

SUBSIDIOS AL CAMPO MEXICANO: MOTIVADOR PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Mtro. Rafael Gerónimo Moreno Luce

ramoreno@uv.mx

L.A. Rosmery Ruiz Rodríguez

ross70@hotmail.com

Fecha de recepción: 28.11.2015

Fecha de aceptación: 27.12.2015

Resumen

El sector agropecuario en México y en el mundo es de enorme relevancia, ya que es de donde se obtiene la base alimentaria. A pesar de ello en México, existe una carencia de apoyos que permitan a este sector volverse realmente productivo y competitivo tanto en el mercado nacional como en el internacional. Además, existen desventajas para este sector respecto a sus socios comerciales, sumado a las restricciones establecidas en los tratados de comercio a los que pertenece. Para impulsar el desarrollo del campo en México es necesario proporcionar subsidios para la producción, tecnología y comercialización de sus productos, así como una mejor distribución de los recursos.

Palabras clave: Subsidios, sector agropecuario, Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Abstract

The agricultural sector in Mexico and in the world is of enormous importance since it is where the food base is obtained. In spite of this in Mexico, there is a lack of support that allow this sector to become really productive and competitive both domestically and internationally. There are disadvantages to this sector with respect to its trading partners, in addition to the restrictions set out in the trade agreements to which it belongs. To promote the development of the field in Mexico, it is necessary to provide subsidies for the production, technology and commercialization of its products, as well as a better distribution of resources.

Keywords: Subsidies, agricultural sector, North American Free Trade Agreement.

Introducción

El sector agropecuario en México se compone aproximadamente de cuatro millones de productores con actividad agropecuaria o forestal, 67.8% son menores o iguales a cinco hectáreas. A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, genera el 39% de la producción agropecuaria nacional. Así mismo, generan el 56.8% del empleo agropecuario, tanto el familiar como el contratado. Todo lo anterior lo realizan en sólo 16.9% de la superficie laborable de nuestro país. (Robles, 2013:81)

Entre los escasos apoyos otorgados al sector agropecuario se encuentran los subsidios, los cuales se entienden como:

“Las asignaciones que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros promover la innovación tecnológica; así como para el fomento de las actividades agropecuarias.” (Peinado, 2009: 29)

Los subsidios se otorgan directamente como recursos económicos o mediante estímulos fiscales y su otorgamiento no implica ninguna contraprestación por parte del receptor y el registro de su ejercicio es a un fondo perdido, sin contrapartida de activo, mercancía o servicio.

Metodología

El presente trabajo se centra en la investigación de tipo documental, basada en la consulta de libros, revistas, páginas web, documentos de organismos oficiales y tesis. El enfoque de la investigación es del tipo cualitativo.

La investigación tiene como fin analizar el comportamiento económico del sector agropecuario derivado del suministro de subsidios, la gestión y ejecución de estos, observando su comportamiento desde la adhesión al Tratado de Libre

Comercio, partiendo del supuesto de la insuficiencia de los subsidios otorgados al campo mexicano comparado con los apoyos que manejan sus principales socios comerciales.

Con los tratados internacionales de comercio, específicamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se originó una baja en cuanto a el otorgamiento de apoyos para el campo mexicano, ya que en su artículo 704 se menciona que las partes, es decir, los países involucrados, “reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción”. (TLCAN, 1992)

Tomado en cuenta que pueden surgir compromisos sobre reducción de apoyos internos en las negociaciones agropecuarias multilaterales en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se menciona que cuando una Parte decida apoyar a sus productores agropecuarios, deberá esforzarse por avanzar hacia políticas de apoyo interno que tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción o estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT.

También reconocen que cualquiera de ellos podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluyendo las que puedan estar sujetas a compromisos de reducción, conforme a sus derechos y obligaciones derivados del GATT. (TLCAN, 1992)

Acatando tales disposiciones, en México se disminuyeron los apoyos al sector agropecuario, acarreando consecuencias que lejos de beneficiar al agro afectaron de manera substancial su producción, las importaciones de alimentos incrementaron, conduciendo al sector en un empobrecimiento aún mayor.

Sin embargo, en los países afiliados del norte, los subsidios al sector agropecuario se han seguido otorgando, ya que en las economías desarrolladas se considera al campo como una actividad de vital importancia para la producción alimentaria y por consiguiente para la competitividad en los mercados internacionales.

Subsidios en el campo mexicano

Desde la culminación de la Revolución Mexicana, la lucha de los campesinos por el aprovechamiento efectivo de sus tierras ha sido imperativa, sin embargo las condiciones económicas, políticas y sociales en México, no han sido las ideales para su desarrollo.

No obstante, el gobierno federal ha otorgado diversos apoyos a este sector a través de la historia, entre los cuales se encuentran los créditos, financiamientos y subsidios al campo, a través de distintas instituciones creadas para impulsar y canalizar el crédito rural buscando el fortalecimiento del sector agrícola, ganadero y demás actividades vinculadas con el medio rural. Mediante estas instituciones es que se han financiado los programas de apoyo al agro mexicano, gestionados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1997) y con Monke y Pearson (1989), las transferencias del estado mexicano a la agricultura, consideradas como subsidio, fueron todas aquellas directas de ingreso, como los pagos basados en la superficie, las de PROCAMPO y Alianza para el Campo, las basadas en los montos producidos, los pagos por el uso de insumos como el subsidio al diésel, los pagos por concepto de ingreso global y los soportes a los precios internos.

A pesar de que a partir de 1988 México emprendió un ambicioso programa de reformas a la política agrícola del país, con orientación hacia el reforzamiento del papel de los mercados, la liberalización comercial, la reducción de los servicios de apoyo proporcionados por el Estado, la desregulación económica y la modernización de la agricultura los subsidios agrícolas han aumentado durante el período 1995-2002 (OCDE, 2003).

El sector agropecuario en México, de acuerdo con Zúñiga y González-Estrada (2003:10) se beneficia de un número considerable de exenciones fiscales y de cuantiosas transferencias por parte del Estado, las que en promedio anual, representaron el 87.5% del Producto Interno Bruto de la agricultura, durante el período 1999-2002.

Con lo anterior se presumiría que los subsidios al campo en México son suficientes para su impulso productivo, sin embargo, los productores de pequeña y mediana escala pocas veces acceden a este tipo de programas de apoyo, es decir, los principales beneficiarios son los productores de gran escala.

Principales Programas

A continuación se muestran los programas existentes en 2015, las instituciones que los gestionan, sus componentes y el presupuesto designado.

CUADRO PROGRAMAS Y PRESUPUESTO EN APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES O GRUPOS VULNERABLES

Institución	Programa	Componente	Presupuesto	
SAGARPA	Programa de Fomento a la Agricultura	Proagro Productivo	14,151.40	
		Procafé e Impulso Productivo al Café	730.60	
		Reconversión y Productividad	662.50	
		Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (Pimaf)	1,266.30	
		Progan Productivo	4,198.20	
		Programa Integral de Desarrollo Rural	Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	505.20
			Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	191.10
			Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)	601.90
			Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	3,380.90
		Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora		1,200.00
		Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)		760.00
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Desarrollo Estratégico de la Acuicultura	108.10		

SEDATU	Apoyos a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	I. Componente 1 "Proyecto Escuela" II. Componente 2 "Proyecto Agroempresarial" III. Componente 3 "Consolidación de Agroempresas"	231.80
ECONOMIA/ INAES	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)		205.20
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario		
	(Pronafim) y Fondo Nacional Emprendedor		466.20
	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente INTEGRAL (Integra Mujeres e Integra Población en Situación de Vulnerabilidad)	
	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente CRECE	2,432.80
	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente Banca Social	
SEDESOL	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)		159.90
	Programa Opciones Productivas		444.59
SEMARNAT/ CONANP/ CONAFOR	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)	Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional	
	Programa Nacional Forestal	III. Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva	
	Programa Nacional Forestal	IV. Componente Silvicultura, Abasto y Transformación	
	Programa Nacional Forestal	V. Componente Servicios Ambientales	
CONAGUA	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Infraestructura de Riego Suplementario en Zonas de Temporal	
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Mujer Indígena	
	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Proyectos Productivos Comunitarios	1,524.60
	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Turismo de Naturaleza	
SECTUR	Ecoturismo y Turismo Rural		175.50
TOTAL			33,396.79

Tabla 1: Cuadro de programas y presupuesto en apoyo a los pequeños

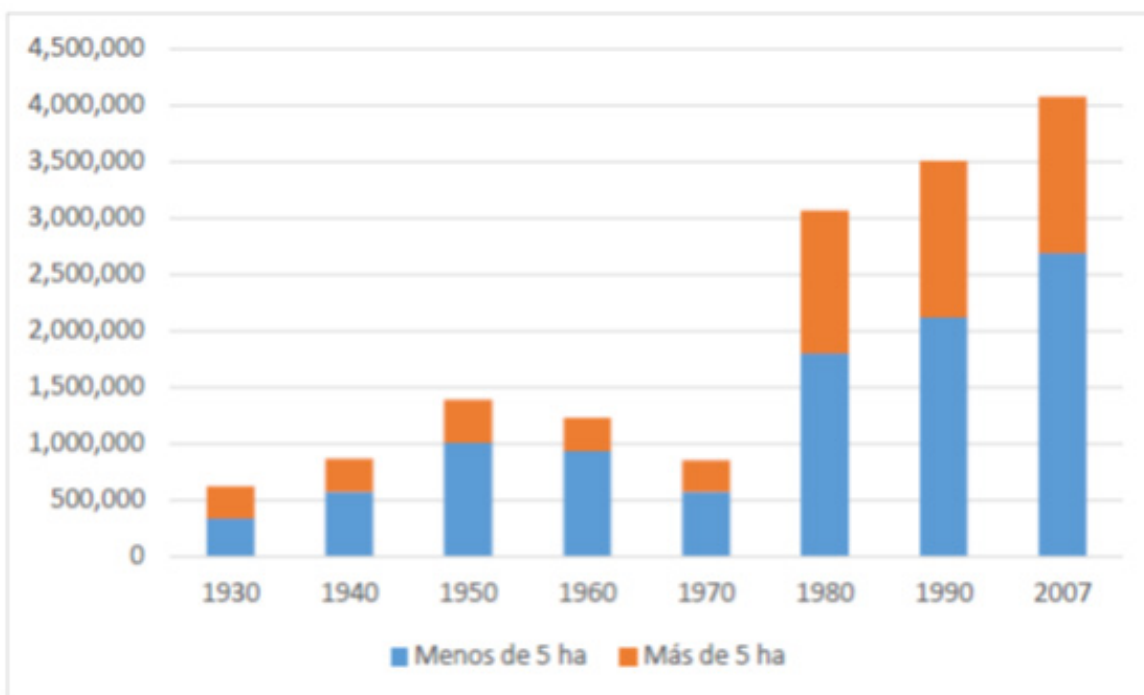
Fuente: <http://valoralcampesino.org/> (2015). Reglas de Operación (2015) y PEF-PEC (2015).

El propósito de estos programas es atender a los pequeños productores o grupos vulnerables, así como aquellos programas que atienden a un número importante de pequeños productores agropecuarios por su gran cobertura.

Lo trascendente es observar si estos recursos se distribuyen de forma adecuada y equitativa, y si realmente llegan a las unidades productivas a las que son destinadas.

Subsidios y su relación con el desarrollo económico

Como se señaló, existen aproximadamente cuatro millones de productores con actividad agropecuaria o forestal en México, lo cual es un número importante de personas dedicadas a una actividad que se presume poco rentable. De estos, 67.8% cuentan con extensiones de tierra menores o iguales a cinco hectáreas, es decir, la gran mayoría de las unidades productivas se encuentran en manos de pequeños y medianos productores, como se muestra en la siguiente gráfica:



Gráfica 1: Comparativo unidades de producción con menos de 5 hectáreas 1930-2007
Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2007)

Estos productores se enfrentan a numerosas dificultades para lograr una adecuada explotación de sus tierras, obtener producciones rentables y por consiguiente poder entrar en el mercado de manera competitiva, con productos de calidad. “A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, pues representa 39% de la producción agropecuaria nacional” Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2012:75).

El impulso del sector agropecuario en México, depende en gran medida de provisión de recursos por parte del Estado, respecto a ello, Orrantía y González-Estrada (2006:324) mencionan lo siguiente:

“Los subsidios al campo es una condición imprescindible para incrementar la producción agrícola y el bienestar de los mexicanos. La idea prevaleciente es que en México no se apoya a la agricultura de la misma manera que los países desarrollados. Se argumenta que países con los que se realiza intercambio comercial subsidian mucho más su agricultura, razón por la cual los subsidios en México deberían ser mayores, con el fin de poder competir internacionalmente”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio se ha observado que los países desarrollados perciben a sus sectores agropecuarios como una parte medular en la estructura de sus economías, a las cuales apoyan de manera significativa, obteniendo como resultado una producción alimentaria competitiva en el mercado internacional. Pero al realizar acuerdos comerciales entre países de este tipo y países en vías de desarrollo, como lo es México, estos últimos quedan en cierta posición de desventaja.

Como lo señala Acosta (2005), los países desarrollados llevan a cabo una doble acción, ya que por un lado pugnan por la liberalización del comercio exterior, y por otro, aumentan los subsidios a sus agricultores para protegerlos.

Muestra de ello es lo que se establece en el artículo 705 del TLCAN (1992) referente a los subsidios a la exportación:

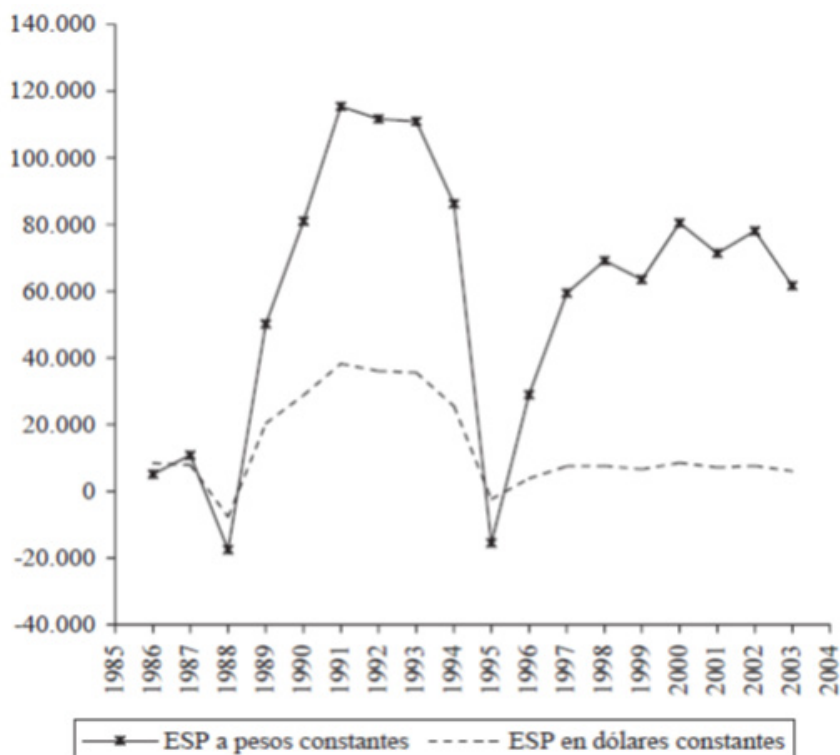
“Las Partes comparten el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios y cooperarán en el esfuerzo para lograr un acuerdo en el marco del GATT para eliminar esos subsidios. Las Partes reconocen que los subsidios a la exportación para productos agropecuarios pueden perjudicar los intereses de las Partes

importadora y exportadora y, en particular, trastornar los mercados de las Partes importadoras [...] las Partes afirman que no es apropiado que una de ellas otorgue subsidios a la exportación de un producto agropecuario a territorio de otra Parte cuando no existan otras importaciones subsidiadas de ese producto a territorio de esa otra Parte”.

A pesar de tales disposiciones, los subsidios en los países afiliados al TLCAN siguen siendo proporcionados a su sector agropecuario. Como lo demuestra la OCDE (2003) en el periodo 1999 a 2002, el monto medio anual de los subsidios agrícolas fue de 7 500 millones de dólares en México, 5 400 en Canadá y 94 160 en EE.UU.

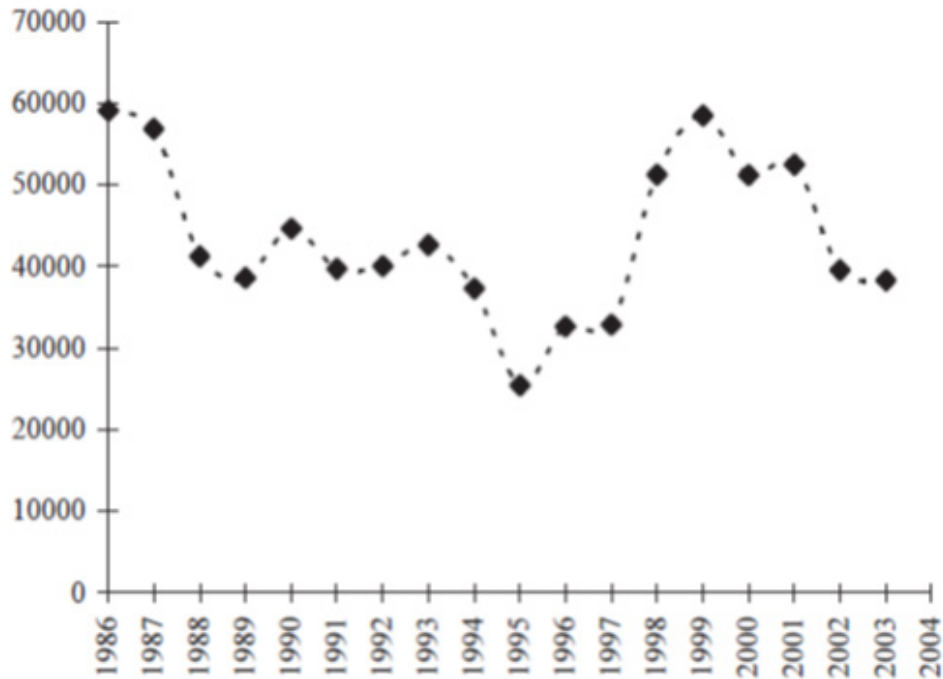
Basándose en los criterios que la OCDE (1997) empleó para evaluar la política de subsidios agropecuarios de México, se obtiene que ha recibido considerablemente menos subsidios que los sectores agropecuarios de sus principales socios comerciales, comparado en especial con Estados Unidos de América. Dichos criterios son el monto anual, el monto per cápita y el monto por hectárea.

De esta manera Orrantía y González-Estrada lo muestran gráficamente:



Gráfica 2. Subsidios agrícolas en México.

Fuente: Orrantía y González-Estrada (2006:327) con base en la información de la OCDE (2003) y de la Penn World Table 6.2 (Heston et al., 2006).



Gráfica 3. Subsidios agrícolas en EE.UU.

Fuente: Orrantía y González-Estrada (2006:327) con base en la información de la OCDE (2003).

Puede observarse que los subsidios en México disminuyeron considerablemente en el año 1995, pese a ello durante los ocho años siguientes han ido en aumento, al igual que en E.U., la gran diferencia son los montos que se otorgan en cada país y la forma en que se distribuyen los recursos.

También influyen en gran medida los acuerdos pactados en los tratados de comercio. Stiglitz (2007:53), considera que el TLCAN no es equitativo en realidad, al reservarse el gobierno norteamericano el derecho de otorgar subsidios a la agricultura y negárselo a México, acentuando con ello las ventajas y desventajas de un Acuerdo de libre comercio para México a las que hace hincapié Springer (1991:145):

Ventajas:

- Proveería un acceso seguro al mercado estadounidense.
- Promovería nuevos empleos.
- Aumentaría la productividad y competitividad mexicana.
- Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital mexicano.
- Aumentaría y aceleraría el movimiento de capital e inversión.
- Permitiría obtener más divisas para el pago de la deuda externa.

- Reduciría la inflación.

Desventajas:

- Pocos beneficios para trabajadores mexicanos.
- Perjuicios para los pequeños agricultores mexicanos.
- Perjuicio a cierto segmento de la industria mexicana.

Los pequeños productores del campo, no se han visto beneficiados con la apertura de los mercados y los canales de comercialización, la tecnificación de sus procesos productivos sigue siendo obsoleta, el intermediarismo afecta de manera elevada la comercialización de sus productos, ya que no se les ha incluido en los procesos de apertura comercial agropecuaria.

Resultados

En base a los datos analizados se observa que los subsidios proporcionados al sector agropecuario, es varias veces mayor, en E.U. que en México. Así mismo en México, aunado a la insuficiencia de recursos destinados al campo, se tiene una distribución poco eficiente de estos. Los pocos apoyos existentes no logran llegar a las unidades productivas a las que realmente son destinadas, ya sea por falta de intercomunicación Productor-Estado para promoverlos, falta de una adecuada gestión por parte de las instituciones dedicadas a ello y el escenario de corrupción que envuelve al país.

Como lo expresa Merino (2002: 39), algunos programas como lo son Procampo e Ingreso Objetivo, no han cumplido con los objetivos institucionales que se trazaron formalmente. También menciona que la falta de transparencia en su operación y en sus resultados ha sido funcional a otros propósitos: distribuir recursos del Estado para inyectar estabilidad y construir respaldos políticos favorables a los gobiernos. Expone que el núcleo duro de la política de subsidios al campo mexicano quiso resolver muchos propósitos distintos y contradictorios, pero evadiendo la definición del problema de la producción, productividad y competitividad del campo mexicano en su conjunto.

Los principales obstáculos a los que se enfrenta el campo mexicano según Cruz (2009: 213), los constituyen las múltiples deficiencias y faltas de infraestructura;

la ausencia de apoyos financieros competitivos internacionalmente y la carencia de competitividad en los productos de exportación.

Así mismo, el Tratado de Libre Comercio restringe considerablemente a los países que lo integran, el proveer de subsidios a sus sectores agropecuarios tanto para la producción como para la exportación de estos.

Conclusiones

Con base en lo analizado en el presente trabajo, se puede concluir que si bien los subsidios son instrumentos destinados para impulsar el desarrollo, en este caso de las actividades agropecuarias, mediante el abastecimiento de recursos provenientes del Estado, que permitan una producción eficiente y de calidad, así como de la correcta comercialización de los productos, en México dichos subsidios no funcionan de manera eficaz, ya sea por su mala distribución, el entorno de corrupción en los estratos gubernamentales encargados de su gestión, así como de las restricciones establecidas en los tratados internacionales de comercio.

Durante el tiempo que se han empleado los subsidios en México, no han funcionado de tal manera como teóricamente deberían hacerlo, y como se hace en países asociados comercialmente con México, tal es el caso de E.U., donde se sigue apoyando al sector agropecuario considerado parte esencial en su desarrollo económico.

Sin embargo, el manejo ineficiente de los subsidios y de los programas de protección al campo en la etapa actual del desarrollo agrícola de México, podría aportar mayores beneficios económicos, si se emplearan de una manera más eficiente.

Propuestas

Después de analizar la problemática y los resultados de la investigación se propone que para lograr un verdadero impulso al campo mexicano, el concepto de subsidio se debe implementar de manera que no sólo se otorgue como apoyos en recurso monetario, sino también en recurso tecnológico, de capacitación

productiva y de comercialización para los pequeños y medianos productores.

Promover la competitividad de los productores mexicanos a través de insumos agrícolas más baratos. Si el país consigue ofrecer tecnología, costos de transporte y combustibles a menor costo, así como créditos a tasas accesibles para adquirirlos similares a los de los países asociados comercialmente, los agricultores mexicanos estarán en una posición más favorable para competir. Así mismo se debe mejorar la distribución de los recursos públicos dentro del sector agrícola, plantear una nueva forma de organización de los productores que les permita alcanzar el nivel económico que tienen los competidores de otros países.

Considerar nuevas forma de organización de la tierra, permitiría la fusión de propiedades excesivamente pequeñas, facilitando el acceso a los créditos y subsidios, permitiendo introducir nuevas tecnologías para la producción agropecuaria.

Para lograr una correcta función de lo propuesto se debe promover políticas públicas sustentables, eficientes, eficaces y honestas, que hagan llegar los recursos a los grupos a los que realmente sean dirigidos, así como implementar un proceso de control, evaluación y transparencia en la ejecución de los subsidios.

Referencias Bibliográficas

Acosta, B. (2005). Libre comercio y protección. Buzos 6 (149). México.

Cruz R. (2009). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Universidad Iberoamericana A.C. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2007). VIII Censo Agrícola, ganadero y forestal. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/agro/ca2007/resultados_agricola/doc/hicimos_cagyf

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2012). Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México. México.

Merino, M. (2002) Los programas de subsidios al campo: las razones y sin razones de una política mal diseñada. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Monke, E.; Pearson, S. (1989). The policy analysis matrix for agricultural development. Johns Hopkins University Press. Baltimore, Maryland, USA. 420

p.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997) Examen de las políticas agrícolas de México: Políticas nacionales y comercio agrícola. Secretariado de la OCDE. México, D. F. 234 p.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2003). Agricultural policy indicators, statistics, data and indicators. Secretariado de la OCDE. París, Francia. 542 p.

Orrantia, A.; González-Estrada A. (2006) Agricultura Técnica en México Vol. 32 Núm. 3 p. 323-331.

Peinado V. (2009). Impacto de aspectos fiscales para la producción y comercialización de maíz en el valle de Guasave, Sinaloa. Trabajo de grado/ Tesis de maestría. Universidad Autónoma de Durango. Sinaloa, México.

Robles, H. (2013). Los pequeños productores y la política pública. En El sureste mexicano: crisis y retos. Juan Pablos Editor- CESOP. México. Páginas 81-88.

Springer, G. (1991) El Acuerdo de Libre Comercio entre México y los Estados Unidos y su negociación. Publicada en Ars Juris, no. 5 p. 145.

Stiglitz, J. (2007). Comercio justo para todos, trad. De Natalia Rodríguez Martín, Taurus Santillana, México.

Tratado de Libre Comercio (1992) arts. 704, 705. Recuperado de http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP07_1.asp#A704

Valor al campesino (2015). Recuperado de <http://valoralcampesino.org/>

Zúñiga Y.; González-Estrada, A. (2003) La política fiscal y el sector agropecuario de México. Universidad Autónoma Chapingo, División de Ciencias Económico-Administrativas, Chapingo, Estado de México, México. 20 p.

Mtro. Rafael Gerónimo Moreno Luce

ramoreno@uv.mx

Académico Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de la Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana.

L.A. Rosmery Ruiz Rodríguez

ross70@hotmail.com

Licenciada en Administración por la Universidad Veracruzana. Actualmente estudiante de la Maestría en Administración Fiscal del segundo semestre y Becaria CONACyT.