rodríguez, Flavio (2010). Regímenes, sistemas y crisis agroalimentaria. En El Otro Derecho. N° 42. Diciembre. ILSA. Bogotá.

Rodríguez, Javier y Castro, Rolando (2010). Apoyos Económicos en el Sector Agropecuario Colombiano. Contraloría General de la República de Colombia.

Rodríguez, Elisa; James, Jourdy y Kindelán, Gueibys. (2017). Seguridad Alimentaria en la Unión Europea, América Latina y el Caribe: Los Casos de Cuba y España. Fundación EU-LAC. Mayo.

Rodrik, Dani. (1995): "Political Economy of Trade Policy", en Grossman G. y K. Rogoff (Ed.), Handbook of International Economics, vol III, Elsevier. Shiells, Clint, Robert Stern y Alan Deardorff (1986): "Estimates of the Elasticities of Substitution between Imports and Home goods for the United States", Weltwirtschaftliches Archiv, 122.

Rubio, Blanca (2001). La agricultura latinoamericana Una década de subordinación excluyente. Nueva Sociedad N°174. Julio-agosto.

_____. (2002). La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación. Nueva Sociedad N°182. Aportes. Noviembre – Diciembre.

_____. (2003). ¿Por qué el campo mexicano no aguanto más? El dominio global de las transnacionales y el movimiento campesino. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

_____. (2008). La crisis alimentaria y el nuevo orden agroalimentario financiero energético mundial. Revista Mundo Siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México. Mayo.

_____. (2016). La fase de transición mundial y el dominio agroalimentario de Estados Unidos: Una visión histórico-estructural. Revista latinoamericana de estudios rurales. Vol.1 No 2. UNAM. México.

Rubio, Blanca y Peña, Jaime. (2013). Una visión histórica del dominio agroalimentario de Estados Unidos: de la postguerra a la crisis alimentaria. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 38.

Sadoulet, E. de Janvry, A. Davis, B. (2001). Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico. Food Consumption and Nutrition Division Paper N° 99 International Food Policy Research Institute. U.S.A.

Sánchez, Armando. (2004). Del movimiento ¡El campo no aguanta más! a las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: ésa es la cuestión... agraria. El Cotidiano, vol. 19, núm. 124, marzo-abril. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.

Santacoloma, Pilar, Suárez, Ruth y Riveros, Hernando. (2005). Fortalecimiento de los vínculos de agronegocios con los pequeños agricultores: estudios de caso en América Latina y el Caribe. FAO.

Santos, Milton (1996). Metamorfosis del espacio habitado. Oikos-Tau. Barcelona. España.

_____. (2000). La naturaleza del espacio, Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Editorial Ariel.

Sassen, Saskia (2000). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. Conferencia del Millenium, en la London School of Economics, el 25 de enero.

_____. (2003). ¿Globalization or desnacionalization? Review of International Political Economy. Routledge Taylor & Francis Ltd.

_____. (2006). Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos. Universidad de Venezuela. Cuadernos del CENDES, vol. 23, núm. 62. Mayo-agosto.

_____. (2007). Una sociología de la globalización. Análisis político n° 61, Bogotá, septiembre-diciembre.

_____. (2008). Neither Global nor National: Novel Assemblages of Territory, Authority, and Rights. Ethics & Global Politics, vol. 1(1-2). Universidad de Columbia. EEUU.

_____. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas. En: Estado, soberanía y globalización. Bogotá. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensac.

_____. (2010a). Prefacio. Territorio, Autoridad y Derechos. Katz Editores. Primera edición.

_____. (2013). When Territory Deborders Territoriality. En Territory, Politics, Governance. Routledge Taylor & Francis Group. Marzo 21.

Saxe-Fernández, John. (2005). Neoliberalismo e imperialismo: El caso de México. Abril. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales.

Saxe-Fernández, John y Delgado, Gian Carlo (2003). Banco Mundial y Desnacionalización Integral en México.

Schwentenius, R y Gómez, M (1993). Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el campo en el contexto internacional. CIESTAM, UACH, Chapingo, México.

Schwentenius, Rita, Gómez, Manuel, Trujillo, Juan de Dios y Durán, Pedro. (2007). Meta evaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana. Estudios Sociales. Julio-diciembre.

Sen, Amartya. (2000). Desarrollo y libertad. Buenos Aires. Editorial. Planeta.

Sexton, Jacob (2007). Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año: Un Informe de la Coalición alto al CAFTA. En lalineadefuego.info

_____. (2018). Ventajas y desventajas de TLC entre los EE.UU. y países latinoamericanos. Julio 5. En La línea de fuego.

Solarte, Guillermo. (2011). Asociatividad, empresarización y pactos territoriales: Claves del desarrollo de los territorios rurales. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Bogotá.

Soler, Marta. (2007). OMC, PAC y globalización agroalimentaria. VIENTO SUR Número 94. Noviembre.

_____. (2009). El contexto socioeconómico de la agricultura ecológica: La evolución de los sistemas agroalimentarios. Universidad de Sevilla.

Soto, Consuelo (1990). Impacto de las Empresas Transnacionales Agroindustriales en América Latina. Investigaciones geográficas. no.21. Noviembre. México.

Soto, Fernando. (2008). Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos. Documento de Trabajo N°19. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Septiembre.

Spicker, Paul; Álvarez, Sonia y Gordon, David. (2009). Pobreza: Un glosario internacional. 1ª Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO. Buenos Aires.

Stancanelli, Néstor. (2009). El contexto histórico de la caja verde en la Ronda de Uruguay. Revista del CEI. Número 16. Noviembre.

Stansbury, Burke. (2007). El Salvador: Primero en la carrera por implementar el DR-CAFTA, primero en ver los efectos negativos del Tratado de “Libre” Comercio. En Observatorio: El TLC entre los EEUU, Centroamérica y la República Dominicana en su primer año. La Coalición alto al Cafta. Enero.

Steinberg, Federico. (2006). La Economía Política del Proteccionismo. Cuadernos de Economía. Vol. 29.

Stiglitz, Joseph E. 2006. *Making Globalization Work*. Editorial W.W. Norton.

Tarrío, María y Fernández, Luis (1994). Algunos programas gubernamentales hacia el sector agrícola: un balance crítico. *Estudios Sociológicos* XII: 36.

Taylor, Edward y Yúnez-Naude, Antonio (2012). PROCAMPO ¿Hay fugas en la tubería?

Tolé, José (2013). Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica "superficial" para el continente americano. *Revista Derecho del Estado*. N° 30. Enero - junio.

Tolentino, José y Martínez, Gerson (2005). Análisis de resultados para el sector agropecuario Salvadoreño en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Fundación Nacional para el Desarrollo. San Salvado.

Torres, F (2006). El programa de apoyos directos al campo y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: El caso del maíz. *Quivera*, vol. 8, núm. 1, enero-junio. Universidad Autónoma del Estado de México.

Trajtenberg, R. 2000. *El concepto de empresa transnacional*. Montevideo: Universidad de la República de Uruguay.

Trejos, María E. (2007). Institucionalización del movimiento social: la oposición al TLC en Costa Rica. Con la colaboración de Eva Carazo, Isaac Rojas, Silvia Rodríguez y Luis Paulino Vargas. Noviembre.

Uribe, Álvaro (2005). Declaraciones del Presidente de la República sobre el TLC, clausura del Congreso de Analdex, 27 de septiembre. Medellín.

Urzúa, C. (2011). *Gasto Público, Subsidios y Equidad Social en América Latina En: Análisis Político*. Fundación Friedrich Ebert.

Vargas, Viviana (s.f.). *Estudio y análisis de las políticas públicas: PROCAMPO*. UEA, Seminario de sociología rural: Estructuras Agrarias y Políticas públicas.

Walker, S., Malici, A. y Schafer, M. (2011). *Rethinking foreign policy analysis: States, leaders and the microfoundations of behavioral international relations*. Nueva York, NY: Routledge.

Wiener, Elisa (2011). La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual. Coalición Internacional para el acceso de la tierra.

Winters, P. y Davis, B. (2007). *Designing a new PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES*. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo.

Wood, E. (2009). Peasants and the market imperative: the origins of capitalism. En Akram-Lodhi and Kay, C. (ed.), *Peasants and Globalization*. London: Routledge.

Otras páginas de internet consultadas:

Actualícese. (25 de julio de 2014). Definición de bancarización y aplicación en Colombia. En <https://actualicese.com/definicion-de-bancarizacion-y-aplicacion-en-colombia/>

Andina - Agencia Peruana de Noticias. (19 de mayo de 2004). Conveagro: EEUU planteó eliminar franjas de precios en negociaciones de TLC. En <https://andina.pe/agencia/noticia-conveagro-eeuu-planteo-eliminar-franjas-precios-negociaciones-tlc-29138.aspx>

Alianza por la vida y la paz. (15 de marzo de 2005). Guatemala: TLC: el gobierno de Berger reprime y luego invita a dialogar. Petén, Guatemala. Biodiversidadla. En http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Guatemala_TLC_el_gobierno_de_Berger_reprime_y_luego_invita_a_dialogar

Arellano, f (s.f.). Washington pone ahora sus ojos sobre el ALCA, luego de imponer el CAFTA. En <https://cronicon.net/paginas/edicanter/ediciones10/006.htm>

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2002). Aprobación del Contrato de Préstamo No. 1110/SF-NI "Programa de Reactivación Productiva y Rural". La Gaceta No. 238. Diciembre. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Instrumentos.nsf/d9e9b7b996023769062578b80075d821/3292b474b653c11f062573b1006e1c99?OpenDocument>

Ayala, Eduardo. (7 de agosto de 2005). Si el CAFTA no es aprobado, el resto de América Latina sufrirá. Dinero. En <https://www.dinero.com/negocios/articulo/si-cafta-aprobado-resto-america-latina-sufrira/28167>

Banco Interamericano de Desarrollo. Proyectos del BID. En <https://www.iadb.org/es/proyectos>

Barreda, Andrés (2005). Sentido y origen del ALCA. En <http://omal.info/IMG/pdf/dc150.pdf>

Barreda, Carlos. (21 de mayo de 2006). El TLC afectará a los pequeños y medianos productores agrícolas y microempresarios. Albedrio.org. En <http://www.albedrio.org/htm/articulos/c/cb-002.htm>

Caracol Radio. (14 de junio de 2007). A 'pupitrazo' fue aprobado en el Congreso el TLC. En http://caracol.com.co/radio/2007/06/14/economia/1181833500_440397.html

Caracol Radio (16 de septiembre de 2011). Ministro Arias era autoritario, informal y tomaba las decisiones de afán: Camila Reyes. En: <http://www.caracol.com.co/noticias/judiciales/ministro-arias-era-autoritario-informal-ytomaba-las-decisiones-de-afan-camila-reyes/20110916/nota/1548519.aspx>

CONVEAGRO (s.f.). TLC Perú-Estados Unidos: ¿Compensaciones para el agro? En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/pe/pe-003/index/assoc/HASHac05.dir/conv3.htm>

Contreras, Hipólito. (10 de agosto de 2009). Procampo. Mundo Rural. Cambio. En https://www.diariocambio.com.mx/columnistas/rural/rur_100809_procampo.htm

Correa, J. (11 de diciembre de 2013). El traje chileno que no le gustó a Colombia. Portafolio. En <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/traje-chileno-le-gusto-colombia-77660>

Definición.org. Definición de precios de garantía. En <https://definicion.org/precios-de-garantia>

Diario El Mundo. (28 de julio de 2005). TLC aprobado. En <https://bogota.gov.co/galeria/28julems.doc>

Dinero. (8 de septiembre de 2005). La República Dominicana, quinto país centroamericano en ratificar el CAFTA. En <https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/la-republica-dominicana-quinto-pais-centroamericano-ratificar-cafta/29677>

Dinero. (14 de mayo de 2012). El 70% de los campesinos bajará ingresos por culpa del TLC. En <https://www.dinero.com/negocios/articulo/el-70-campesinos-bajara-ingresos-culpa-del-tlc/150953>

El Comercio. (12 de junio de 2012). Debilidad e incapacidad acabaron con el TLC. <http://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/debilidad-e-incapacidad-acabaron-tlc.html>

El Espectador. (11 de abril de 2011). Entierran Agro Ingreso Seguro y nace Desarrollo Rural con Equidad. En <http://www.elespectador.com/noticias/economia/entierran-agro-ingreso-seguro-y-nace-desarrollo-rural-e-articulo-262194>

_____. (14 de mayo de 2012). Ingresos de campesinos bajarán un 70 % por TLC Colombia-EEUU, según estudio. En <https://www.elespectador.com/noticias/economia/ingresos-de-campesinos-bajaran-un-70-tlc-colombia-eeuu-articulo-346241>

El Nacional. (21 de enero de 2013). Afirman futuro de país descansa en la agricultura. Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-. Santo Domingo. En <https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=75741&idm=1>

El Observador. (11 de abril de 2011). Críticas a firma de TLC entre Chile y EEUU. En <https://www.elobservador.com.uy/nota/criticas-a-firma-de-tlc-entre-chile-y-eeuu-201141118590>

El Presente. (1 de diciembre de 2013). Cruzada contra el hambre: las transnacionales en la estrategia. En <https://elpresentedotnet.wordpress.com/category/nacional/>

El Tiempo. (26 de diciembre de 2006). Minagricultura crea el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) para las víctimas del TLC. En <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3379103>

_____. (11 de diciembre de 2013). El traje chileno que no le gustó a Colombia. En <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13274115>

Emol. (28 de junio de 2006). Congreso peruano aprueba TLC con Estados Unidos. En <https://www.emol.com/noticias/internacional/2006/06/28/223380/congreso-peruano-aprueba-tlc-con-estados-unidos.html>

Encolombia. (5 de enero de 2007). Comienzan Beneficios de Agro Ingreso Seguro. Bogotá D.C. En <http://encolombia.com/economia/noticias-agroindustria/comienzan-beneficios-de-agro-ingreso-seguro/>

Envío digital. (septiembre de 2005). El CAFTA será como un huracán Mitch, con nombre comercial” En <http://www.envio.org.ni/articulo/3038>

Estévez, Aracelis. (2013). Impacto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana y Estados Unidos. <https://es.slideshare.net/AracelisMarleneEstevez/impacto-del-tratado-de-libre-comercio-entre-repblica-ppw>

Hernández, Carlos A (s.f.). Aumenta temor entre gremios del agro por cierre del TLC. En <http://www.larepublica.com.co/tlc/noticia1.html> o <http://www.bogota.gov.co/galeria/26deene.doc>

Hernández, Evangelina y Alvarado, Ignacio. (2009). Grandes productores monopolizan Procampo. El Universal. 28 de julio.

Hoy. (23 de julio de 2008). Solicita la aprobación de PATCA II. En <http://hoy.com.do/solicita-la-aprobacion-del-patca-ii/>

Katz, Claudio. (2016). El surgimiento de las teorías de la dependencia. 26 de julio. En http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=13759

_____. (2019). Actualización o veneración de la teoría de la dependencia. En <https://katz.lahaine.org/b2-img/ACTUALIZACINOVENERACINDELATEORIADELADEPE.pdf>

La Hora. (23 de septiembre de 2008). Buscan más participación del sector privado en CAFTA. En <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/buscan-mas-participacion-del-sector-privado-en-cafta/>

La Jornada. (8 de marzo de 2006). Amplias protestas en Honduras y Guatemala contra el TLC con EU. Recuperado en <https://www.bilaterals.org/?amplias-protestas-en-honduras-y&lang=fr>

La Nación. (4 de marzo de 2005). Congreso hondureño ratificó TLC con los Estados Unidos. En <https://www.nacion.com/economia/congreso-hondureno-ratifico-tlc-con-los-estados-unidos/IJNFL4K4QNDTZJO7QNC7QKB4DM/story/>

_____. (6 de marzo de 2005). Anuncian protestas por ratificación de TLC en Honduras. En <https://www.nacion.com/economia/anuncian-protestas-por-ratificacion-de-tlc-en-honduras/AKJ4CHXSFFD6PAJZBO7Q4OMFCU/story/>

_____. (3 de julio de 2005). Agricultores peruanos protestan mañana contra el TLC con EEUU. En <https://www.nacion.com/economia/agricultores-peruanos-protestan-manana-contr-el-tlc-con-eeuu/PBEYCA7TRJAMJFCIDWCN2XVEUI/story/>

_____. (25 de noviembre de 2019). Embargarán bienes del ex ministro Andrés Felipe Arias. En <https://www.lanacion.com.co/embargaran-bienes-del-ex-ministro-andres-felipe-arias/>

La Prensa. (9 de marzo de 2005). Hondureños alzados contra el DR-Cafta. En <https://www.laprensa.com.ni/2005/03/09/economia/922827-hondureos-alzados-contr-el-dr-cafta>

_____. La Prensa. (11 de marzo de 2005). Guatemala ratifica el tratado DR-Cafta. En <https://www.laprensa.com.ni/2005/03/11/nacionales/923415-guatemala-ratifica-el-tratado-dr-cafta>

_____. (11 de octubre de 2005). DR-Cafta aprobado. En <https://www.laprensa.com.ni/2005/10/11/nacionales/967245-dr-cafta-aprobado>

La Red21. (16 de marzo de 2006). Evo Morales descartó un TLC de Bolivia con Estados Unidos. En <http://www.lr21.com.uy/mundo/205249-evo-morales-descarto-un-tlc-de-bolivia-con-estados-unidos>

La República. (8 de junio de 2005). Colombia no ha renunciado a franjas de precios en TLC http://www.larepublica.com.co/noticia.php?id_notiweb=35941&id_subseccion=81&template=noticia&fecha=2005-06-08_11:59pm

_____. (1 de agosto de 2016). Se empantana el proceso de ratificación del Cafta. En <https://es.scribd.com/document/465787711/16deagosto1-doc>

Las2Orillas. (21 de julio de 2020). Las 30 mil hectáreas de Sarmiento Angulo en los Llanos Orientales. En <https://www.las2orillas.co/las-30-mil-hectareas-de-sarmiento-angulo-en-los-llanos-orientales/>

Leyva, Gerardo. (21 de abril de 2010). Proyecto de la Ley del PROCAMPO. En http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/04/asun_2654613_20100421_1271872686.pdf

Loaiza, José Fernando. (30 de diciembre de 2009). Agro Ingreso Seguro, el escándalo del año. El Mundo.com. En <https://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?idx=136992>

Lorente, Luis (2004). Agenda Interna: Bifurcación de caminos. Agosto 20. En <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1500238>

Minga Mutirão. (15 de marzo de 2005). En Guatemala, protesta contra DR-CAFTA, ratificado en Honduras. En <https://www.movimientos.org/pt-br/node/4242>

MyPlainview. (23 de noviembre de 2005). Congresista cree que Perú cedió en exceso en negociación TLC. En <https://www.mypainview.com/news/article/Congresista-cree-que-Per-cedi-en-exceso-en-8728424.php>

Oficina de Prensa del Congreso de la República. (28 de junio de 2006). El Congreso aprueba Acuerdo de Promoción Comercial (ex TLC). El Herald. En <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/44F2C0DB0F583DE90525719B002C7DC5/?OpenDocument>

_____. (5 de mayo de 2006). Grupo técnico recibió explicaciones sobre ‘reglas de origen’. Comisión agraria continúa analizando alcances del TLC. En <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/64F4216C331991A9052571650068B545/?OpenDocument>

Organización de los Estados Americanos. Sistema de Información sobre Comercio Exterior, SICE. http://www.sice.oas.org/tpd_s.asp

Oscar, A. Varón, B. (20 de mayo de 2004). Por tierra y aire atacaron manifestación contra el TLC en Cartagena, Colombia. La haine.org. En https://www.lahaine.org/mm_ss_mundo.php/por-tierra-y-aire-atacaron

Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Mejoramiento de la sanidad e inocuidad agroalimentaria en la República Dominicana. En <https://plataformacelac.org/programa/248>

Polanco, M. (9 de julio de 2014). Agro de RD ha tomado más impulso a través del PATCA. En <http://www.elcaribe.com.do/2014/07/09/agro-tomado-mas-impulso-traves-del-patca>

Prensa Latina. (19 de enero de 2006). Rechazan en Guatemala presiones para el TLC con EE.UU. Recuperado en <https://www.bilaterals.org/?rechazan-en-guatemala-presiones&lang=en>

Prensa Rural. (7 de octubre de 2009). El escándalo de Agro Ingreso Seguro. Recuperado en <https://prensarural.org/spip/spip.php?article3020>

[Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el Alca, Recalca](#). (12 de marzo de 2007). Colombia: derrotado Ministro Arias en el Congreso de la República en debate sobre Agro y TLC. Biodiversidadla. En [http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Colombia derrotado Ministro Arias en el Congreso de la Republica en debate sobre Agro y TLC](http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Colombia%20derrotado%20Ministro%20Arias%20en%20el%20Congreso%20de%20la%20Republica%20en%20debate%20sobre%20Agro%20y%20TLC)

Reuters y AFP. (9 de marzo de 2005). Amplias protestas en Honduras y Guatemala contra el TLC con EU. La Jornada. En <https://www.jornada.com.mx/2005/03/09/index.php?section=economia&article=025n1eco>

Roldán, Paula. (s.f.). Competitividad. En Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/competitividad.html>

Rodríguez, Víctor. (7 de agosto de 2013). Procampo reparte dinero a transnacionales: PRD. 24 horas. En <http://issuu.com/diario24horas/docs/24hrs-agosto-07>

Semana. (11 de abril de 2011). De Agro Ingreso Seguro al Desarrollo Rural con Equidad. En <http://www.semana.com/nacion/articulo/de-agro-ingreso-seguro-desarrollo-rural-equidad/238256-3>

Senado de la República. (s.f.). ABC del TLC entre Colombia y Estados Unidos. <http://www.senado.gov.co/historia/item/12584-abc-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos>

Suárez, Aurelio. (26 de octubre de 2004). Colombia: el referendo del 12 de octubre contra el TLC. Biodiversidadla. En http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Colombia_el_referendo_del_12_de_octubre_contra_el_TLC_por_Aurelio_Suarez_Montoya

Tamayo, Eduardo. (31 de julio de 2005). El Tratado DR- CAFTA: Un boomerang para EE.UU. En <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=18419>

Trucchi, Giorgio. (14 de septiembre de 2005). Marcha contra el Cafta. Recuperado en <http://www6.rel-uita.org/internacional/alca/contra-cafta.htm>

World Rainforest Movement, WRM (2009). México: el negocio de la palma a costa de los más pobres. En <https://wrm.org.uy/fr/les-articles-du-bulletin-wrm/section3/mexico-el-negocio-de-la-palma-a-costa-de-los-mas-pobres/>

World Rainforest Movement, WRM. (2016). Expansión de las plantaciones de palma aceitera como política de Estado en Centroamérica. 19 de octubre. Boletín del WRM. N° 226. En <https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/expansion-de-las-plantaciones-de-palma-aceitera-como-politica-de-estado-en-centroamerica/>