

# **Subsidios para la desigualdad: Siete mitos sobre la intervención estatal en la economía maicera**

Ponencia para el seminario:  
“Crisis, Seguridad y Soberanía Alimentaria”  
Asociación Mexicana de Estudios Rurales  
Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México  
4 de octubre, 2012

Jonathan Fox  
Dept. de Estudios Latinoamericanos y Latinos  
Universidad de California, Santa Cruz  
[jafox@ucsc.edu](mailto:jafox@ucsc.edu)  
[www.jonathanfoxucsc.com](http://www.jonathanfoxucsc.com)

## Eje principal del argumento:

- Muchos afirman que el estado se retiró de la economía rural
- ¿Pero, en la práctica, son consistentes las políticas públicas con la ideología neoliberal?
- Si bien las palancas y los montos de la intervención estatal han cambiado, la presencia del estado en la economía agrícola sigue siendo significativa.

**Las prioridades “reales” de las políticas públicas se revelan a través del análisis de la asignación de recursos.**

- Una pregunta clásica en los estudios de las políticas públicas consiste en “Quien recibe qué, cómo y porqué?”
- ¿Pero cómo sabemos?
- ¿Se puede “seguir el dinero” para evidenciar quienes son los “ganadores” y “perdedores”?

Esta ponencia se basa en un estudio coeditado en 2010 por el CIDE y el Wilson Center: [disponible @ [www.wilsoncenter.org/desarolloruralmexicano](http://www.wilsoncenter.org/desarolloruralmexicano)]

The image shows two versions of the report cover side-by-side. Both covers feature a dark background with a vibrant, colorful photograph of various corn cobs (yellow, white, black, and multi-colored) at the top. Below the photo, the title 'Subsidios para la desigualdad' is written in large, white, serif capital letters. Underneath the title, a subtitle reads 'Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio'. The left version has a solid dark gray header bar above the title, while the right version has a thin dark gray bar. Both covers include the logos of the Wilson Center and CIDE at the bottom left. The right cover also includes author information: 'Coordinadores: Jonathan Fox y Libby Haight' and 'Con colaboraciones de: Mauricio Martínez, John Scott, y Mauricio Molina, entre otros.'

**Subsidios para la desigualdad**  
Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

Los precios más de 18 años se presentaba que con la apertura comercial del TLCAN aumentó la importación de maíz a menor costo, lo cual desplazó a muchos de los cientos de miles de pequeños productores que lo cultivan. Este procedimiento ha resultado en programas de subsidios agropecuarios en México durante los últimos tres lustros, pese la perdida de la transferencia de 20 billones de dólares en pagos directos a agricultores por concepto de compensaciones y ajustes al TLCAN. ¿Pero a qué agricultores se destinaron estos fondos y por qué?

Alta de proporcionar sus compensaciones según del resto, el presente informe expone cuáles instituciones, economistas y políticos son de estas políticas agrarias responsables, las cuales han sido vistos en el largo plazo. Los cientos de miles de agricultores mexicanos que perdieron sus tierras y sus medios de vida, ¿qué han hecho? ¿Qué han hecho los gobiernos en las tierras las políticas e instituciones agropecuarias? Y, por qué medida, los programas de subsidios han sido implementados y han rendido cuentas?

Ahora que el TLCAN es implementado plenamente, el debate público se está centrando cada vez más en la discusión que menciona las políticas agropecuarias en México de cara al futuro. Este informe tiene como propósito, precisamente, iluminar este debate (que incluye el papel de las políticas estadounidenses), estatizando y despejando un campo potencial de incertezas, que hasta ahora sólo ha sido accesible a públicos muy especializados.

Wilson Center  
CIDE

WILSON CENTER  
CIDE

Subsidios para la desigualdad

Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

Coordinadores:  
Jonathan Fox y Libby Haight

Con colaboraciones de:  
Mauricio Martínez,  
John Scott,  
y Mauricio Molina, entre otros.

Además, este análisis acompaña una iniciativa civil pro-transparencia: [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)  
[un proyecto conjunto de Fundar, ANEC y UCSC]

Firefox Subsidios al campo || + subsidiosalcampo.org.mx/index.html/ Busca Seleccióna un tipo de búsqueda Personas Físicas Personas Morales Análisis Nacional Estados Programas

# SUBSIDIOS AL CAMPO EN MÉXICO

¿Sabías que?... La falta de padrones confiables dificulta el seguimiento de la política de subsidios. No se cumple en su totalidad que los programas deberán identificar en sus padrones a las personas físicas, en lo posible, con la CURP; y en el caso de personas morales con el RFC.

¿Quiénes somos? Subsidios al Campo en México es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo arrojar luz sobre el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiario/as de los programas de subsidios agrícolas. Leer más

Se encuentra viendo la página principal Distribución por estado de los 6 programas que se encuentran en el portal

Elige un estado

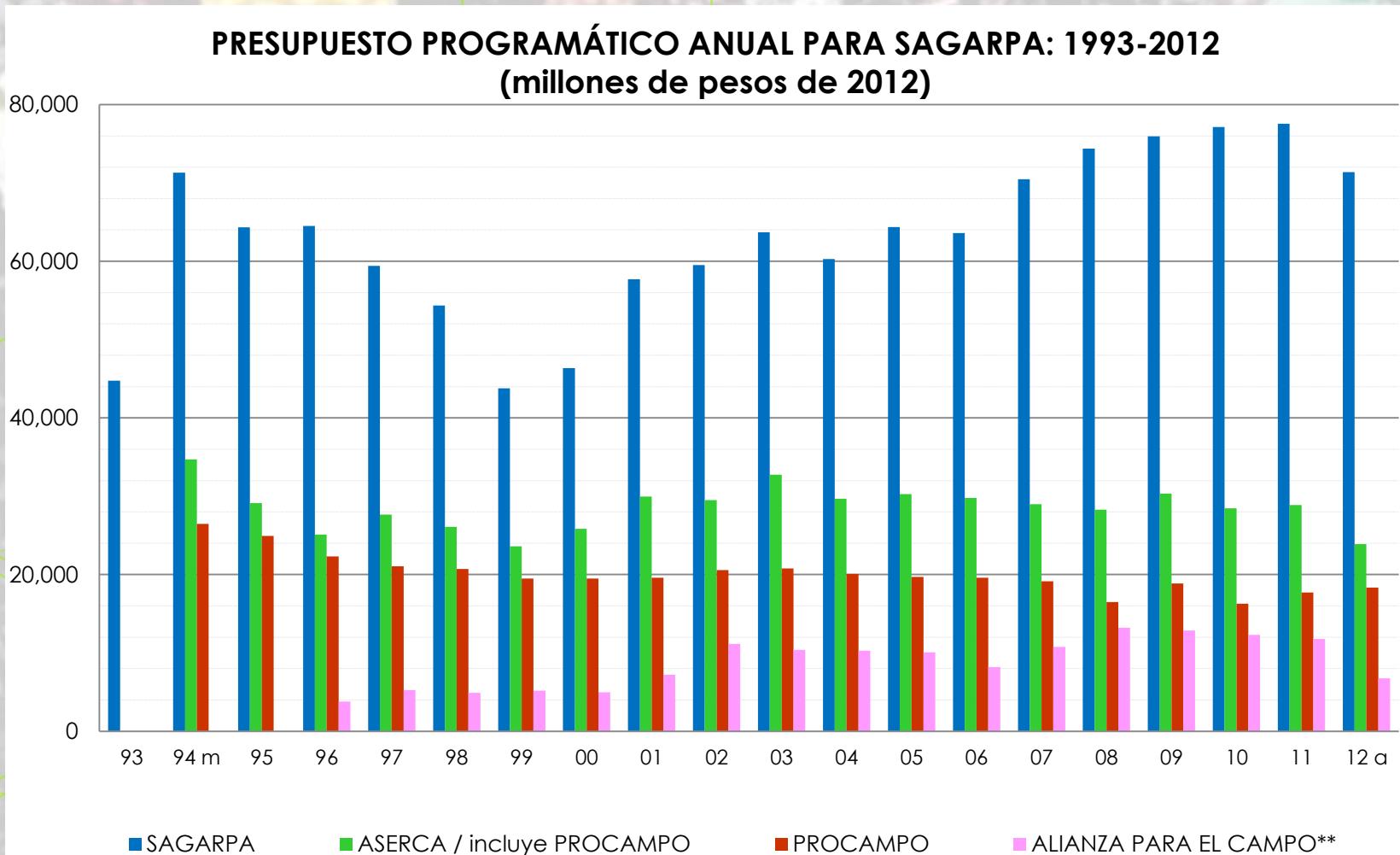


## Mito 1. *Los subsidios agrícolas se definen como los pagos directos a los individuos.*

Pero hay muchos *otros* subsidios agrícolas que no son pagos directos – por ejemplo:

- ▶ Las tarifas para el agua de riego
- ▶ Tarifa 9 de electricidad para las bombas
- ▶ Las tasas de interés de préstamos FIRA
- ▶ Los reembolsos para bienes de inversión vía el programa Activos Productivos
- ▶ La exención del impuesto sobre la renta para el ingreso agrícola.

# El presupuesto de SAGARPA casi se duplicó entre 1999 y 2010



Elaborado con base en: Los Informes de Labores de la Secretaría de Agricultura para los años 1991 a 1994; Biblioteca del SIAP. De 1995 a 2012: Información tomada de la página electrónica de la Secretaría de Hacienda: [www.apartados.hacienda.gob.mx](http://www.apartados.hacienda.gob.mx). Anotaciones: a: aprobado, m: Presupuesto Modificado (a Agosto de 1994), el resto c.p: Cuenta Pública.

## Mito 2: *Procampo se considera un subsidio compensatorio “pro-libre mercado” porque sus pagos por hectárea están “desacoplados” con respecto a la producción*

- El mito aquí es que si bien Procampo paga en base en el número de hectáreas y no interviene directamente en mercados, sí incentiva a la producción, por dos vías:
  - 1) Para que un productor en el padrón de Procampo siga recibiendo los pagos tiene que volver a registrarse y seguir sembrando cada año.
  - 2) Procampo también incentiva la producción mediante su doble subsidio de los productores con riego (el pago extra para el ciclo de otoño-invierno)

## **Mito 3: A diferencia del sistema previo de precios de garantía, que solo llegaron a los productores excedentarios, Procampo llega a los productores de subsistencia.**

- Aquí hay una verdad parcial: Los beneficiarios de Procampo sí son principalmente productores minifundistas: 61.5% de los participantes tenía menos de 2 has., y 86% de los participantes tenía menos de 5 has. (Rascón, Hernández y Salazar, 2006: 122, basado en datos oficiales de 2001)
- Aunque como se verá más adelante, las unidades de producción registrados en el padrón y los productores no son lo mismo...

## Aquí viene el mito: ¿hasta dónde llega Procampo a cubrir su población objetiva?

- 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
- Pero pocos han intentado medir el grado en que Procampo llega a su población objetivo en la práctica: los productores de granos.

# Primera encuesta: Cobertura de Procampo de productores de granos, 2007

Fuente: Fox y Haight, 2010

Productores que recibieron Procampo en 2007 (todos los cultivos)	44.8%
Productores de granos que recibieron Procampo en 2007 *	49.9%
Tercio de ingreso menores 2007	43.2%
Tercio de ingreso medios 2007	49.0%
Tercio de ingreso mayores 2007	57.6%
Productores de granos en 2007 que informaron que recibieron Procampo en 2002	52.7%

\* Maíz, trigo, cebada, centeno, sorgo

Fuente: Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México, o ENHRUM, 2008. N = 1,782 hogares en 14 estados. La muestra ENHRUM fue diseñada por INEGI para ser representativa de localidades con entre 500 y 2,500 habitantes, representando 80% de la población oficialmente considerada como rural.

## **Segunda encuesta: Acceso del productor a Procampo en localidades rurales con cobertura de Oportunidades, por tamaño de tierra propia o aprovechada (%)**

	<1 HA	1-2 HA	2-5 HA	6-10 HA	11-20 HA	20+ HA
Hogares que reciben pagos de Procampo	7	19	39	47	44	42
Hogares que reciben Oportunidades	46	58	56	51	35	38
Hogares identificados como indígena	31	33	17	6	6	8

Fuente: Scott, 2010 (Cuadro 5), con base en ENCASEH 2004 (una encuesta de hogares de localidades cubiertas por Oportunidades, n = 784,794). De los hogares encuestados, 25% correspondía ya sea a pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, de los cuales 28% estaba inscrito en Procampo.

**En resumen: Procampo llega a muchos minifundistas, más que cualquier otro programa nacional de apoyo agrícola, pero también los pasa por alto.**

- La 1a encuesta de productores, muestra que solo la mitad de los productores de granos reciben Procampo, y *solo 43% del tercio más pobre*.
- La 2a encuesta muestra que la gran mayoría de campesinos con menos de 5 hectáreas en mpos con cobertura de Oportunidades están excluidos.
- El padrón de Procampo ha quedado cerrado a nuevas inscripciones desde sus inicios en 1994 – y que la inscripción en ese padrón fue politizado en esa coyuntura electoral (Merino 2010)

**El hallazgo de que hay exclusión sistémica es muy consistente con el sentido común**



## *Mito 4: La divulgación de los padrones oficiales de Procampo e Ingreso Objetivo nos dicen cuánto dinero recibe cada productor beneficiado.*

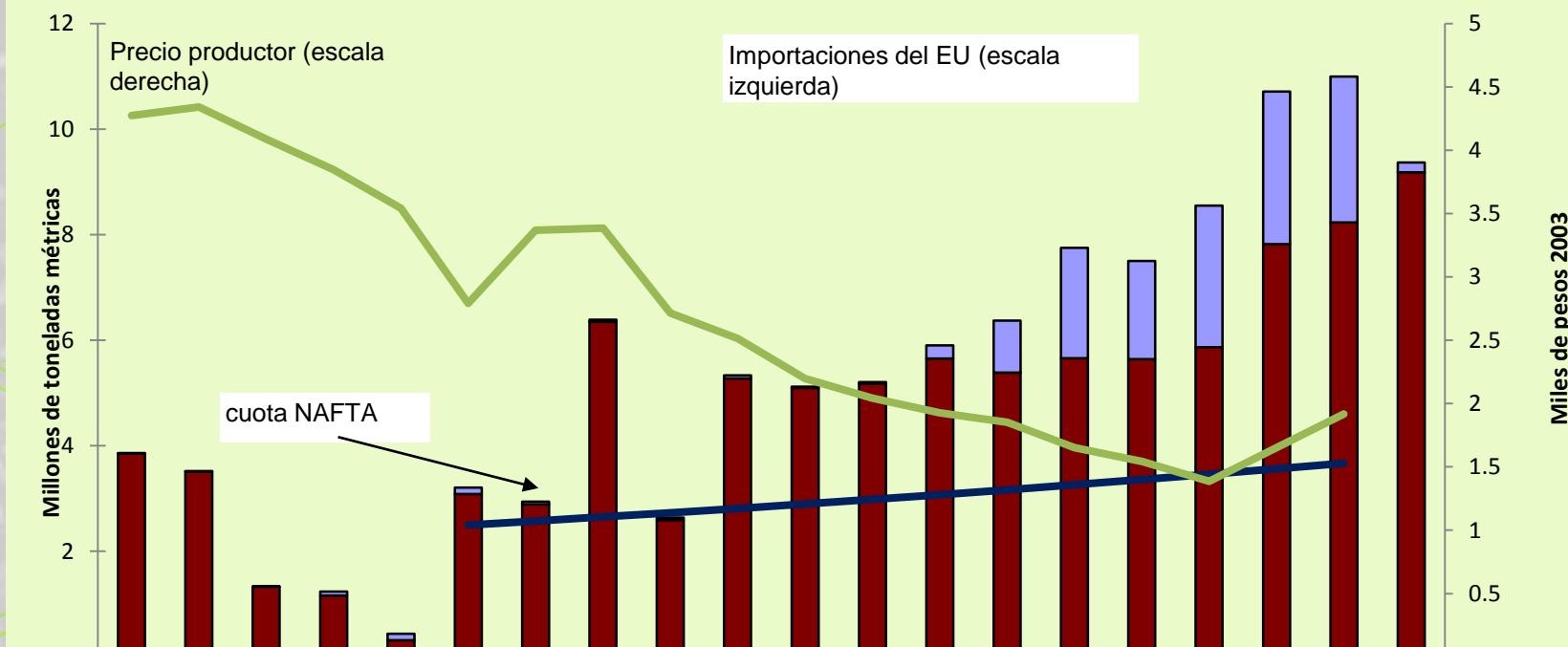
- Esto es un mito porque los padrones no son listas de individuos sino que son listas de *pagos*.
- Cada pago tiene su clave – y un solo individuo podría tener numerosas claves para distintas parcelas.
- Al mismo tiempo, un solo pago (con un solo clave) puede destinarse a una organización, que tiene numerosos miembros.

**Mito 5: *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)***

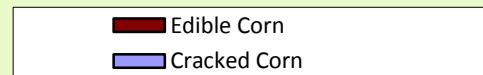
- Si bien los precios mexicanos del maíz bajaron, el mito consiste en afirmar que *todos* los productores mexicanos tuvieron que enfrentar los precios internacionales.
- ASERCA ha *protector* a un segmento de productores comerciales frente a la competencia internacional.

# Volumen de importaciones del maíz y precios al productor, 1988-2008

Fuente: Wise, 2010 (en Fox y Haight, 2010)



Fuente: USDA/FAS, SAGARPA/SIAP 2009



## **El proteccionismo oficial se reestableció vía programas de ASERCA dirigidos a productores comerciales en el norte**

- Con el programa Ingreso-Objetivo, ASERCA predice un precio objetivo (indicativo) internacional y escoge a productores con grandes excedentes comercializables para pagarle la diferencia con el precio nacional.
- En contraste con Procampo, Ingreso-Objetivo sí paga en base del *volumen* de producción. Aquellos participantes también reciben pagos Procampo para las mismas tierras.

# El sitio “Subsidios al campo” documenta la concentración geográfica de varios subsidios...

## ¿Sabías que?...

Los apoyos otorgados entre 1994 y 2008 por Procampo e Ingreso Objetivo llegaron a los 170 mil millones de pesos. Sin embargo, estos recursos se concentran en pocas personas: el 80% de los beneficiarios, equivalente a 4.3 millones de personas, recibió sólo el 27% del total.

## ¿Quiénes somos?

Subsidios al Campo en México es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo arrojar luz sobre el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiario/as de los programas de subsidios agrícolas.

[Leer más](#)

## ¿De dónde vienen estos datos?

[Información general](#)

[Información relevante](#)

Se encuentra viendo a los estados más beneficiados a nivel nacional bajo el programa Ingreso Objetivo

## Nivel Nacional

[Volver](#)

### Ingreso Objetivo en México

Ingreso Objetivo en México sumó \$21.5 mil millones de pesos desde 2000-2008

#### Estados recibiendo subsidios a través de Ingreso Objetivo en 2000-2008

Lugar	Estado	Ingreso Objetivo 2000-2008	Porcentaje del total	Porcentaje acumulativo
1	Sinaloa	\$7,261,018,223	33.8%	33.8%
2	Sonora	\$3,890,210,363	18.1%	51.9%
3	Tamaulipas	\$2,427,587,099	11.3%	63.1%
4	Chihuahua	\$2,038,331,580	9.5%	72.6%
5	Baja California	\$1,402,962,007	6.5%	79.2%
6	Jalisco	\$1,056,662,571	4.9%	84.1%
7	Chiapas	\$674,132,682	3.1%	87.2%
8	Guanajuato	\$585,029,731	2.7%	89.9%
9	Coahuila	\$562,012,481	2.6%	92.5%
10	Michoacán	\$465,291,691	2.2%	94.7%
11	Campeche	\$268,369,539	1.2%	95.9%
12	Durango	\$233,860,750	1.1%	97.0%
13	Veracruz	\$176,003,571	0.8%	97.9%
14	Nayarit	\$95,427,682	0.4%	98.3%
15	Tabasco	\$73,776,682	0.3%	98.6%

<http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/nacional/regional/IOT>

## **¿Pero que pasó después de la alza de los precios internacionales?**

- ASERCA reorientó sus subsidios etiquetados para el “ordenamiento de mercados” hacia:
  - la agricultura por contrato y
  - el programa de coberturas (entre otros)
- Estos programas fomentan la asociación entre productores y compradores para proteger a ambos ante los vaivenes de los mercados.

# La complejidad de este grupo de programas, ahora llamado “de prevención y manejo de riesgos” complica su transparencia y permite la discrecionalidad

## PROGRAMA DE PREVENCION Y MANEJO DE RIESGOS

- APOYO A PRODUCTORES
  - APOYO COMPLEMENTARIO AL INGRESO OBJETIVO
  - APOYO POR COMPENSACION DE BASES EN AGRICULTURA POR CONTRATO
  - APOYO COMPENSATORIO A LA INDUCCION PRODUCTIVA
  - APOYO PARA EL PROCESO COMERCIAL
- APOYO A COMPRADORES
  - APOYO AL ACCESO A GRANOS FORRAJEROS
  - APOYO A LA EXPORTACION
  - APOYO POR COMPENSACION DE BASES EN AGRICULTURA POR CONTRATO
  - APOYO PARA EL PROCESO COMERCIAL
- APOYO A PRODUCTOR Y/O COMPRADOR PARA CUBRIR UN PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE LA PRIMA DEL CONTRATO DE OPCIONES SOBRE FUTUROS (PUT Y/O CALL)
  - COBERTURA BASICA
  - COBERTURA ESPECIAL
  - COBERTURA TRANSFERIBLE
  - COBERTURA DE SERVICIOS
- APOYO A COSTOS DERIVADOS DE OPERACIONES DE FACTORAJE
  - APOYO AL PAGO DEL COSTO DE LA PRIMA DEL SEGURO DE CREDITO Y OTROS CARGOS FINANCIEROS DERIVADOS DE OPERACIONES DE FACTORAJE
- GANADERIA POR CONTRATO
  - APOYO AL PRODUCTOR Y/O COMPRADOR PARA CUBRIR UN PORCENTAJE DEL COSTO TOTAL DE LA PRIMA DEL CONTRATO DE OPCIONES SOBRE FUTUROS (PUT Y/O CALL) BAJO LA MODALIDAD DE GANADERIA POR CONTRATO.

# **Los montos de los subsidios para la “prevención y manejo de riesgo” son impresionantes**

Fuente: ASERCA, Informe de Resultados, 2011:9

Distribucion presupuestal por componente, 2007-2010  
(miles de pesos)

	2007	2008	2009	2010
Total	7,146,100	9,121,439	9,344,093	11,447,005
Ingreso Objetivo	971,659	247,007	638,188	1074
Ordenamiento del mercado (13 programas)	3,897,600	2,967,572	2,272,211	3,785,666
Cobertura de precios	2,276,839	5,879,860	6,388,694	7,660,265

# Los volúmenes de granos subsidiados son enormes (a pesar del posible doble-conteo en las cifras oficiales)

Fuente: ASERCA, Informe de Resultados, 2011: 10

Distribucion por componente, 2007-2010  
(toneladas)

	2007	2008	2009	2010
Total	24,869,300	27,772,800	24,372,800	34,672,600
Ingreso-Objetivo	1,018,000	145,000	96,000	3,000
Ordenamiento del mercado (13 programas)	12,799,600	12,499,300	11,432,700	16,185,800
Cobertura de precios	11,051,700	14,128,400	12,844,100	18,483,800

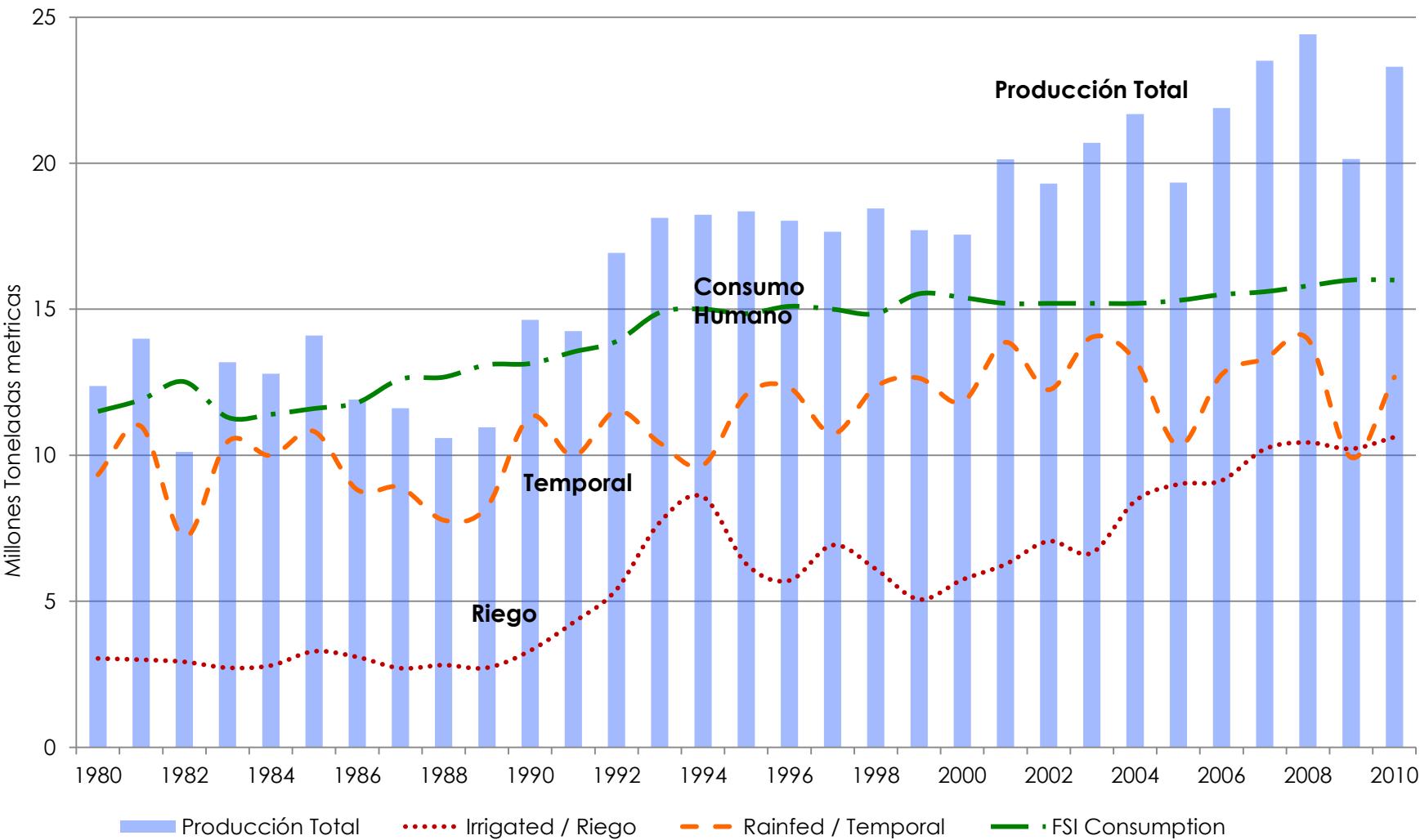
**Resumen: Ahora el estado utiliza subsidios focalizados para proteger del mercado internacional *solo un segmento* de los productores comerciales**

- Estos programas de ASERCA utilizan instrumentos del mercado, como contratos para la compra-venta antes de la cosecha y seguro para amortiguar posibles cambios futuros en los precios internacionales
- Ellos dedican subsidios públicos para fomentar el uso de estos programas “proteccionistas” – y por eso representan intervenciones en el mercado

## Mito 6: *La apertura comercial del TLCAN y la importación de maíz a menor costo, llevaría a una caída en la producción nacional*

- Para la sorpresa de todos, la producción nacional maicera *creció* dramáticamente, llegando a niveles record en la última década.
- Las importaciones han crecido también, pero principalmente para nutrir la producción de proteína animal.
- El país ha logrado la auto-suficiencia en *maíz blanco para consumo humano*.

# Maíz: Producción y consumo nacional, 1980 - 2010

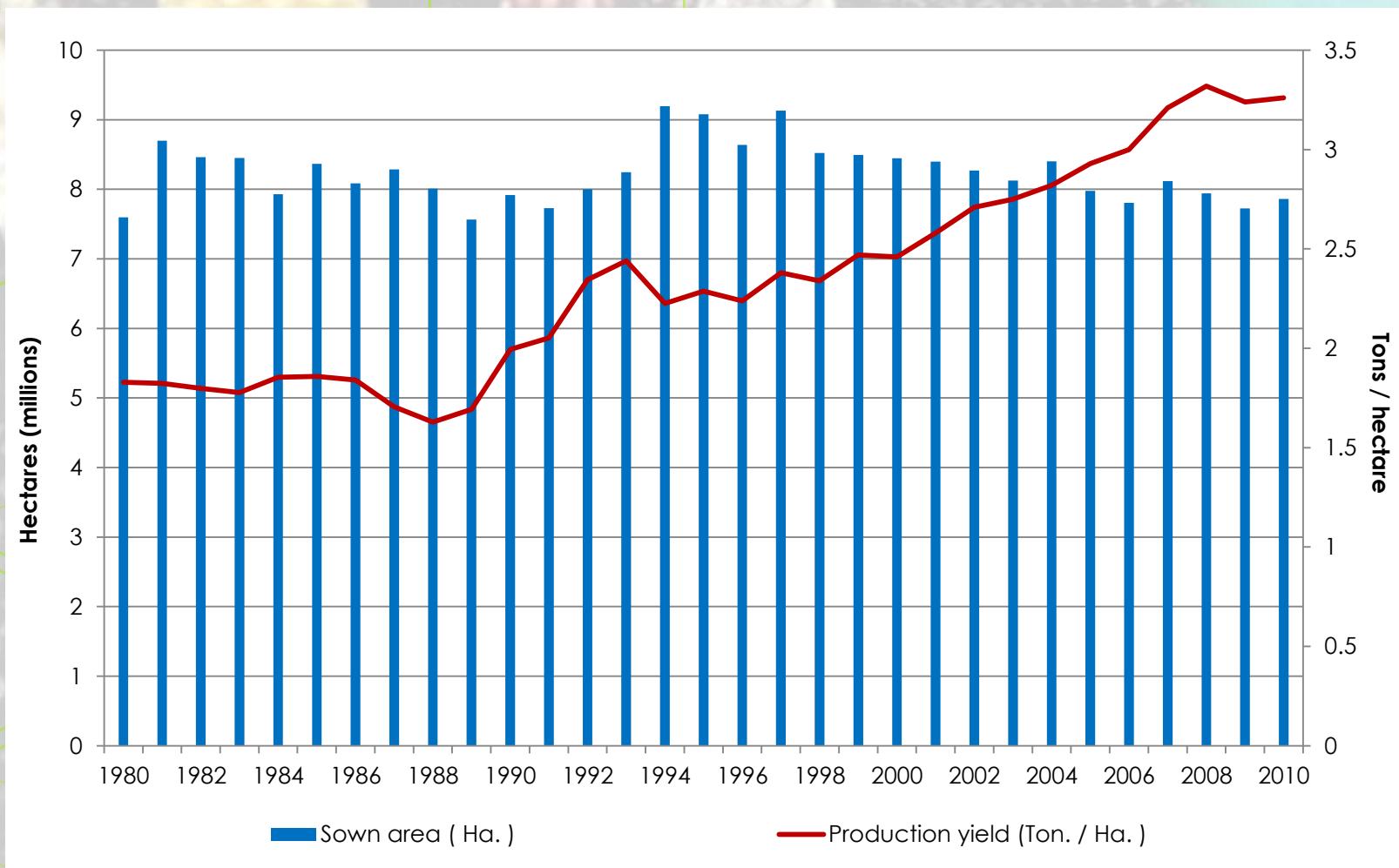


Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON); Módulo Agrícola. 2010  
Consumo Humano: Foreign Agricultural Service (FAS) - USDA

## ¿Cómo explicamos este crecimiento productivo?

- La persistencia de la producción campesina es importante, pero no es suficiente para explicar el *crecimiento sostenido*.
- La mayor parte de la cosecha sigue siendo de temporal, cuyos rendimientos han crecido - y *sin* recurrir a semillas genéticamente modificadas.
- Los estudiosos no hemos producido explicaciones claras acerca de este éxito en materia de producción maicera.

# Maíz: Área sembrada y rendimiento, 1980 - 2010



Fuente: Elaborado con datos del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON); Módulo Agrícola. 2010

## **Tomemos en cuenta la intervención estatal**

- La política agrícola oficial focaliza enormes incentivos económicos en un reducido grupo de grandes y medianos productores, concentrados en estados del norte.
- Según una evaluación oficial de ASERCA, entre los años 2000 y 2005, *Ingreso Objetivo subsidio 70% de la producción nacional de granos y oleaginosas.*
- Su programa sucesor, Coberturas, en 2011 subsidió la prima de opciones sobre futuros para más de 11 millones de toneladas de maíz (ASERCA, Informe de Resultados, 2011: 20)

4

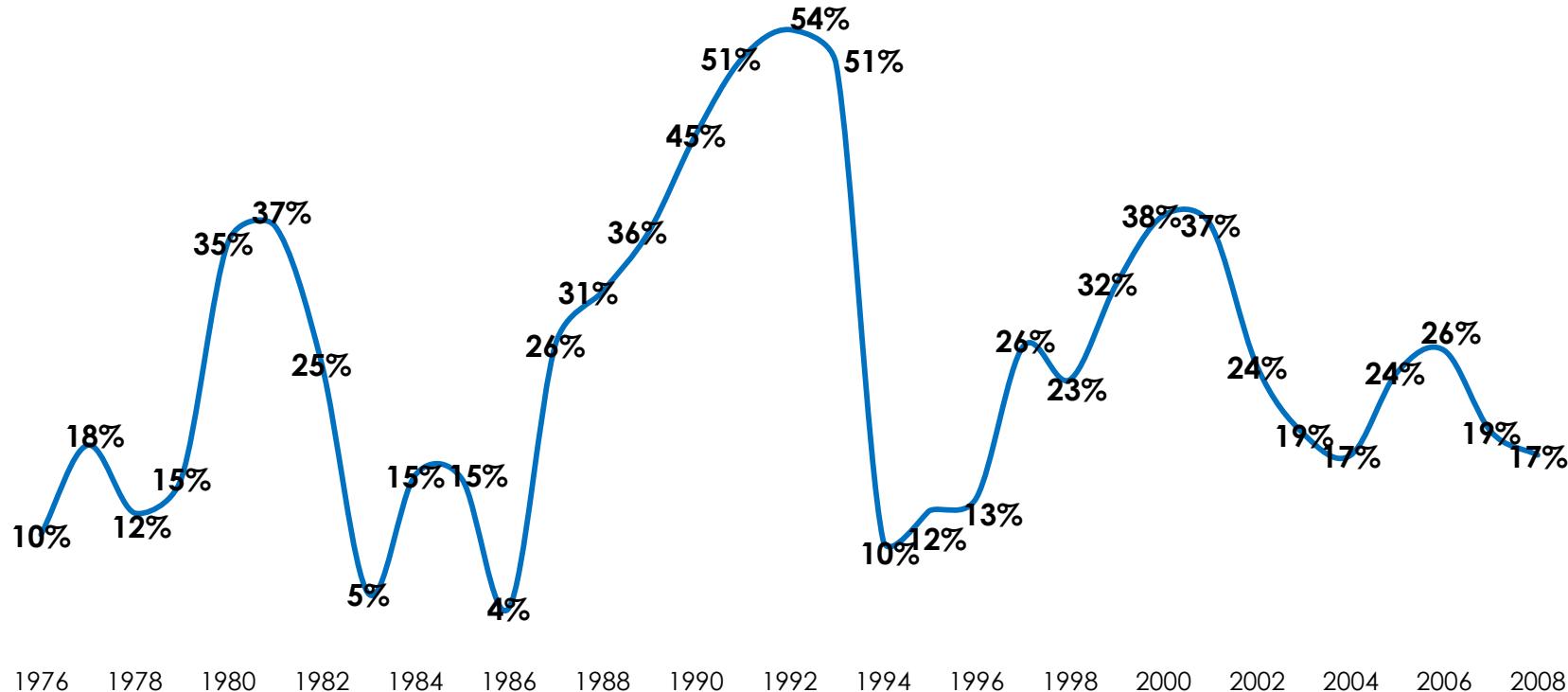
## **Mito 7: *El sistema anterior de intervención estatal, los precios de garantía, privilegió a los productores campesinos***

- Ese sistema se convirtió en un símbolo del compromiso del gobierno con los campesinos.
- La empresa estatal CONASUPO ofreció comprar las cosechas a un precio piso que sirvió para amortiguar los cambios en los precios internacionales
- Cuando el gobierno federal intentó reorientar el gasto agrícola hacia los productores temporales de granos, con el SAM (1980-1982), usó el precio de garantía (Fox, 1990, 1992).

# El grado de protección comercial del maíz ha variado mucho históricamente

(Fuente: Fox y Haight 2010)

## Diferencia Porcentual entre el Precio Internacional del Maíz y el Precio Medio Rural del Maíz (1976-2008)



Fuente: Precio Internacional del Maíz extraído del Annual FATUS series for U.S. Corn Exports to Mexico. Precio Medio Rural elaborado con información del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), modulo agrícola. Y para las cifras de 1976 a 79, del Centro de Estadística Agropecuaria. "Consumos Aparentes de Productos Agrícolas (1925-1997)", Maíz, pp. 103. México 1998.

# El mito es que el sistema de precios de garantía era un instrumento eficaz para beneficiar a los productores campesinos

- El precio de garantía estaba circunscrito a los que producían un excedente suficiente para vender, con acceso a medios de transporte.
- Pero *la mayoría* de los campesinos no cosechaban excedentes - aun entonces, eran minifundistas de subsistencia y infra-subsistencia (Paré, 1975, CEPAL, 1982).
- Ya que el programa no tenía un techo para compras, el precio de garantía benefició más a los que tenían más que vender.

**Además, en la práctica el *acceso* campesino a los precios de garantía no estaba “garantizado...”**

- Los centros de acopio estaban concentrados en las zonas de alta producción.
- Muchos productores campesinos tenían vender sus cosechas a un intermediario, sobretodo si no tenía sus propios medios de transporte.
- CONASUPO intentó atender este problema con un programa que parcialmente compensó los campesinos para sus gastos de transporte (PACE).

## **Sin embargo, los subsidios del SAM no llegaron a la mayoría de los productores campesinos**

- Una encuesta de FIRA reveló que solo 46% de sus prestatarios reportaron que tenían acceso al precio de garantía o su equivalente, y 70% de ellos no eran de bajos ingresos (Patrón y Fuentes Navarro 1982)
- Además, una encuesta de participantes en Plan Puebla mostró que *solo* 5% tenían conocimiento de los descuentos de 30% para el fertilizante (Fox 1992: 117)

## En resumen...

- Hay un mito todavía más general que engloba a los siete anteriores—que el Estado mexicano ha dejado de intervenir en los mercados agrícolas.
- Por lo tanto, la pregunta clave *no* es si el Estado *debe* de intervenir o no, sino *cuáles* deben ser los *objetivos* de su intervención, y también cuales son los *instrumentos* más apropiados.

## **Sin embargo...**

- La “transparencia opaca” que caracteriza los datos oficiales sobre los destinos de los recursos públicos dificulta el reconocimiento de la tendencia hacia la concentración de los recursos públicos.
- Solo una clave única, aplicado a todos los programas de subsidios, revelaría cuanto le toca a cada productor en los hechos.
- Tantos promotores de la transparencia como el mismo BID han hecho esta propuesta ante la SAGARPA , sin encontrar eco.

## 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, 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...

- Una transparencia más clara es una condición indispensable, aunque lejos de suficiente, para la rendición de cuentas.