

Subsidios al campo como instrumento de política económica en México

PÉREZ-SOTO, Francisco, FIGUEROA-HERNÁNDEZ, Esther, GODÍNEZ-MONTOYA, Lucila y GÓMEZ-GÓMEZ, Alma

F. Pérez, E. Figueroa, L. Godínez y A. Gómez

División de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Autónoma Chapingo, km 38.5 Carretera México-Texcoco. Chapingo, México. C.P. 56230.

perezsotofco@gmail.com.

Centro Universitario UAEM Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México. Av. Jardín Zumpango S/N, Fraccionamiento el Tejocote. Texcoco, Estado de México. C.P. 56259.

F. Pérez, E. Figueroa, L. Godínez (eds.). Ciencias Sociales: Economía y Humanidades. Handbook T-I. - ©ECORFAN, Texcoco de Mora, México, 2015.

Abstract

On the annual budget of SAGARPA two programs of compensatory effects on Mexican agriculture are of paramount importance: PROCAMPO and ASERCA. Both of them are oriented to protect rural farmers and represent up to 56% of total expenses. ALIANZA PARA EL CAMPO, a group of programs that try to raise productivity through subsidies in investment on rural agricultural production such as education, research and technology transfers and has almost 15% of total budget. Empirical evidence is still poor to say that agricultural policies have been good enough to improve Mexican interchange of commodities. However, it can be established that agricultural sector have changed negative tendencies of growth in percapita product and on technological change of labor that were present from 1980 to 1994 to positive tendencies from 1995 to 2014.

It can be observed that in the second period the marginal productivity was raised and because of this the value of production was improved also while in the first period the levels of production were explained basically because of yields. So, it can be established that there has been economical policies, support programs and economic phenomena that have changed such tendencies in order to improve production and productivity.

28 Introducción

El presente trabajo analiza el panorama general de los subsidios que otorgan otras naciones que pertenecen a la OCDE y su comparación con los aplicados en México, se basa fundamentalmente en un trabajo realizado por el IICA, el cual se denomina “Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de EE.UU. y sus Implicaciones en México y en los Mercados Agropecuarios Internacionales”; este trabajo se realiza en el año 2007 con datos desde los años 1994 y hasta donde se tuvieron los mas recientes y cuidando la consistencia de los mismos a fin de mantener la seriedad del análisis.

28.1 Correlación de fuerzas en los mercados internacionales y subsidios

En los últimos diez años, los precios de los productos agrícolas han sido altamente volátiles, con una tendencia decreciente de largo plazo. La burbuja de precios históricamente altos en el segundo semestre de 1995 y primero de 1996 se explica por problemas meteorológicos en varias de las principales regiones productoras del mundo. La normalización del clima en los ciclos siguientes mueve los precios a la baja para situarlos en su nivel de tendencia. Las crisis económicas en varias de las “economías emergentes” a partir de 1997 (Sudeste Asiático, Rusia, Brasil y Argentina) redujeron los ingresos per cápita y por lo tanto la demanda de granos, dando lugar a una fase de precios históricamente bajos.

A los problemas anteriores se sumó la recesión económica de los EE.UU. a partir del año 2000, que a su vez provocó una recesión económica internacional, la cual se ha prolongado hasta 2010. El repunte de los precios de los principales granos y oleaginosas a partir del segundo semestre de 2002 y 2003 está asociado, en buena medida, al impacto de los factores meteorológicos en algunas regiones productoras de los EE.UU. La tendencia de mediano y largo plazo de los precios también está vinculada con los avances tecnológicos, mejores prácticas agrícolas y la consolidación de grandes unidades de producción en diversos países, tanto en el sector agrícola como en el pecuario.

Actualmente, y como ejemplo está el año agrícola 2013/2014 los EE.UU. juegan un rol preponderante en el mercado mundial de productos básicos. Contribuyeron con el 43.6% de las exportaciones mundiales de granos forrajeros, con el 22.2% en trigo, 51.5% en maíz, 44.3% en soya, 14.2% en arroz, y 38.9% en algodón. Su participación en los inventarios mundiales es muy importante, a pesar de las políticas adoptadas a partir de los noventa para evitar su acumulación de excedentes. En el año agrícola 2013/2014, su participación en los inventarios mundiales fue la mayor mundial con el 21.5% en granos forrajeros; y 8.1% en trigo, fue de 27.6% en maíz y 14.4% en algodón, solo superado por China.

Otros países con un papel significativo en el comercio mundial de granos son Argentina (forraje, trigo, maíz, soya y algodón), la Unión Europea (trigo y cebada), Canadá (forraje, cebada y trigo), Australia (forrajes, trigo y algodón), así como China y Brasil.

Los grandes exportadores de granos y oleaginosas cuentan con las mayores superficies agrícolas en el mundo, se ubican en las zonas templadas y semi-templadas del planeta y cuentan con las mejores características agroclimáticas para la producción de estos cultivos. El papel de estos países como “graneros del mundo” no puede pasarse por alto.

Aún bajo el entorno actual de competencia asimétrica en subsidios, se observa que muchos países que no recurren a ellos mostraron crecimientos significativos en la producción: Argentina y Sudáfrica en maíz; Argentina, Rusia, Kazajistán y Ucrania en trigo; Bangladesh y Vietnam en arroz; Brasil, Australia y Argentina en sorgo; y Brasil en algodón, por citar solamente algunos de los ejemplos más destacados (Tabla 28).

Tabla 28 Subsidios agrícolas en países seleccionados

Con altos niveles de subsidio	Con subsidios bajos ó nulos
Unión europea	Argentina
EE.UU.	Australia
Canadá	China
	Brasil

El debate internacional por los subsidios agrícolas se refiere a la composición por países y productos de la producción mundial; la necesidad de que ésta aumente está fuera de cualquier discusión. Los EE.UU. y la UE tienen necesariamente que participar en el fortalecimiento de la producción mundial. La cuestión es si su Ley Agrícola les otorga una participación en los mercados mundiales mayor a la que les correspondería en ausencia de los subsidios. Los aumentos en la producción de granos y oleaginosas son necesarios para satisfacer los requerimientos crecientes de la población mundial. Cerca del 70% del aumento en el consumo de alimentos está asociado con el crecimiento poblacional, y el 30% con el aumento en el ingreso per cápita.

En 2002 las exportaciones agrícolas de EE.UU. alcanzaron la cifra de 53,200 millones de dólares. Las exportaciones de productos pecuarios son prácticamente equivalentes a las correspondientes en granos y forrajes. Destaca también en su creciente participación en las exportaciones de productos hortícolas y algodón. En este último producto, el cual goza de diferentes esquemas de apoyo interno y a la exportación, los EE.UU. han desplazado deslealmente a otros exportadores potenciales, particularmente de África Occidental.

28.2 Aspectos generales de la Ley Agrícola de 2002

La Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de Estados Unidos³⁰ establece un esquema de apoyos que brinda certidumbre al ingreso de los productores. También incluye fondos destinados a los programas de conservación; recursos para la investigación agropecuaria; incentivos para la producción de bioenergía; el fortalecimiento de las provisiones relativas al desarrollo rural, a la preservación del medio ambiente y de los programas de nutrición y alimentación. La Ley tiene una vigencia de 7 años (2002-2007) y fue promulgada el 13 de mayo de 2002.

La Oficina de Presupuestos del Congreso (CBO) estimó que el costo total del Farm Bill 2002 sería de aproximadamente 183.5 miles de millones de dólares, a ejercerse en un periodo de 10 años. Esto representa un incremento de recursos de aproximadamente 67% (73.5 miles de millones de dólares) en relación al presupuesto necesario para mantener los programas vigentes en la Ley de 1996 durante el mismo periodo. Los programas en apoyo a productos específicos “Commodity Programs” absorberán cerca del 66% del presupuesto adicional del Farm Bill 2002, mientras los de conservación participarán con el 19%.

La Ley 2002 incluye un nuevo programa de apoyos contra-cíclicos el cual tendrá un costo estimado en 10 años de 32.5 miles de millones de dólares. Las estimaciones pueden variar ya que el presupuesto del programa es contingente a la evolución de los precios internacionales. Los programas en apoyo a productos específicos conocidos como “Commodity Programs” absorben la mayor parte del presupuesto adicional incorporado en la Ley Agrícola (66%). Los productos amparados por la legislación son granos, forrajes, oleaginosas, ciertas leguminosas secas (el frijol no está comprendido), algodón, tabaco, azúcar, cacahuate, leche y productos lácteos, lana, mohair y miel.

En EE.UU., los apoyos para mantener el ingreso de los productores se encuentran agrupados en el gasto de los “*commodity programs*”. En el caso de México, el gasto comparable sería la suma del PROCAMPO y el Programa de Apoyos a la Comercialización. En la tabla 28.1 se hace un ejercicio de aproximación para hacer comparables los presupuestos de SAGARPA y USDA. En el caso de México, el 49.3% del presupuesto tendría bajo este criterio el carácter de recurrente, mientras que en los EE.UU. la cifra respectiva sería de 59.4%.

³⁰ A lo largo del documento se hará referencia a esta Ley como “Ley Agrícola 2002” ó Farm Bill 2002 (FB2002).

Tabla 28.1 Subsidios recurrentes 2013: comparativo USDA-SAGARPA

(1)	Total Presupuesto del USDA 2003 (millones de dólares)	72,657
	Menos:	
	Servicio Nacional Forestal	4,876
	Agencia de Administración de Riesgos	3,199
	Servicio de Conservación y Recursos Naturales	2,243
	Servicio de Nutrición y Alimentación	41,676
(2)	Presupuesto del USDA homologado a SAGARPA (millones de dólares)	20,663
(3)	Participación porcentual de los “Commodity Programs” en (2)	59.4
(4)	Total Presupuesto SAGARPA 2003 (millones de pesos)	41,782.6
(5)	Participación porcentual de PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización en (4)	49.3

Fuente: Elaboración propia con base en FY 2004 Budget Summary, USDA y FY 2004 Mid-Session Review, Commodity Credit Corporation, USDA.

Tabla 28.2 Indicadores seleccionados México–Estados Unidos (%), 2014

<i>Indicadores</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
Subsidios agropecuarios/ valor bruto de producción 2002	22	18
Subsidios agropecuarios, per cápita, dólares, promedio 1999-2002	77	340
Subsidios a través de servicios generales / valor de la producción agropecuaria 2001	2.17	11.78

Tabla 28.3 Destino del presupuesto adicional del “Farm Bill” 2014

Provision	Miles de millones de dólares	Participación
Commodity Programs	48.5	66%
Conservación	13.9	19%
Programas de nutrición	7.4	10%
Otros	3.7	5%
Total	73.5	100%

Tabla 28.4 Distribución del gasto adicional en “Commodity Programs”

Apoyos directos a leche 4%	(1.9 mmd)
Incremento en “loan rates”	6% (2.9 mmd)
Pagos directos	23% (11.2 mmd)
Pagos contra-cíclicos	67% (32.5 mmd)
Total	100% (48.5)

La Ley 2014 incluye un nuevo programa de apoyos contra-cíclicos, el cual tendrá un costo estimado en 10 años de 32.5 miles de millones de dólares. La CBO reconoce que esta estimación podría modificarse en función de los niveles de precios que prevalezcan durante los próximos años; si los precios de mercado son menores a los pronósticos, los requerimientos de presupuesto para apoyos contra-cíclicos serían mayores. Para el cálculo de los pagos contra-cíclicos se reintrodujo el concepto de precios objetivo (el nivel es menor a los establecidos en la Ley de 1990-1995). Por primera vez en la historia de la política agropecuaria de EE.UU. se establecen precios objetivos para las oleaginosas y oleaginosas menores.

Tabla 28.5 Precios objetivo contenidos en las legislaciones de 1990, 1996 y 2014 (dólares por tonelada)

<i>Precio objetivo</i>	<i>1990–1995</i>	<i>1996–2002</i>	<i>2002–2003</i>	<i>2004–2014</i>
Trigo	146.97	Ninguno	141.83	144.03
Maíz	108.26	Ninguno	102.36	103.54
Sorgo	102.75	Ninguno	100.00	101.18
Cebada	108.40	Ninguno	101.51	102.88
Avena	99.90	Ninguno	96.45	99.21
Algodón (US\$/paca)	349.92	Ninguno	347.52	347.52
Arroz	236.12	Ninguno	231.49	231.49
Oleaginosas (soya y girasol)	Ninguno	Ninguno	213.11	213.11
Oleaginosas menores (cártamo, canola y semilla de algodón)	Ninguno	Ninguno	216.09	222.71

A continuación se ilustra en términos generales como funciona el nuevo esquema de precios objetivo y los pagos contracíclicos. Al precio objetivo anunciado para cada producto (141.83 US\$/t en trigo), se le resta el pago directo establecido para cada producto (19.1 US\$/t). El monto por tonelada resultante (122.72) se compara con los precios que rigen en el mercado, así como con el “loan rate”.

El pago contracíclico es la diferencia entre el monto por tonelada mencionado y la cantidad que sea mayor (el precio de mercado ó el "loan rate"). En el ejemplo, el loan rate fue superior al precio de mercado (102.88 US\$/t vs. 101.04 US\$/t) y por lo tanto el pago contra cíclico es de 19.84 dólares por tonelada.

El cálculo del precio de mercado es un promedio de precios a nivel de cada condado a lo largo del "periodo de comercialización", lo cual permite que los productores que sigan las mejores prácticas comerciales obtengan mayores ingresos. Bajo este esquema, el productor no está desvinculado totalmente de la evolución de los mercados, ya que debe estar continuamente pendiente de los mismos para maximizar sus márgenes de comercialización.

Existen cambios importantes en las formas y modalidades mediante las cuales se brindan los apoyos a los agricultores, a través de las cuales se busca que sus decisiones de siembra e intensidad en el uso de los factores de la producción se orienten más a las señales de los mercados y tomen crecientemente en cuenta los aspectos de sustentabilidad de la actividad. En el Farm Bill de 1996 destaca la flexibilidad de siembra que se otorgó a los agricultores, la eliminación del requisito de mantener un porcentaje de tierra ociosa para recibir los subsidios, y la sustitución de los "precios objetivo" por un pago directo fijo. Ante la caída no prevista en el nivel de los precios internacionales, el carácter reformista del FB1996 fue nulificado, a través de las llamadas legislaciones de emergencia que se aprobaron para los ejercicios fiscales de 1998-2001. Se volvió a un precio objetivo virtual, el cual fue reinstaurado con carácter de ley en el FB2002. El carácter reformista de esta última legislación no se ubica en los "*Commodity Programs*" en donde hubo un retroceso, sino en las disposiciones obligatorias para la canalización de recursos a favor del medio ambiente y el impulso al desarrollo rural.

Hay voces muy críticas dentro de los propios EE.UU. ante la Ley Agrícola 2014, muy relacionadas con el proceso de concentración de las actividades agrícolas, y sobre todo de las pecuarias, en un número cada vez menor de empresas, en detrimento de los agricultores pequeños ó en situación de vulnerabilidad. Este proceso de concentración está bien documentado (por ejemplo, Economic Research Service, OXFAM y la Universidad de Tennessee) y se pugna por adoptar un principio similar al que prevalece en la Unión Europea, dónde prácticamente no se permite como objetivo estratégico que ningún productor abandone la actividad.

28.3 El efecto acumulativo de los subsidios sobre la competitividad

La agricultura norteamericana se mantiene a la vanguardia mundial con base a una infraestructura de soporte a las actividades de producción y comercialización construida a lo largo de muchos años, y que trasciende el ámbito de los subsidios que se conceden anualmente. La importancia que otorgan los EE.UU. a los programas orientados hacia el fortalecimiento de los mercados también puede apreciarse a través de la proporción que representan los servicios generales (información, campañas sanitarias, servicios de inspección y certificación, entre otros) respecto al valor de la producción agropecuaria: Casi 12%, mientras que en México ese concepto representa 2.17%.

En las áreas de investigación básica, investigación aplicada y capacitación, los EE.UU. cuentan con un sistema muy bien articulado a través del Agricultural Research Service mediante el cual se garantiza la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, los productores, y la comunidad científica de los sectores público y privado, con énfasis tanto en la investigación básica como en la investigación aplicada.

La generación de información de mercados es otro pilar de competitividad que se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo (Economic Research Service y el National Agricultural Statistics Service).

Existe una sociedad entre los sectores público y privado para lograr una participación creciente en los mercados internacionales. El gobierno aporta los recursos necesarios para contrarrestar los subsidios a la exportación de otros gobiernos, pero también da fondeo —con recursos fiscales ó mediante esquemas legislativos con efectos equivalentes— a las organizaciones de productores para desarrollar actividades de promoción e inteligencia de mercados (principalmente, a través del Foreign Agricultural Service).

El sistema financiero rural garantiza el acceso a fuentes de capital a todo tipo de productores en condiciones competitivas, de manera tal que las unidades de producción en los EE.UU. han alcanzado un alto grado de capitalización (Farm Credit System). El sistema de administración de riesgos —que incluye de manera integral los daños catastróficos, el seguro agrícola tradicional y la cobertura de precios— ha evolucionado para brindar productos de aseguramiento cada vez más adecuados a las necesidades de los productores (Risk Management Agency).

El andamiaje legal para la comercialización también se basa en alianzas público privadas que da como resultado agilidad, seguridad y bajos costos de transacción en los mercados de físicos (granos, oleaginosas, lácteos, hortalizas y frutas, entre otros). Las principales entidades encargadas de estas funciones son el Agricultural Marketing Service, y el Grain Inspection Packers and Stockyards Administration.

Los nuevos programas ambientales también tienen un efecto sobre la competitividad de mediano y largo plazo, al evitar el deterioro de los recursos naturales lo cual eventualmente puede traducirse en menores rendimientos. Hay distintos tipos de programas e incentivos. Algunos de ellos implican el retiro de tierras por periodos largos. La Ley Agrícola 2014 pone énfasis en programas que aplican sobre tierra en producción siempre y cuando el productor esté dispuesto a seguir las prácticas agrícolas y pecuarias recomendadas para cada distrito de conservación. Las principales entidades encargadas de estas funciones son el Farm Service Agency, el Forest Service y especialmente el Natural Resources Conservation Service.

Tabla 28.6 Entidades encargadas de aplicar subsidios agrícolas en EE.UU.

FSA	Farm Service Agency	Commodity programs, créditos a productores no solventes
RMA	Risk Management Agency	Diseño, subsidio y administración de las primas de seguros
AMS	Agricultural Marketing Service	Facilita comercialización de productos cubiertos
FAS	Foreign Agricultural Service	Desarrollo de mercados, subsidios y créditos a exportación/comercialización
NASS	National Agricultural Statistics Service	Censo agrícola, generación de estadística básica
ERS	Economic Research Service	Análisis económico, reportes de productos y otros
ARS	Agricultural Research Service	Investigación en ciencias agrícolas y biológicas
NRCS	National Resources Conservation Service	Apoyo técnico y económico para desarrollar producción sustentable
APHIS	Animal and Plant Health Inspection	Salud animal y sanidad vegetal

28.4 El mandato del USDA es amplio e integral

El USDA tiene un mandato institucional amplio que le permite desarrollar una política agroalimentaria y de desarrollo rural eficaz, ya que tiene la responsabilidad directa sobre todos los instrumentos que la conforman, a diferencia de lo que sucede en México, dónde esta responsabilidad se reparte entre diferentes Secretarías de Estado. La "Comisión Intersecretarial" coordinada por SAGARPA para dar congruencia a las políticas públicas en el medio rural, creada al amparo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es la solución que se ha dado hasta el momento para resolver los problemas de congruencia y coordinación de políticas. Para que el mandato de SAGARPA tuviese la misma integralidad que el del USDA sería necesaria una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tabla 28.7 Comparativo de instrumentos de política pública en EE.UU. y México

<i>Instrumentos</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
Subsidios internos y a la exportación	USDA	SAGARPA
Aranceles y negociaciones comerciales	USTR/USDA	Secretaría de economía; SAGARPA
Comercio interior de productos agrícolas	USDA	Secretaría de economía
Almacenamiento Agrícola	USDA	SHCP
Normas de calidad obligatorias y voluntarias	USDA	Secretaría de economía; SENASICA
Crédito agrícola legislado ³¹ y administración de riesgos (cosechas y precios)	USDA	SHCP; ASERCA (sólo coberturas de riesgo de precios en mercados de futuro)
Sanidad animal y vegetal	USDA	SAGARPA
Inocuidad Alimentaria	Departamento de Salud, FDA, Departamento de Defensa, USDA, Servicio de Aduanas	Secretaría de Salud; SENASICA-SAGARPA
Investigación y extensión agropecuarias	USDA	SAGARPA (INIFAP y Fundaciones PRODUCE); SEP (CONACYT y Universidades públicas)
Desarrollo rural	USDA	SAGARPA, SEDESOL, SRA
Bosques y recursos naturales	USDA	SEMARNAT
Programas sociales de alimentos	USDA	SEDESOL (Progresas y DICONSA)

La integralidad del mandato del USDA se aprecia claramente en su composición presupuestal. El gasto se clasifica en función de los siguientes rubros: Servicios Agrícolas, Desarrollo Rural, Programas de Nutrición y Alimentación, Programas de Inocuidad y Servicios de Inspección, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Programas de Comercialización y de Regulación, y Programas de Investigación, Educación y Estudios Económicos (Tabla 28.7).

Más de la mitad del gasto del USDA (55.7% en el período 1996-2014) se concentra dentro de los Programas de Nutrición, Alimentación y Promoción al Consumo. El segundo rubro de importancia dentro del USDA (33.1% del gasto total entre 1996- 2014) son los servicios agrícolas que incluyen los gastos destinados a los programas de apoyo a los cultivos y al ingreso para los productores de trigo, forrajes, arroz, algodón, lácteos, cacahuete, azúcar, lana y mohair, y miel; los programas a la exportación, y algunos programas de crédito, seguro y conservación. Se garantiza una integralidad en el diseño y operación de las políticas orientadas a la agricultura, la alimentación y el medio ambiente.

³¹ Son créditos otorgados al amparo de un mandato de Ley para aquellos productores sin acceso a fuentes de crédito convencionales.

Los programas de alimentación y nutrición para la población vulnerable, tanto rurales como urbanos, están englobados dentro del Food Stamp Program, el cual también está incorporado en la Ley Agrícola, y es operado por el "Food and Nutrition Service". El desarrollo social en las zonas rurales también está incorporado en la Ley Agrícola, aún cuando existen programas adicionales. Se busca que la población rural tenga las mismas oportunidades que la población urbana, incluyendo servicios básicos, así como una oferta de servicios médicos y educativos ad-hoc para localidades pequeñas y dispersas haciendo uso del Internet, entre otras opciones.

La Ley Agrícola también dedica fondos para el desarrollo de energía a través de biomasa. El programa es estratégico porque incentiva de acuerdo con el USDA el consumo de productos agropecuarios, coadyuva a la política de cuidado al medio ambiente ya que se trata de combustibles más limpios y ayuda a la sustentabilidad al haber un menor desgaste de los recursos no renovables, tales como petróleo, carbón y gas.

28.5 Subsidios compensatorios en el caso de México

Los subsidios por tonelada en México fueron superiores a los que canaliza la Ley Agrícola 2014. En el año agrícola 2002/2014 los precios efectivos por tonelada recibidos por el productor fueron superiores en México que en los EE.UU., en 75.2% en maíz, en 33.8% en trigo; en 55.2% en sorgo; en 5.8% en arroz y en 28.9% en cártamo. Los ingresos objetivo multianuales anunciados por el Gobierno de México también son superiores a los ingresos objetivo contemplados en la legislación de los EE.UU (Tabla 28.8).

Tabla 28.8 Precio objetivo en México y Estados Unidos 2002/2003 (\$/t)

<i>Cultivo</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i> *
Maíz	1,650	999
Trigo	1,800	1,384
Sorgo	1,270	976
Cártamo	3,300	2,109
Canola	3,500	2,109
Algodón	14,700	15,578
Arroz	2,100	2,259
Soya	3,000	2,080

* En el caso de EE.UU., los precios objetivos consideran los pagos directos por cultivo, por lo que el precio al que se activan los pagos contracíclicos (precio efectivo) es menor al precio objetivo. En el caso de México, los precios objetivos no consideran los pagos directos realizados a través del PROCAMPO. Se utilizó un tipo de cambio de 9.76 pesos por dólar.

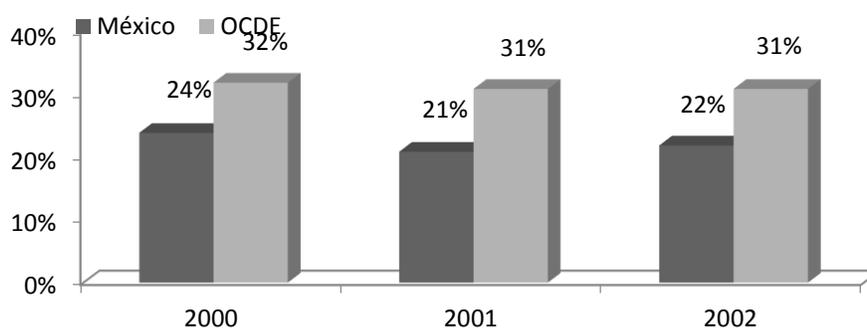
28.6 Equivalente de subsidio al productor (ESP)

El ESP es un indicador diseñado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con objeto de medir las transferencias monetarias al sector agropecuario realizadas tanto por los consumidores (a través de precios internos superiores a los prevalecientes en los mercados internacionales) como por contribuyentes (a través de gastos presupuestales) derivadas de la implementación de políticas agropecuarias dimensionando su importancia en el ingreso bruto del productor.

El ESP se diseñó con el objeto de medir los subsidios en aquellos productos en los que los principales países miembros (particularmente EE.UU., Unión Europea y Canadá), contaban a mediados de los ochenta, con grandes inventarios resultantes de la sobreproducción interna, lo cual los llevó a distorsionar los mercados internacionales a través de subsidios a la exportación, diseñados para ganar penetración en los mercados de países deficitarios. Las distorsiones derivadas de las prácticas proteccionistas se concentran en los mercados de cereales, azúcar, oleaginosas, leche y cárnicos, que son los productos que incluye la OCDE en sus cálculos de los ESP. Actualmente, son once los productos que se contemplan en el cálculo del ESP (maíz; trigo; sorgo; oleaginosas; arroz; azúcar, carnes de bovino, porcino, pollo y ovino; leche; huevo; y lana).

El ESP denota la proporción del ingreso de un productor medio que proviene de transferencias (tanto de los consumidores como de los contribuyentes), lo que permite realizar comparaciones internacionales en este sentido. De acuerdo a las estimaciones realizadas para 2014, el ESP de México es de 22%, cifra por debajo de la media registrada en los países miembros de la OCDE (31%). Esto significa que en México, aproximadamente el 22% del ingreso bruto de los productores proviene de transferencias, ya sea de consumidores o de contribuyentes (Gráfico 28).

Gráfico 28 Equivalente de subsidio al productor México y OCDE, 2000–2014



28.7 Comparación del ESP de México, EE.UU. y la Unión Europea

De acuerdo a la OCDE, la Unión Europea registra los más altos niveles de apoyo al productor (42% en promedio durante el periodo 1986-2014), cifra que representa más del doble del ESP observado en México y EE.UU. durante el mismo periodo (17% y 20% respectivamente). En México, se observa un incremento en el nivel del ESP entre 1986 y 2014. Cabe mencionar que como consecuencia de la devaluación cambiaria peso/dólar provocada por la crisis financiera en 1994-1995, el equivalente del subsidio al productor para este año es prácticamente nulo. A partir de entonces, el nivel de apoyo al Sector Agropecuario se ha caracterizado por mantener una tendencia a la alza. EE.UU. registra una caída en el ESP al pasar de 26% en el periodo 1986-1988 a 18% en 2014. Es importante observar que en los últimos tres años, el ESP entre EE.UU. y México han registrado niveles similares.

28.8 Equivalente del subsidio al productor por productor y hectárea agrícola

Este indicador permite realizar una comparación de las transferencias que en promedio reciben cada uno de los productores agropecuarios. En este sentido, se puede apreciar una clara diferencia entre el nivel de apoyo promedio por productor en México (1,000 dls en 2014) con los registrados en EE.UU. (16,000 dls) y la UE (17,000 dls). Similarmente, la OCDE realiza un cálculo del apoyo promedio por hectárea agrícola. Con base en ello, también es posible apreciar sustanciales diferencias en el nivel de apoyo promedio recibido por una hectárea de tierra agrícola en México, en comparación con la Unión Europea. Para 2014, el apoyo promedio por hectárea en México fue equivalente al 78.9% del registrado en EE.UU.; comparado con la UE, fue apenas igual al 10.3% (Tabla 28.9).

Tabla 28.9 Metodología del equivalente del subsidio al productor (ESP)

<i>Concepto</i>	<i>Tipo de transferencia</i>
Apoyo al precio del mercado (APM)	Del consumidor
Apoyos basados en la producción	
Apoyos basados en el número de animales o superficie plantada	
Apoyos basados en derechos históricos.	Del contribuyente
Apoyos basados en el uso de insumos.	
Apoyos basados en la restricción de insumos	
Apoyos basados en el ingreso	
Pagos Misceláneos	

28.9 Apoyos al precio del mercado (APM)

Mide las transferencias de los consumidores al pagar precios en el mercado doméstico superiores a los internacionales. La metodología se basa en medir la “brecha de precios” entre el mercado interno y el internacional. En principio, esta brecha mide el efecto de aranceles, cuotas, barreras no arancelarias, precios administrados o de cualquier otra medida gubernamental que altere los precios internos.

$$\text{APM} = [P_n - (P_i + C_t)] * Q$$

Donde:

- P_n es el Precio nacional.
- P_i es el precio internacional de referencia en pesos mexicanos.
- C_t , son los costos de transporte a México.
- Q es la producción.

28.10 Apoyos basados en la producción

Para el caso de México, los apoyos a la comercialización que se otorgan a través de ASERCA son los que se toman en cuenta para el cálculo de este componente del ESP.

28.11 Apoyos basados en el área plantada/número de animales

En México, los apoyos destinados para desastres nacionales de SAGARPA son los que se toman en cuenta para el cálculo de este componente del ESP, mismos que son asignados a los productos contemplados en el cálculo de acuerdo a su participación en el valor de la producción agropecuaria nacional.

28.12 Apoyos basados en derechos históricos

Calcula el valor monetario de los apoyos gubernamentales a los productores derivados de políticas de apoyos basados en superficie, producción o número histórico de animales de un determinado producto agrícola o pecuario, sin obligación de continuar plantando o produciendo tales productos. Estos apoyos deben ser otorgados con la condición de ser productores de un producto o grupo de productos específicos en el momento de la introducción del pago.

Para el caso de México, los recursos del PROCAMPO son los que se toman en cuenta para el cálculo de este componente del ESP. El monto es asignado a los productos agrícolas contemplados por la OCDE de acuerdo a su participación en la superficie apoyada por PROCAMPO.

28.13 Apoyos basados en el uso de insumos

Calcula el valor monetario de los apoyos gubernamentales a los productores derivados de políticas de apoyos basados en el uso de insumos o factores de la producción. Estos apoyos son condicionantes al uso de un insumo en específico, de servicios sanitarios y fitosanitarios, así como costos de inversión.

Para el caso de México, se toman en cuenta por ejemplo los subsidios provenientes de AGROASEMEX, FIRCO, los programas de Sanidad Vegetal y Salud Animal y distintos programas de la Alianza para el Campo como son: Equipamiento Rural, Fertiirrigación, Mecanización, etc. Estos apoyos son asignados a cada producto de acuerdo a su participación en el valor de la producción agropecuaria, salvo los programas que tienen un destino específico.

28.14 Apoyos basados en el ingreso

Calcula el valor monetario de los apoyos gubernamentales a los productores derivados de políticas dirigidas a incrementar el ingreso sin restricción de la producción de un producto en específico o al uso de un insumo o insumos en específico. Estos apoyos incluyen pagos para compensar las fluctuaciones o pérdidas en el ingreso de un productor o para asegurar un ingreso mínimo. Para el caso de México, se toman por ejemplo los recursos provenientes del programa de empleo temporal de la SAGARPA. Los recursos de este programa son asignados a cada producto contemplado por la OCDE, de acuerdo a su participación en el valor de la producción agropecuaria.

28.15 Pagos misceláneos

Calcula el valor monetario de todos aquellos apoyos gubernamentales no incluidos en los criterios anteriores.

ESP trigo: Tanto EE.UU., como la Unión Europea registraron un descenso en el ESP de este producto; EE.UU. registró en el 2014, veinte puntos porcentuales menos que en el periodo 1986-1988, al pasar de 50 a 30%, mientras que en la UE. El ESP del trigo descendió de 54% a 46%. Por otra parte, México registró un ascenso en el ESP del trigo de -2% a 34%³².

ESP maíz: Estados Unidos muestra una reducción de más de la mitad en el ESP del maíz durante el periodo 1986-1988 con respecto al 2014. En lo que respecta a la Unión Europea, también se observa una reducción significativa, pasando de 51% a 28%. Asimismo, México presenta una reducción en el ESP de maíz al pasar de 37 a 31%.

ESP sorgo: A pesar de que el ESP de Sorgo de la Unión Europea se ha reducido de 60% a 51% de 1986-1988 a 2014, éste es más alto que el de las otras dos economías. En el caso de EE.UU., el ESP de sorgo también ha mostrado una tendencia descendente. México, aunque en términos relativos cuenta con un ESP menor con respecto a las otras dos economías, ha registrado un aumento de tres puntos porcentuales.

³² La explicación al ESP negativo de este producto en el periodo 1986-88 tiene dos vertientes básicas: (a) La devaluación cambiaria observada en dicho periodo; (b) Un nivel de precios administrados por la paraestatal CONASUPO inferiores al precio internacional.

ESP arroz: Durante el periodo 1986-88/2014, Estados Unidos no registra variación en el ESP de arroz; mientras que México observa un incremento de 200%, pasando de -31% en 1986-88 a 32% en el 2014³³. La Unión Europea muestra un descenso de veinte puntos porcentuales para el mismo periodo al pasar de 57 a 37%.

ESP leche: EE.UU. registra una caída en el nivel de apoyo de este producto entre el período 1986-1988 y 2014 al registrar una caída del ESP de 60 a 46%. Por su parte, la UE. registra una caída similar al pasar de 58 a 48%. En México se aprecia un aumento en el ESP de este producto que va de 37 a 45%.

ESP carne bovino: La Unión Europea registra el nivel de apoyo más grande. Mientras que en el período 1986-1988 y 2014 muestra un ESP de 48%, en 2014 aumenta al 79%. Por su parte EE.UU., ha mantenido un nivel de apoyo prácticamente constante al pasar de 6 a 5% en el periodo mencionado. En tanto, México pasa de un ESP de -35 a 6% entre 1986-88 y 2014 respectivamente³⁴.

ESP carne porcino: La Unión Europea registra el nivel de apoyo más grande en este producto. Mientras que en el período 1986-1988 tuvo un ESP de 13%, éste aumenta a 26% hacia 2014. Por su parte EE.UU., ha mantenido un nivel de apoyo prácticamente constante al pasar de 4 a 5% en el periodo mencionado. Por su parte México pasa de un ESP de -16 a 8%.

ESP carne pollo: Mientras que en el periodo 1986-1988 la UE. registró un ESP de 23%, hacia 2014 éste aumenta hasta 38%. Por su parte, México muestra una disminución de 20% a 18%. En tanto en EE.UU., el ESP disminuye de 12 a 5%.

ESP huevo: El ESP muestra una reducción en las tres economías durante el periodo 1986-88 a 2014. Mientras que en 1986-1988 EE.UU. muestra un ESP de 9%, en 2014, cayó a 5%. En el caso de México el ESP pasa de 3-2% en estos años. En el caso de la UE., el ESP se redujo en un 50% en términos relativos.

28.16 Resumen comparativo de los subsidios del PROCAMPO con otros países

Como se presentó en secciones anteriores del documento, los programas de apoyo a productos específicos (granos, forrajes, algunas leguminosas secas, oleaginosas, algodón, tabaco, azúcar, cacahuate, leche, otros productos lácteos, mohair y miel), en los Estados Unidos, se canalizan a través de los “commodity programs”, estos programas absorbieron para 2003 el 59.4% del gasto del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés).

El gasto comparable para México de los “commodity programs” de los Estados Unidos, es el gasto en PROCAMPO y en apoyos a la comercialización, los cuales en 2014 representaron aproximadamente el 50% del presupuesto total de la SAGARPA; dicho presupuesto fue de \$ 41,782.6 millones; como se observa, el porcentaje de recursos que destina Estados Unidos como apoyos directos a los productores, es mayor que el que destina México.

Por otra parte, como se observa de los presupuestos reales de la SAGARPA, se tiene que en 2014 los recursos canalizados en apoyos a la comercialización y PROCAMPO absorbieron el 50.1% del presupuesto total de la SAGARPA, correspondiendo a PROCAMPO el 34.5%

³³ El ESP negativo de este producto en el periodo 1986-88 tiene una explicación similar a la del trigo.

³⁴ Una posible explicación a los niveles al ESP negativo registrado durante el periodo 1986-88 radica en el hecho de que los productores de ganado bovino enfrentaban altos costos de producción debido a la existencia de altos aranceles y otras medidas no arancelarias a la importación de granos forrajeros (los cuales constituyen un importante insumo del sector pecuario).

Tabla 28.10 Presupuesto de SAGARPA, 1995-2014
(Millones de pesos de 2014)

Programa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2014	Part. 2014
Alianza para el Campo	0	2,524	2,738	2,870	3,213	3,121	4,470	6,893	6,250	15.2%
PROCAMPO	16,527	14,261	13,133	12,736	12,057	12,194	12,155	12,979	14,191	34.5%
Apoyos a la comercialización	2,082	1,096	3,564	2,895	2,024	3,583	2,920	5,867	6,406	15.6%
Empleo temporal	0	0	522	604	834	1,037	1,116	1,154	1,800	4.4%
Programas sanitarios	1,389	229	288	287	300	285	392	361		
Otros programas	16,483	15,998	13,696	12,666	8,667	8,817	11,740	9,928	11,591	28.2%
Total	36,480	34,108	33,941	33,941	27,095	29,036	35,794	37,181	41,109	100.0

También en el documento se observó que bajo la Ley Farm Bill 2014 en Estados Unidos se pretende canalizar el 66% del presupuesto del USDA a los “commodity programs”, y el 90% de esos recursos se van a “pagos directos” y “pagos contra cíclicos”, que son aproximadamente 59.4 centavos por cada dólar del presupuesto del USDA, cantidad mayor a los 50 centavos que canaliza México de cada peso del presupuesto de la SAGARPA.

Por otra parte y de acuerdo al Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), la Unión Europea registra los más altos niveles de apoyos al productor (42% en promedio durante el periodo 1986-2014), cifra que es más del doble de lo observado en México y Estados Unidos (17% y 20%, respectivamente). Este indicador del ESP mide, tanto transferencias de los consumidores (diferenciales entre los precios domésticos y los internacionales), como las transferencias de los contribuyentes (pago vía recursos fiscales, como PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización).

Aunque no se cuenta con los indicadores del cálculo del ESP para las regiones involucrados (Unión Europea, Estados Unidos y México), y dado que México y Estados Unidos tienen un nivel de ESP similar, y que la Unión Europea más que duplica este indicador, entonces es lógico pensar que los subsidios directos (vía transferencias fiscales) en la Unión Europea, son superiores a los de México en más del doble.

28.17 Conclusiones

Es insuficiente la comparación entre México y los EE.UU. del total de subsidios agropecuarios en función del valor de la producción. Los EE.UU. y los países desarrollados en general han destinado desde hace varias décadas presupuestos amplios al fortalecimiento de su infraestructura productiva, incluyendo presas, sistemas de riego y drenes, bodegas, almacenes rurales, puertos, entre otros; su infraestructura de conocimientos, incluyendo su sistema de investigación y capacitación; y su estructura institucional de soporte a los mercados, destacando mecanismos de arbitraje, normas, inspección y certificación, entre otros. En 2014, parte significativa de las transferencias en EE.UU. proviene de los servicios generales, rubro que está descuidado en México.

Dentro del presupuesto de la SAGARPA destacan dos programas de tipo compensatorio – entendidos como transferencias directas para fortalecer el ingreso de los productores: PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización. Ambos están orientados a los productores de granos y oleaginosas, y representan en conjunto el 51.1% del presupuesto total de la SAGARPA para 2014. La Alianza para el Campo, que es un conjunto de programas para elevar la productividad a través de subsidios a la inversión a nivel predio, la capacitación y el fomento a la investigación y la transferencia de tecnología, cuenta con el 15.2% del presupuesto.⁶ La evidencia es parcial para juzgar la eficacia de las políticas y programas que se han puesto en marcha desde 1994.

Se ha avanzado mucho en el diseño de mejores políticas públicas; la preocupación mayor radica en las posibilidades reales de hacerlas operativas en el menor tiempo posible. Los problemas y las presiones sociales no permiten en ocasiones atender los problemas de largo plazo. De ahí que se genere un sesgo a favor de mayores transferencias fiscales de tipo recurrente. El riesgo mayor es agotar a través de estos esquemas la capacidad fiscal que puede destinarse al sector, sin resolver los puntos de fondo.

Los estudios de impacto por producto ilustran el papel de los subsidios en distintos mercados, pero también cómo la conjunción de esfuerzos de los sectores público y privado en crédito, investigación, información, mercadeo, certificación y promoción comercial, van consolidando y construyendo la competitividad del sector agropecuario de EE.UU. a mediano y largo plazo.

Para el caso de México, debe darse especial importancia a los rubros de crédito, investigación, información, mercadeo, transferencia de tecnología, certificación y promoción comercial.

28.18 Referencias

- ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria). 2000. Claridades Agropecuarias. Núm. 85. México, D.F. 48 p.
- Banco de México. 1977 a 1997. Índices de precios. México, D. F. Varios números. CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares). 1976. El maíz y sus productos. México, D.F. 145 p.
- CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares). 1977 a 1997. CONASUPO en cifras. México, D. F. Varios números.
- CNA (Consejo Nacional Agropecuario). 1991 a 1997. Estadísticas básicas del sector agropecuario. México, D.F. Varios números.
- Fernández Pérez, Dulce B. Rosario, Roberto García Mata, Jaime A. Matus Gardea y Marcos Portillo Vázquez. 1987. La intervención del Estado en la regulación del mercado del arroz en México.
- Agrociencia 70: 19-32. García Delgado, Gustavo, Roberto García Mata, Jaime A. Matus Gardea y J. Francisco Burguete Hernández. 1990. La intervención del Estado en la regulación del mercado de frijol. México. Agrociencia Serie Socioeconomía 1:99-116.

García Mata, Roberto, Gustavo García Delgado y Roberto Montero Higuera. 1990. Notas sobre mercados y comercialización de productos agrícolas. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 438 p.

Hernández Plascencia, Jorge A., Jaime A. Matus Gardea y Juan A. Leos Rodríguez. 1984. La intervención del Estado en la regulación del mercado: la política de precios de maíz en México. *Agrociencia* 55:7-16.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 1986 a 1997. Anuario estadístico del comercio exterior de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F. y Aguascalientes, Ags. Varios números.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 1994 y 1997. Cuaderno de información oportuna. Aguascalientes, Ags. Varios números

Nacional Financiera. 1978 a 1992. La economía mexicana en cifras. México, D.F. Varios números.

Presidencia de la República. 1997. Tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo. Anexo. México, D.F. 590 p.

SAGAR (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural). 1980 a 1997. Anuario estadístico de la producción agrícola de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F. Varios números