

Siete mitos sobre los subsidios agrícolas mexicanos

Jonathan Fox ¹

Depto. de Estudios Latinoamericanos y Latinos
Universidad de California, Santa Cruz
jafox@ucsc.edu

Presentado en:

“Transparencia y rendición de cuentas en los subsidios agrícolas:
Políticas públicas y modelos de desarrollo rural”

Facultad de Economía
UNAM
1 de sept., 2010

Esta ponencia ofrece un resumen de los hallazgos de un libro colectivo llamado *Subsidios para la desigualdad: La políticas publicas del maíz en Mexico a partir del libro comercio*, que contó con la colaboración de Mauricio Merino y John Scott del CIDE, Libby Haight, ahora con el International Budget Partnership, Mauricio Maldonado del ITESO, Felipe Hevia del CIESAS- Golfo, Héctor Robles de la UAM-Xochimilco y también con nuestro conferencista Tim Wise de la Universidad de Tufts. El libro aborda tres preguntas complementarias: ¿cómo se han distribuido los subsidios agrícolas? ¿cómo funcionan en los hechos las políticas e instituciones agropecuarias? Y ¿en qué medida los programas de subsidios han sido transparentes y han procedido a rendir cuentas? Actualmente el libro está en la imprenta, y habrá una presentación en el CIDE el próximo 13 de sept., cuando se dispondrá de ejemplares. También estará en internet en muy pronto.

Para el seminario de hoy he replanteado algunos hallazgos en términos de algunos ejes-temáticos de sabiduría convencional y por eso titulo la ponencia “Siete mitos sobre los subsidios agrícolas.” Por razones de tiempo, les voy a remitir al libro para los datos precisos.

- 1. Primer mito: Los subsidios agrícolas se definen como los pagos directos a los individuos.** En esta categoría están los subsidios agrícolas mexicanos mas conocidos, sobretodo Procampo pero también el programa conocido

¹ Gracias a Mauricio Sánchez Alvarez y a Kristina Pirker por sus comentarios sobre versiones anteriores.

como Ingreso Objetivo, que fueron diseñados principalmente como medidas compensatorias a raíz del TLC. Es notable que después del TLC el gobierno mexicano si cumplió con un componente importante de la promesa de los promotores del libro comercio, invirtiendo recursos cuantiosos para compensar a productores con cheques individuales. La cantidad se estima en *US\$20 mil millones en dólares de 2009* desde 1994. Este monto se refiere solo a esos dos programas, Procampo y Ingreso Objetivo, que están sujetos a reglas de operación, y ASERCA divulga sus padrones. Después veremos cómo estos recursos fueron distribuidos, pero en este punto quisiera recordarnos que los subsidios no se limitan a pagos directos. En primer lugar, Sagarpa ofrece muchos *otros* programas que entregan “bienes a particulares” (en contraste con bienes públicos) que van desde reembolsos para el uso de diesel y para compras de bienes de capital como tractores, hasta subsidios mas indirectos, como las tarifas subsidiadas para el bombeo de riego, y la cobertura de los mercados a futuro para productores comerciales. En contraste con los bien conocidos pagos de Procampo, muchas de estas otras transferencias de bienes a particulares se concentran en grupos muy reducidos de productores comerciales. Por ejemplo, el decil superior de productores concentra 60% de los subsidios indirectos de energía e hídricos. Pero como muchos de estos programas no se *definen* como subsidios, y muchos otros provienen de programas en los cuales no se han aplicado las reglas básicas de transparencia, resulta muy difícil ver cuáles son las tendencias principales en la asignación de recursos públicos en el agro en general. En suma, la atención pública se centra en las transferencia directas, pero los instrumentos que canalizan subsidios son diversos, y los que no son pagos directos quedan en la opacidad.

- 2. Segundo mito: El TLC expuso a los productores mexicanos al dumping de los granos subsidiados desde los EEUU, jalando los precios al productor hacia abajo (al menos hasta 2007).** Suena obvio, y una parte de esta afirmación es totalmente cierta. O sea, es verdad que los precios mexicanos del maíz bajaron y que Mexico sí importó cada vez más granos subsidiados desde los EEUU. Pero el mito consiste en afirmar que *todos* los productores mexicanos estuvieron expuestos a este proceso. Más bien, en los hechos, la política agrícola ha tratado a los grandes y pequeños agricultores de manera muy distinta. ASERCA ha seguido una política muy consistente en la última década, que ha consistido en proteger a un segmento de productores frente a la competencia internacional, principalmente a través del programa Ingreso Objetivo. Cada año, ASERCA predice un precio objetivo (indicativo) internacional y escoge a ciertos productores de primera con substanciales excedentes comercializables para pagarle la diferencia

entre el precio nacional y el precio internacional, con base en cada *tonelada*. De acuerdo con las listas oficiales de beneficiarios de ASERCA, entre el año 2000 y el inicio de 2009, 72.6% de los pagos totales de Ingreso Objetivo se concentraban en 4 estados del norte (Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Chihuahua). Actualmente, debido a precios internacionales más altos, Ingreso Objetivo no está efectuando desembolsos, y en vez de ello, el Programa de Atención a Problemas Estructurales, a lo cual pertenece, esta enfatizando en una larga lista de programas llamados de “ordenamiento de mercados,” como el programa cobertura de precios, que utiliza mercados a futuro para proteger a productores seleccionados frente a los vaivenes de los precios. Este programa de ASERCA paga al menos la mitad del costo del uso de mercados de futuro, así que es un tipo de seguro agrícola frente a cambios en los precios. Según sus últimos informes de resultados, y concentrado casi en su totalidad para granos en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. A diferencia de los programas más conocidos de ASERCA, sus padrones de beneficiarios no son divulgados y aparentemente no están sujetos a evaluaciones externas. Entonces primero con el pago directo de Ingreso Objetivo y ahora con el pago del subsidio indirecto de la prima para la cobertura de precios, ASERCA ha implementado una política muy consistente de protección selectiva para cierto segmento de productores.

- 3. Tercer mito: Procampo representa un caso clásico de un subsidio compensatorio pro-libre mercado porque los pagos por hectárea están “desacoplados” con respecto a la producción.** Es cierto que los pagos compensatorios por hectárea dejan de intervenir directamente en los precios de los productos, a diferencia del efecto regulador de un precio de garantía. Incluso, el principio del pago por *hectárea* en Procampo represento, en su fase de diseño, una derrota para las fuerzas organizadas de los empresarios agrícolas de Sinaloa y sus aliados políticos, quienes abogaban, más bien, por una compensación por *tonelada*. Pero al mismo tiempo, esas fuerzas si lograron derrotar la propuesta inicial de incluir un techo para los pagos de hasta 20 hectareas, y sólo hasta hace unos cuantos meses, en la práctica no hubo techo. Ahora si lo hay: hasta M\$100,000 por ciclo (aunque el techo solo cubre personas físicas).

La decisión inicial del gobierno mexicano de compensar con base en la tierra en lugar de la producción fue ampliamente reconocida por las autoridades políticas e intelectuales internacionales, como una acción a favor de la desregulación de los mercados. Inclusive, a partir de 2001, ASERCA ajustó los montos de los pagos por hectárea fijando una escala diferenciada que

favorece ligeramente a los productores con menos de 5 hectáreas, y estableciendo así un precedente que merece mayor reflexión.

El mito aquí es que si bien Procampo no interviene en mercados, si está diseñado para incentivar la producción, en dos sentidos. Primero, para que un productor en el padrón de Procampo siga recibiendo los pagos tiene que volver a registrarse y seguir sembrando cada año. Su cumplimiento está bajo escrutinio estatal. Este requisito implica un reto para la capacidad institucional del Estado, que así debe monitorear millones de parcelas, todo con su respectivo tamaño, cultivo, además del nombre y apellido de más de dos millones de productores. El segundo mecanismo a través del cual Procampo incentiva la producción es mediante el subsidio al segundo ciclo, de otoño-invierno, lo cual aumenta aún más la concentración de los pagos en manos de productores que de por sí están favorecidos por tener acceso a riego. En su diseño, los pagos del programa están ligados a la tierra, pero el sistema de pagar los dos ciclos efectivamente paga la misma tierra dos veces. Esta decisión es una muestra clara del poder político de los productores comerciales del norte del país, que reciben una proporción enorme de los pagos de Procampo, como pueden ver con lujo de detalle en el sitio www.subsidiosalcampo.org.mx.

- 4. Cuarto mito: A diferencia de los precios de garantía, que solo llegaron a los productores excedentarios, Procampo logra llegar a los productores de subsistencia.** En esta afirmación hay una verdad parcial. Es cierto que los años 80 precios de garantía sólo llegaron a los productores con suficiente excedente para comercializar, o sea una minoría, aunque las mejores encuestas de productores en esa época, las de FIRA en 1982, señalan que *solo 46% de sus prestatarios* – ya de por sí relativamente privilegiados – lograron tener acceso a los precios de garantía. En contraste, los beneficiarios de Procampo si son principalmente productores minifundistas. Un análisis de CEDRESSA muestra que 61.5% de los participantes en Procampo tenía menos de 2 ha, y 86% de los participantes tenía menos de 5 ha. Del total de tierra que abarca Procampo, 21.6% pertenecía a productores con menos de 2 ha y 47.5% correspondía a predios con menos de 5 ha. A todas luces, Procampo si llega a productores de subsistencia y de sub-subsistencia en un nivel bastante significativo.

Pero aquí viene el mito: ¿hasta dónde llega Procampo a cubrir su población objetivo? ¿Cuántos minifundistas quedan afuera, y porque? Tanto las evaluaciones oficiales como los análisis independientes tienden a suponer

que Procampo realmente llega a la inmensa mayoría de los productores de granos en México, dado que supuestamente cumplían con los requisitos para inscribirse cuando inició el programa. Sin embargo, las evaluaciones oficiales del programa no han intentado medir el grado en que Procampo llega a su población objetivo: los productores de granos. Y, por razones que no quedan claras, el hecho es que Procampo sigue excluyendo a la mayoría de los productores de menores ingresos de México, aquellos que tienen menos de 2 ha de tierras.. En el libro, John Scott analiza los resultados de una enorme encuesta de hogares que hizo Oportunidades en localidades rurales de bajos ingresos en 2004. Resulta que ahí Procampo llega únicamente a 7% de los que tienen menos de 1 ha, a 19% de los que tienen entre 1 y 2 ha, y a 39% de los que tienen entre 2 y 5 ha. Esta tendencia ha sido confirmada por una encuesta distinta, ENRHUM, del Colegio de México, basada en una muestra representativa de productores a nivel nacional. Esa encuesta encontró que en 2007 sólo 43% de los productores de granos del tercio de ingresos más bajos recibía apoyo de Procampo. Estas dos encuestas independientes coinciden en que Procampo excluye a los más pobres entre los pobres, un hecho que los datos oficiales del programa hacen invisible. Por ejemplo, cuando las evaluaciones oficiales sacan sus encuestas para precisar la satisfacción de los clientes de Procampo o Ingreso Objetivo, solo preguntan a los que reciben dinero, no encuestan a los miembros de la población objetivo que quedaron afuera. Si Procampo procediese con mayor transparencia con respecto a su propio desempeño, este hecho podría nutrir el debate público informado con relación a cómo mejorar el impacto social del programa. Por lo pronto, la contradicción consiste en que Procampo llega a los minifundistas, más que cualquier otro programa de apoyo agrícola, pero también los pasa por alto.

5. **Quinto mito: La divulgación de los padrones oficiales de Procampo e Ingreso Objetivo nos dicen cuánto dinero recibe cada productor beneficiado.** Esto es un mito porque los padrones no son listas de individuos sino que son listas de pagos. Cada pago tiene su clave – y un solo individuo podría tener numerosas claves para distintas parcelas. Entonces, los datos citados arriba sobre los números de pequeños productores realmente se refieren a los números de pequeños pagos. Al mismo tiempo, un solo pago puede destinarse a una organización, que no sólo tiene su propia clave sino también numerosos miembros. Así que, por un lado, Procampo e Ingreso Objetivo cumplen cabalmente con la Ley Federal de Transparencia, divulgando sus respectivos padrones. Pero, por otro, los padrones no están contruidos para mostrar cuanto recibe cada quien. Otros padrones oficiales

tienen el mismo problema, como el de Fomento Café. Aquí vemos un buen ejemplo de la diferencia entre *datos* oficiales, y *información* que realmente transparenta el desempeño de las políticas públicas, sobretodo a la hora que ver el destino de los recursos públicos. En este sentido, en trabajos previos he subrayado la distinción entre transparencia opaca y transparencia clara. Vemos un buen ejemplo de esta distinción si comparamos los padrones oficiales en la página de ASERCA con la iniciativa civil www.subsidioscalcampo.com, que junta todos los padrones oficiales anuales disponibles y nos permite hacer búsquedas para ver cuántos y cuáles pagos se destinaron a un mismo nombre y apellido. Además, permite cruzar los que reciben ambos programas, Procampo y Ingreso Objetivo. Pero aun así, esta iniciativa civil topa contra la pared de que los padrones son listas de pagos y no de individuos distintos.

6. **Sexto mito: Como estrategia de política agrícola alternativa, los programas de inversión descentralizados, que operan los gobiernos estatales, responden mejor a los productores de bajos ingresos.** Estos numerosos programas formaban parte del programa paraguas Alianza para el Campo, hasta que se reorganizó la Sagarpa, y ahora se llama de Adquisición de Activos Productivos. Por un lado, estos programas han estado sujetos a un proceso de evaluación, mediante una asociación con la FAO, que ha resultado ser el más consistente de los programas del sector. Por el otro, estos programas descentralizados no están sujetos a la ley federal de transparencia, y por eso es imposible tener una visión de conjunto, ni datos precisos, acerca de cómo se distribuyen sus recursos. Sin embargo, los datos disponibles revelan un alto grado de concentración en productores bien capitalizados. Esto no es casual, ya que el diseño del programa exige que el productor invierta primero con su propio capital y después espere el reembolso parcial (lo cual, además, es válido sólo para ciertas apoyos – por ejemplo en Chiapas, sólo se subsidian tractores grandes, por encima de US\$30,000, o sea: M\$ 360,000). De esta manera, resulta que sólo un subprograma menor de este programa, antes Alianza para el Campo, llamado Desarrollo Rural, estaba supuestamente focalizado hacia productores de bajos ingresos. Según el estudio de nuestro colega John Scott, en ese programa, que es el que supuestamente más favorece a los de bajos ingresos, los productores en el decil superior reciben *55% del total* de sus recursos.

Para poner un ejemplo reciente del poder de este mito sobre las bondades de los gobiernos estatales, veamos por un estudio muy revelador del Banco Mundial sobre el gasto público en el agro, que por cierto es un estudio público y traducido al español que aporta muchísimo a una mayor

transparencia delo gasto público en el sector. Sin embargo, el estudio termina recomendando que los apoyos la evidencia empírica sobre el desempeño de los gobiernos de los estados rurales en la práctica – evidencia demasiado limitada, por cierto, resulta que la descentralización no necesariamente fomenta ni la transparencia ni una focalización de los recursos hacia los productores minifundistas.

7. **Séptimo mito: La apertura comercial del TLCAN y la importación de maíz a menor costo, llevaría a una caída en la producción.** Como se esperaba, con la apertura comercial, las importaciones aumentaron notablemente, y también cayó notablemente el empleo en el agro cayo, en 19% entre 1991 y 2008 – principalmente en la economía campesina. Pero el maíz sigue siendo el cultivo más importante de México -- en términos de volumen de producción, número de productores y superficie cultivada. Pero no solo eso: para la sorpresa de todos, la producción nacional maicera *creció* dramáticamente, llegando a niveles record en la última década. Muchos críticos de la política agrícola enfatizan el hecho de que las importaciones han crecido, y es cierto, pero al mismo tiempo, el país básicamente ha logrado la auto-suficiencia en *maíz blanco para consumo humano* en los últimos años (las crecientes importaciones se destinan a la producción de proteína animal).

Los estudiosos no hemos producido explicaciones claras acerca de este éxito en materia de producción maicera. Si bien la producción de riego pesa mucho, la mayor parte de la cosecha sigue siendo de temporal, cuyos rendimientos, incluso, han crecido - y sin semillas genéticamente modificadas. Cualquier explicación tiene que tomar en cuenta diferentes formas de producción. Por un lado, muchos estudios de campo muestran que la continua producción de maíz en la economía campesina se explica como una medida de auto-defensa. Pero la continuidad de la producción no explica el enorme *crecimiento* de la producción comercializada, la cual puede tener explicaciones mucho más sencillas. La política agrícola oficial focaliza enormes y sustanciales incentivos económicos en un reducido grupo de grandes y medianos productores, concentrados en 4 estados del norte, que es menos de 150,000 en el caso de Ingreso Objetivo, subsidio que reciben *además* de los pagos Procampo. El alcance de este programa hasta hace unos años recientes ha sido dramático. Según una evaluación oficial de ASERCA realizada en 2006, entre los años 2000 y 2005, *Ingreso Objetivo subsidió 70% de la producción nacional de granos y oleaginosas*. Además, de acuerdo con un análisis económico minucioso comisionado por el Banco

Interamericano de Desarrollo para el gobierno mexicano, por su gran alcance, Ingreso Objetivo hizo *bajar* los precios del maíz que recibieron *los demás* productores nacionales. En otras palabras, la protección selectiva otorgada por el programa Ingreso Objetivo produjo un fuerte conflicto de interés entre su número pequeño de beneficiarios y el *resto* de los productores maiceros nacionales. Por cierto, este estudio del BID era confidencial hasta una solicitud de información de Fundar, y estará en el dominio público a partir del jueves cuando se lanza la nueva versión 2.0 de la página www.subsidiosalcampo.org.mx.

Para resumir, el séptimo mito es que con el libro comercio iba a bajar la producción del maíz, cuando en los hechos subió a niveles record, una sorpresa difícil de explicar sin tomar en cuenta el alcance de los subsidios agrícolas concentrados en los medianos y grandes productores de unos cuantos estados.

Conclusiones: el mayor mito de todos

Para resumir, si tomamos un paso atrás, hay un mito todavía más general que global a los siete anteriores– y ese mito consiste en que el Estado mexicano ha dejado de intervenir en los mercados. Si bien la intervención estatal ha cambiado de instrumentos, en muchos sentidos es más profunda que antes. Por lo tanto, la pregunta clave no es si el Estado *debe* intervenir o no, sino *cuáles deben ser los objetivos* de su intervención, y también cuales son los instrumentos más apropiados. Pero esta formulación técnica de la pregunta debe primero acompañarse de una versión más directa de la misma. ¿Quiénes ganan y quiénes pierden con la actual intervención estatal? y quiénes deberían ganar y perder en una situación futura?

Para concluir, vimos en cada uno de los siete mitos como la opacidad que caracteriza la divulgación de la información sobre los destinos de los recursos públicos dificulta el reconocimiento de la tendencia hacia la concentración de los recursos públicos en un segmento muy reducido de los productores agrícolas. Al mismo tiempo, para la minoría de los productores campesinos que reciben apoyos modestos oficiales via Procampo, su reacción se resume muy bien en el título del capítulo de nuestro libro de Mauricio Maldonado: “A quién le dan pan, que llore?”

Recordemos aquí una de las grandes lecciones de la economía política, que cuando los beneficios de una política pública son muy concentrados y sus

costos son muy dispersos, como en el caso de los subsidios agrícolas, los ganadores, primero lo tienen bien claro y segundo, tienen fuertes incentivos para aferrarse a sus privilegios. En contraste, los numerosos excluidos de tal política pública son mucho más dispersos y mucho menos informados.

Por eso, para que haya un debate público más equilibrado, una transparencia más clara es una condición indispensable, aunque no es suficiente, para la rendición de cuentas.