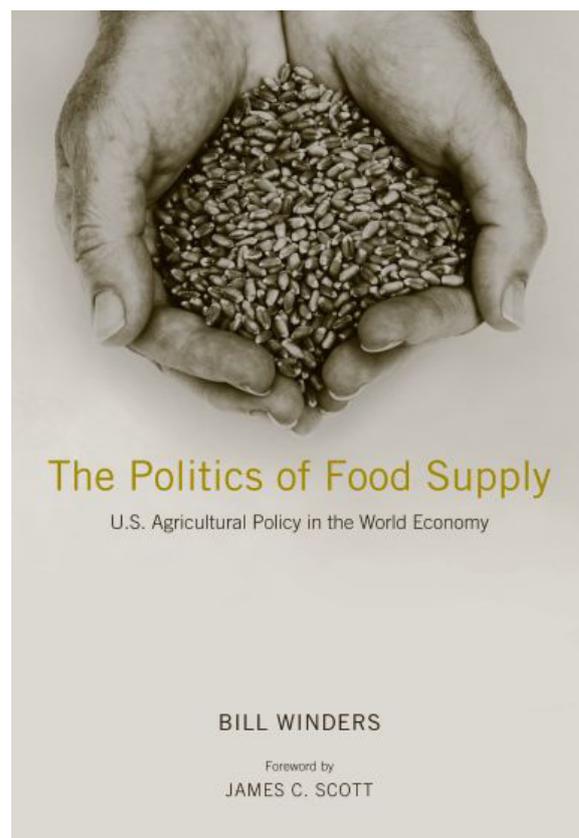


Bill WINDERS**The Politics of Food Supply;
U.S Agricultural Policy in the
World Economy**

2009. New Haven and London: Yale University Press, 304 pp.



El libro escrito por Bill Winders ofrece una interesante mirada, a medio camino entre la sociología política y la historia económica, sobre el proceso de formación de la política agraria en Estados Unidos durante los últimos ochenta años. Se trata, en mi opinión, de un tema extraordinariamente relevante, pues el llamado “problema agrario” (farm problem) ha marcado intensamente la agenda política estadounidense y, a su vez, las políticas agrarias implementadas para darle respuesta han afectado de forma profunda a la organización de la producción agrícola, el consumo y el comercio en el resto del mundo.

Un régimen alimentario puede definirse como un conjunto de reglas, marcos normativos y políticas nacionales e internacionales cuya interacción genera un determinado esquema de precios relativos, un determinado patrón de especialización internacional y una determinada distribución mundial del consumo y del comercio. Dos componentes fundamentales de cualquier régimen alimentario son, por tanto, el grado de intervención estatal y la dirección de los flujos comerciales. En general, es posible afirmar que los países hegemónicos han poseído históricamente la capacidad de establecer un sistema alimentario mundial acorde con sus propios objetivos. Lo llamativo y característico del régimen alimentario estadounidense (1945-1990) es que, contrariamente a cualquier experiencia histórica previa, estuvo basado en la exportación de alimentos (en lugar de en su importación) y en una fortísima intervención estatal. Winders ofrece algunas ideas sobre el porqué de una intervención económica masiva dentro del país que más ha promovido históricamente las ideas del libre mercado.

El autor fecha en 1933¹ el inicio de la llamada *supply management policy*: el comienzo de la gestión agrícola a partir de principios radicalmente diferentes a los del libre mercado. En un contexto de caída dramática de los precios agrarios, el objetivo perseguido era controlar la sobreproducción y garantizar unos ingresos mínimos para los agricultores. Los dos pilares en los que se basó la intervención estatal fueron la aplicación de precios de garantía para determinados productos agrarios y la obligación de restringir el área cosechada de dichos productos para poder percibir los precios mínimos. A estos dos pilares se sumó un tercero en 1954²: el fomento de las exportaciones en forma de ayuda al desarrollo. Este modelo, en un primer momento exitoso en su propósito de garantizar el ingreso de los agricultores y relativamente frustrado en su intento de acabar con la sobreproducción, comenzó a mostrar signos de debilidad en la década de 1970 y se desintegró finalmente en 1996³. ¿Cuáles fueron los factores que motivaron el surgimiento, desarrollo y caída de un modelo tan intervencionista? La respuesta que da el autor se encuentra enraizada en un minucioso análisis de los diferentes segmentos integrantes del sector agrícola estadounidense.

En general, los trabajos existentes sobre los determinantes de la política agraria – modelos de economía política en su gran mayoría– capturan eficazmente el hecho de que las políticas agrarias puestas en marcha por los gobiernos son en gran medida el resultado de un equilibrio de diferentes fuerzas cuyos intereses particulares dependen de esas políticas (ej: intereses de los grupos de presión agrarios)⁴. Sin embargo, este tipo de modelos ha tendido a menospreciar el impacto de la coyuntura internacional en la determinación de políticas y, en general, ha partido de la consideración de que los intereses de los agricultores pueden considerarse homogéneos. En su estudio del caso de Estados Unidos, Winders ofrece una perspectiva que rompe con esos moldes. La idea clave es que la política agraria aplicada no ha sido el resultado de una lucha entre los intereses agrícolas y los de otros sectores, sino más bien la consecuencia de una lucha entre segmentos dentro de la propia agricultura.

El análisis de Winders, inspirado en el concepto marxista de clase, parte de la consideración de que las clases suelen encontrarse segmentadas de forma interna. Los intereses dentro de las clases son, en general, heterogéneos, lo que precipita la aparición de conflictos intra-clase. Para identificar estos segmentos dentro del propio sector agrícola, el autor toma los partidos políticos y las diferentes organizaciones agrarias como medida de los intereses económicos y preferencias en relación a la política agraria. Ello le permite identificar tres segmentos: el del algodón (vinculado geográficamente al Sur del país), el del trigo (*Wheat Belt*) y el del maíz (*Corn Belt*). De acuerdo al autor, han sido precisamente las coaliciones y divergencias entre estos tres segmentos –que han poseído intereses afines o incompatibles entre ellos en función de la posición ocupada por sus respectivas commodities en la economía mundial– las que han motivado el surgimiento, desarrollo y caída de la *supply management policy*. En particular, durante los años treinta los tres segmentos fueron

1. Aprobación de la *Agricultural Adjustment Act* (AAA) por el gobierno de Roosevelt.

2. Aprobación de la *Public Law 480* o *Food for Peace Act* (FPA).

3. Aprobación de la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR), que eliminaba los precios mínimos y los controles en la producción.

4. Una buena revisión sobre este tipo de modelos puede encontrarse en Swinnen (2009).

conscientes de que se verían beneficiados por la intervención estatal, y ello permitió la aprobación de la AAA. Más adelante, los cambios en la economía mundial –amplio desarrollo de la industria ganadera con una alimentación basada en el maíz– hicieron que el sector del maíz transitase paulatinamente hacia posiciones más reticentes hacia a la intervención estatal (los segmentos que dominan su respectivo mercado mundial tienden a perseguir la liberalización más que aquellos que se enfrentan a una fuerte competencia). Al mismo tiempo, la introducción de la AAA generó cambios fundamentales en la estructura de clases del Sur. Las restricciones en la producción de algodón y las facilidades otorgadas para la introducción de capital motivaron el remplazo del modelo de plantación por uno de agricultura mecanizada centrada en la soja. La liberación de mano de obra negra –consecuencia de la adopción de técnicas de producción menos intensivas en trabajo– facilitó asimismo el surgimiento del movimiento por los derechos civiles, que jugó un papel crucial en la pérdida de influencia política de los dueños de las plantaciones tradicionales (que habían sido los máximos beneficiarios de la *supply management policy*). En definitiva, la política agraria estadounidense puede explicarse como el resultado de la creación y ruptura de diferentes coaliciones entre segmentos pertenecientes al propio sector agrícola (segmentos que han cambiado su composición y sus preferencias entre otras cosas como consecuencia de las políticas aplicadas previamente). En este sentido, el autor afirma que el periodo existente entre el inicio y el desmantelamiento de la *supply management policy* (1933-1996) comprende uno de los ciclos de “doble movimiento” propuestos por Karl Polanyi: el funcionamiento del mercado sin trabas llevó a que algunos grupos presionaran para que el Estado interviniese –en general, el conjunto de los agricultores en los años treinta necesitaba de dicha intervención– pero llegó un momento en el que, para ciertos grupos –productores de maíz y transnacionales del *agribusiness* fundamentalmente– la intervención estatal supuso una limitación de los beneficios, lo que hizo que presionaran por un retorno al libre mercado.

El libro es, quizás, demasiado reiterativo en algunas ideas, y al mismo tiempo deja fuera de consideración algunas preguntas relevantes (por ejemplo, la posible existencia de una estrategia alimentaria nacional relativamente independiente de las luchas entre segmentos agrícolas y motivada por las consideraciones geoestratégicas de la Guerra Fría). Sin embargo, es una obra original en su planteamiento, que aporta luz sobre un tema que no sólo es relevante para EEUU y que, sin duda, les resultará muy sugerente a todos los interesados en los mercados agrarios y en los procesos de formación de políticas.

Ángel Luis González Esteban (*Universidad de Salamanca*)

Bibliografía

SWINNEN, Johan F. M. 2009. “Political Economy of Agricultural Distortions: The Literature to Date”, *Agricultural Distortions Working Paper*, nº 77, World Bank: Washington DC.