

LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS DE MÉXICO*

AGRICULTURAL SUBSIDIES IN MEXICO

Adrián González-Estrada^{1§} y Manuel Alejandro Orrantia-Bustos²

¹Programa de Economía, Campo Experimental Valle de México, INIFAP. Km. 18.5 carretera Los Reyes-Lechería, Texcoco, Estado de México, México. ²El Colegio de México. [§]Autor para correspondencia: gonzalez.adrian@inifap.gob.mx

RESUMEN

La agricultura mexicana afronta graves problemas y retos, muchas voces demandan más subsidios y apoyos del gobierno. En México prevalece la idea de que la agricultura es apoyada de la misma manera que en países desarrollados; se argumenta que países con los que se realiza intercambio comercial subsidian en mayor grado su agricultura y que por eso no podemos competir internacionalmente. Los objetivos de esta investigación fueron analizar el comportamiento temporal del monto total de los subsidios a la agricultura mexicana durante el período 1986-2003; comparar los subsidios agrícolas de México con sus principales socios comerciales y evaluar las tesis que sustentan el abandono del campo por el Estado mexicano, la falta de protección a la agricultura y la insuficiencia de los subsidios. En contra de la creencia de la mayoría de los economistas de México, con el cálculo del porcentaje del valor de la producción que corresponde a subsidios (EPS%) se concluyó que los subsidios a la agricultura son similares en términos relativos, que los de sus principales socios comerciales (Estados Unidos de América y Canadá) y menores que la Unión Europea y Japón. En lugar de aumentar los subsidios agrícolas, en México se debería invertir considerablemente más en los servicios de apoyo necesarios para impulsar la intensificación y la productividad en la agricultura.

Palabras clave: Apoyos productivos, comercio internacional, protección, subsidios agrícolas,.

ABSTRACT

The Mexican agriculture confronts serious problems and challenges, many voices demand for more subsidies and supports from the government. The prevailing idea is that our agriculture is not supported in the same way as it is in developed countries and it is argued that countries we trade with, subsidize much more their agriculture and that for that reason, we are able to compete internationally. The objectives of this research were: to analyze the temporal behaviour of the total amount of the subsidies to the Mexican agriculture during 1986-2003; to compare the agricultural subsidies in Mexico to those of our main commercial partners, and to evaluate propositions supporting the idea of abandonment of the Mexican rural sector by the State, the lack of protection to our agriculture and the insufficiency of agricultural subsidies. In opposition to the belief of the majority of Mexican economists, and after the calculation of the percentage of the production value that corresponds to subsidies (EPS%) it was concluded that our country's relative level of subsidies to its agriculture is similar to those in the United States of America and Canada, its main commercial partners, and less than those in the European

* Recibido: Agosto de 2005
Aceptado: Septiembre de 2006

Union and Japan. Rather than to increase agricultural subsidies, Mexico should invest considerably more in all the support services required to promote the intensification and productivity of the agricultural sector.

Key words: Agricultural subsidies, international trade, productive supports, protection.

INTRODUCCIÓN

Ante los graves problemas y retos que afronta la agricultura mexicana, muchas voces demandan más subsidios y apoyos por parte del Gobierno. El sentido común presupone que el aumento de 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.

Por lo anterior, resulta trascendental conocer los montos de los subsidios al sector agrícola en México, además de analizar si son eficientes o no, desde el punto de vista del bienestar social. Los objetivos de la presente investigación fueron: a) analizar el comportamiento temporal del monto total de los subsidios a la agricultura mexicana durante el período 1986-2003, b) comparar los subsidios agrícolas de México con los de sus principales socios comerciales, y c) evaluar la tesis del abandono del campo mexicano por el Estado mexicano, la falta de protección a la agricultura y la insuficiencia de los subsidios.

La hipótesis general de este artículo es que durante el período 1995-2003 los subsidios dirigidos al campo mexicano no han disminuido, como comúnmente se cree, y que la importancia relativa de los mismos en la producción agrícola ha crecido, no obstante que el monto total medio de los mismos durante ese período es considerablemente inferior al monto total medio durante 1989-1994. La hipótesis particular es que los principales socios comerciales de México también difieren de él en cuanto a estructura y a orientación de los subsidios al sector agrícola.

MATERIALES Y MÉTODOS

Las transferencias y los subsidios

De acuerdo con Zúñiga y González-Estrada (2003), “cuando una transferencia tiene como finalidad sufragar los gastos corrientes de producción de las empresas será considerada como subsidio, lo mismo que si se destina a programas de inversión privada”. Monke y Pearson (1989), consideran como subsidios a las transferencias directas que proporciona el Estado a las empresas privadas, así como a los aranceles y cuotas proteccionistas. Estas últimas transferencias son subsidios otorgados vía precios. Según estos autores, los subsidios se dividen en dos clases: transferencias directas a través del gasto gubernamental, y transferencias vía precios, como los aranceles y cuotas proteccionistas a los productos agrícolas en México. De acuerdo con lo anterior, los subsidios son sólo una parte de las transferencias del gobierno de un país; la otra parte la constituyen los servicios de apoyo, como la investigación agrícola, la difusión, la capacitación, etc. Así, con el fin de medir los subsidios a la agricultura, se deben de cuantificar las transferencias de ingreso vía gasto del gobierno y las transferencias de ingreso vía precios. La suma de ambas se conoce con el nombre de *transferencia bruta de ingresos*.

Los subsidios en la contabilidad del equilibrio general de la economía

El equivalente de subsidio al productor agrícola incluye tanto las transferencias de ingresos a través de los gastos presupuestales o fiscales, así como las transferencias a través de los precios internos (Monke y Pearson, 1989; Omaña, 2000). El equivalente de subsidio al productor (ESP) es la transferencia neta de ingresos de una política determinada, como proporción de los ingresos brutos totales de los agricultores a precios privados (Monke y Pearson, 1989); es decir,

$$\text{ESP} = (D - H) / A = L / A$$

donde:

D es la ganancia a precios privados

H es la ganancia a precios económicos

L es la transferencia total o efecto total de las políticas

A es el ingreso total a precios privados.

El ESP puede expresarse de acuerdo a la siguiente expresión algebraica:

$$\text{ESP} = (P - PW_{nc}) \times Q + DP - LV + OS$$

donde:

P representa el precio interno de la producción

P_w es el precio internacional (precio de referencia) en la frontera en moneda nacional

Q designa el volumen de producción

DP representa los pagos directos

LV representa los impuestos a la producción

OS designa los otros apoyos financiados con cargo al presupuesto.

La OCDE (1997, 2003) con el fin de adaptar la definición anterior a las estadísticas reportadas por los países miembros, definió al equivalente de subsidio al productor (ESP) de la siguiente forma:

$$\text{ESP} = SP + PCP + PBS + PPA + PUI + PBIG$$

donde:

SP representa a las transferencias en forma de soportes de precios

PCP es el monto de los pagos basados en la cantidades producidas

PBS designa a los pagos basados en la superficie cultivada [Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y Programa de Apoyos a la Comercialización Ejidal (PACE)]

PPA son las transferencias a través de los Programas: Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y Alianza para el Campo

PUI representa a las transferencias en forma de pagos por el uso de insumos

PBIG son todas aquellas transferencias basadas en el ingreso global.

El equivalente de subsidios al productor total neto se define como:

$$\text{ESPTN} = (P - PW_{nc}) \times Q + DP - LV + OS - FA$$

donde:

FA representa el ajuste a la alimentación animal (sólo para los productos de ganadería). Por otra parte, el equivalente unitario de subsidios al productor está determinado por:

$$\text{ESPU} = \text{ESP} / Q$$

El equivalente porcentual de subsidios al productor (EPS%) se calculó como:

$$\text{EPS\%} = 100 \times \text{ESP} / (P \times Q + DP - LV)$$

Este es el indicador teóricamente correcto para medir el grado en que un país subsidia a su agricultura, ya que no depende de las unidades monetarias de medición, de la escala o del tamaño del sector, ni de los cambios en las variables nominales como precios, inflación y efectos monetarios, etc.

Con base en la OCDE (1997, 2003), el procedimiento operativo usado para calcular el EPS% en esta investigación fue el siguiente:

$$\text{EPS\%} = (\text{ESP} / (P \times Q + PD - IMP)) \times 100$$

donde el equivalente porcentual de subsidios es calculado como el cociente de dividir el equivalente de subsidio al productor entre el valor total de la producción agrícola más pagos directos, menos impuestos. Dado que $DP = PD$ y $LV = IMP$, entonces ambas definiciones de EPS% son equivalentes.

La relación de costo privado, también llamada competitividad privada de un cultivo (RCP), es el cociente de dividir el costo de los factores internos de la producción entre el valor agregado, ambos valorados a precios de mercado. Es decir, $RCP = C / (A - B)$, en donde: A es el ingreso bruto valuado a precios privados, B es el costo de producción de los insumos comerciales valuados a precios privados, C es el costo de los factores internos valuados a precios privados, y $(A - B)$ es el valor agregado valuado a precios de mercado.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los subsidios agrícolas en México

Contrariamente a la idea predominante, el campo mexicano ha recibido cuantiosos apoyos durante los últimos sexenios, según lo demuestran Yates (1978), OCDE (1997), Zúñiga y González-Estrada (2003). En un estudio sobre la política fiscal y el sector agropecuario en México, Zúñiga y González-Estrada (2003) concluyeron que el sector agropecuario se beneficia de un número considerable de exenciones fiscales y de cuantiosas transferencias por parte del Estado las cuales en promedio anual, representaron el 87.5% del producto interno bruto de la agricultura durante el período 1999-2002.

De acuerdo con la OCDE (2003) 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, las basadas en los montos producidos (ASERCA y PACE), los pagos por el uso de insumos (subsidio al diesel), los pagos por concepto

de ingreso global y los soportes a los precios internos. Los subsidios agrícolas de México durante el período 1986-2002 se presentan en el Cuadro 1.

No obstante 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 (OCDE, 1997), los subsidios agrícolas han aumentado durante el período 1995-2003. Nótese que en el Cuadro 1 sólo disminuyeron drásticamente en los años de recesión y devaluación (1988 y 1995). Sin embargo, el monto total medio de los subsidios agrícolas durante ese período (1995-2003) fue considerablemente inferior al monto total medio durante 1989-1994, lo cual confirma la segunda hipótesis. Esto indica que la liberalización comercial posterior a 1994 estuvo acompañada de una disminución de los subsidios agrícolas medios, como se muestra en la Figura 1.

Cuadro 1. Subsidios agrícolas en México. (Millones de pesos constantes, 2002 = 100).

Año	Soporte de precios	Pagos con base en cantidades producidas	Pagos basados en la superficie (ASERCA, PEASE)	Pagos de PROCAMPO y ALIANZA	Pagos por uso de insumos	Pagos con base en el ingreso global	Total (ESP)
1986	-39 701.8	54.3			44 816.6		5169.1
1987	-32 927.0	40.0			43 713.2		10 826.2
1988	-46 521.9	21.0	16.2		29 000.8		-17 484.0
1989	20 020.6	43.8	35.2		30 128.8		50 228.3
1990	37 086.6	54.3	40.6		43 822.7		81 004.3
1991	95 242.9	586.8	46.3		19 529.4		115 405.4
1992	94 921.3	611.0	56.1		16 034.7		111 623.1
1993	92 804.9	835.2	33.7		17 267.6		110 941.4
1994	46 687.2	717.3	46.0	17 566.8	21 177.1		86 194.5
1995	-44 222.2	491.3	201.7	15 127.7	12 925.2		-15 476.3
1996	-791.7	37.5	920.8	13 575.8	15 229.2		28 971.5
1997	38 157.8	49.3	873.7	12 403.0	7460.7	493.0	59 437.5
1998	49 627.9	73.2	782.3	12 208.2	5944.8	579.4	69 215.8
1999	42 949.0	51.7	638.9	11 477.7	7493.9	855.2	63 466.4
2000	59 704.4	77.3	595.6	11 617.1	7854.3	614.6	80 463.3
2001	45 543.5	4406.5	595.2	11 557.7	8631.9	626.8	71 361.5
2002	51 336.3	2723.0	3698.9	12 420.7	6374.5	1503.3	78 053.6
2003	37 038.8	3112.8	2465.9	13 620.9	5351.7	192.0	61 782.1
Suma	546 956.6	14 223.3	11 047.1	131 575.5	342 757.0	4861.2	1 051 420.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información estadística de la OCDE (2003); ESP= Monto total de equivalentes de subsidio al productor.

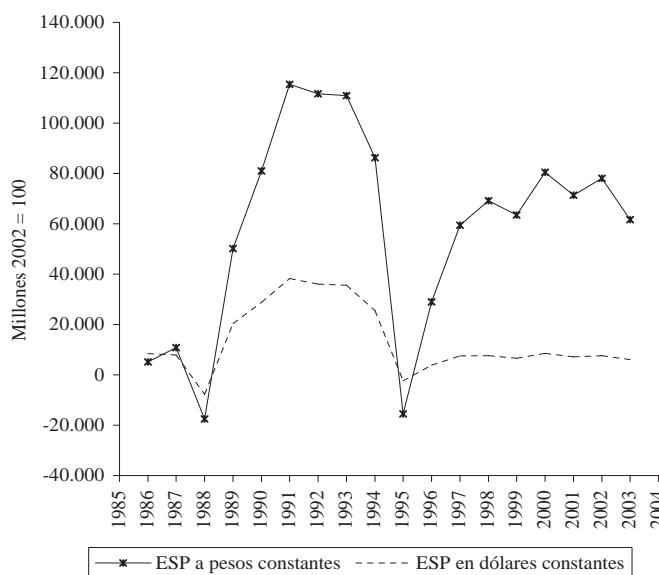


Figura 1. Subsidios agrícolas en México período 1986-2003. (Millones de dólares y pesos constantes, 2002 = 100). Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OCDE (2003) y de la *Penn World Table 6.2* (Heston *et al.*, 2006).

Durante el período 1986-1988 el apoyo al precio de mercado era negativo. El precio pagado a los agricultores en el país era menor que el que se pagaba en frontera, debido principalmente a los precios fijados por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), supuestamente como parte de su política de apoyos a los agricultores marginados. El precio base se tomaba para cubrir los costos de los productores y no para apoyar al crecimiento de la productividad. Durante ese período los subsidios en México se destinaron en su mayoría para el apoyo a la compra de insumos agrícolas. De acuerdo con la OCDE (1997), “los principales objetivos de la reforma de la política agrícola iniciada por el gobierno de México en 1988 eran incrementar la eficiencia en el uso de los recursos, liberar las importaciones de aranceles y cuotas proteccionistas y limitar los incrementos de precios, con el supuesto fin de mejorar el bienestar de la población rural. Se creó también un sistema de pagos directos a los agricultores a través de PROCAMPO”.

A partir de 1991 la situación cambió radicalmente, ya que los subsidios al sector agrícola se dirigieron principalmente hacia el soporte de precios (Cuadro 1). El precio pagado a los productores dentro del país era mayor al precio internacional. Como es lógico, la cantidad producida aumentó durante ese período. Otros apoyos importantes

fueron PROCAMPO y “Alianza para el Campo”, entre otros apoyos supplementarios.

Los subsidios agrícolas en Estados Unidos de América

Acosta (2005), con toda razón, denuncia la doble acción de los países desarrollados, quienes por un lado pugnan por la liberalización del comercio exterior, y por otro, aumentan los subsidios a sus agricultores para protegerlos. Como se puede observar en la Figura 2, los subsidios en los Estados Unidos de América aumentaron a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), efectuada en 1994.

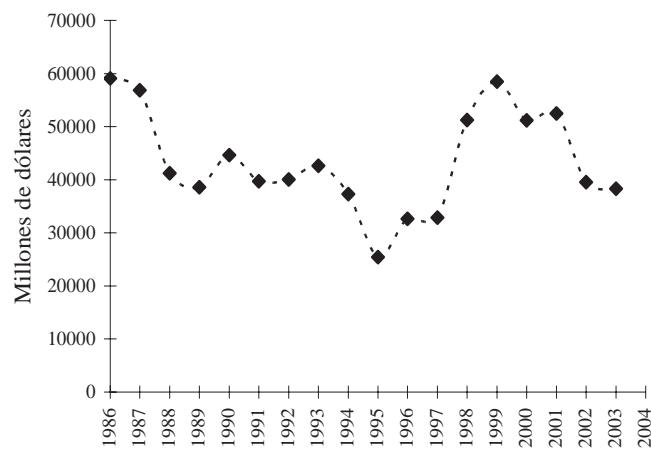


Figura 2. Subsidios agrícolas en EE.UU. (Millones de dólares constantes, 2002 = 100). Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OCDE (2003).

Una diferencia notoria entre México y EE. UU., durante 1986-1988, es que mientras en el primer país no se dio apoyo al precio de mercado, en el segundo ese apoyo fue considerable. Durante el período 2000-2002 aumentaron de manera importante los apoyos a la comercialización y a las transferencias basadas en la propiedad de la tierra. El apoyo al precio de mercado es el apartado más subsidiado tanto en EE.UU. como en México.

La manera en que México orienta las transferencias totales a la agricultura es muy diferente en comparación con la de sus principales socios comerciales. Por ejemplo, en el 2002 el país mantuvo más de 90% de sus transferencias en forma de subsidios, mientras que en Estados Unidos de América sólo el 48% eran subsidios. El porcentaje de las transferencias a la agricultura, que corresponde a los servicios de apoyo

(investigación, capacitación, difusión, etc.), es varias veces mayor, en EE. UU. que en México. Así, en México, aunada a la insuficiencia de recursos destinados al campo, se observa una asignación de los mismos muy ineficiente.

Los subsidios agrícolas en la Unión Europea

En la Figura 3 se presentan los montos de los subsidios agrícolas de la Unión Europea (UE), los cuales son considerablemente mayores a los de los EE. UU., máxime que su actividad agrícola es mucho menor que la de este último. Por otra parte, el monto total de subsidios a la agricultura europea ha sido muy variable a través del tiempo, lo cual pone en evidencia las dificultades políticas y las contradicciones del proceso de aprobación de los mismos.

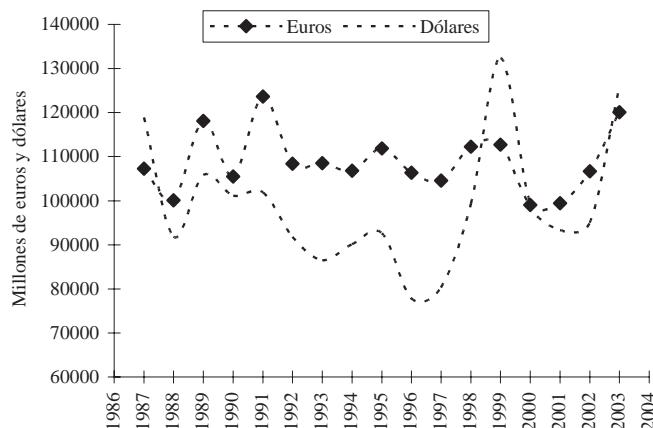


Figura 3. Subsidios agrícolas en la Unión Europea
(Millones de Euros y dólares constantes, 2002 = 100). Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OCDE (2003) y de la *Penn World Table 6.2* (Heston *et al.*, 2006).

Durante el período 1986-1988 en la Unión Europea ya se daba un gran subsidio al precio de mercado de los productos agrícolas (74 585 millones de euros), caso completamente contrario al que se vivía en México para ese mismo período. Aunado a lo anterior, el proteccionismo al campo europeo se encontraba muy fortalecido desde el período en el cual México apenas empezaba a liberar su comercio exterior y a integrarse más al mercado mundial. Sin embargo, después de 1994 en México se incrementó en altas proporciones el apoyo al precio de mercado, mientras que en la Unión Europea disminuyó en 31%.

Las diferencias en cuanto a la orientación de los subsidios entre México y la Unión Europea son muy notables. En el

año 2002 el primer país asignó más de 67% del total de los subsidios al apoyo del precio de mercado, mientras que el segundo asignó sólo 56%. A los pagos directos por hectárea sembrada, por número de animales o por transferencias a la propiedad de la tierra, el primero dirigió 28% del total de los subsidios, mientras que el segundo, tan solo 17%, situación que pone en evidencia la ineficiencia en la asignación de los subsidios en México. La Comunidad Económica Europea asigna a ciencia y tecnología, y a otros servicios complementarios de apoyo a la producción, montos considerablemente mayores que en México, tanto en términos absolutos como relativos.

Mediciones equivocadas para determinar la importancia económica de los subsidios agrícolas

La OCDE (1997) usó tres indicadores para evaluar la política de subsidios agrícolas de México: monto anual, monto *per cápita* y monto por hectárea. Los valores para los países seleccionados se describen a continuación: 1) durante el período 1999-2002, el monto medio anual de los subsidios agrícolas fue de 7500 millones de dólares en México, 5400 en Canadá, 94 160 en EE. UU. y 112 000 en la Comunidad Económica Europea; 2) los países miembros de la OCDE tuvieron un monto promedio de subsidios agrícolas *per cápita* de 292 dólares/año considerablemente superior al de México, que fue de 77 dólares, mientras que en Japón ese monto fue 493, Corea 553, Noruega 576 y Suiza 719; 3) los subsidios agropecuarios en dólares por hectárea/año fueron de 10 269 en Japón, 9305 en Corea, 2926 en Suiza, 2272 en Noruega, 1000 en EE. UU., 1900 en la Unión Europea, 58 en México, 55 en Canadá, 6 en Nueva Zelanda y 2 en Australia.

Con esos tres criterios en apariencia el campo mexicano ha recibido considerablemente menos subsidios que los sectores agrícolas de sus principales socios comerciales: Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea y Japón.

Los argumentos para demostrar que los indicadores mencionados para evaluar la política de los subsidios no son correctos se fundamentan básicamente en un desacuerdo de carácter teórico. Las mediciones de los subsidios agrícolas por su monto total en dólares por hectárea o en dólares *per cápita* no representan procedimientos teóricamente correctos para comparar internacionalmente el grado en que los países subsidian a su agricultura, ni la magnitud de la distorsión del Producto Interno Bruto (PIB) agrícola

debido a los subsidios (Monke y Pearson, 1989; Zúñiga y González-Estrada, 2003). Supóngase un subsidio del país A de 4 unidades y con un valor de su producción de 20, y que el país B subsidia con 1 unidad a su producción que tiene un valor de 2. Claramente el monto total de subsidios de A es mayor que el de B; sin embargo, es B quien otorga mayor subsidio a su producción, ya que de cada peso producido 50 centavos corresponden a subsidios, mientras que en el país A sólo corresponden 20 centavos. De acuerdo con las teorías del valor y del equilibrio general (de la escuela neoclásica), el indicador correcto para medir el grado en que un país subsidia a su agricultura no es el monto total de subsidios, ni el monto *per cápita*, ni los subsidios por hectárea, sino el cociente que resulta de dividir el monto total de subsidios agrícolas entre el valor de la producción agrícola, corregido por los pagos directos y los impuestos a la producción (González-Estrada, 2002). Monke y Pearson (1989) definieron a dicho indicador como el “equivalente porcentual de subsidio (EPS%)”, concepto y ecuación de estimación incluidos en el apartado de materiales y métodos.

El equivalente porcentual de subsidio tiene ventajas respecto a los indicadores antes criticados: 1) es independiente de las unidades monetarias de medición, de la escala o tamaño del sector y del tamaño de la población, 2) toma en cuenta la superficie cultivada, rendimientos y la intensidad económica, 3) es un solo indicador y 4) no está influenciado por los cambios en las variables nominales o en los precios, ni se distorsiona por los cambios de la masa monetaria o de las tasas de cambio. Por todo ello, este indicador posibilita la correcta comparación entre países.

En la 5^a Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Cancún, Quintana Roo, México en septiembre del 2003, los gobiernos de México, Brasil y de otros países en desarrollo exigieron -con justa razón- que los países desarrollados eliminaran sus subsidios agrícolas como condición para hacer lo propio. Zúñiga y González-Estrada (2003) señalaron que ante la postura negativa de los países desarrollados, muchas organizaciones *global críticas* demandaron un aumento a los subsidios a la agricultura en México hasta igualar el nivel de sus principales socios comerciales, argumentando que de no ser así, el campo mexicano no podría competir en esas condiciones de desventaja. Esa política de subsidios requeriría, para el caso de México, de 250 000 millones de dólares/año al nivel de subsidios por hectárea otorgados en Japón; de 38 000 mil millones de dólares/año al nivel de subsidios de la UE o de 20 000 millones de dólares/año al nivel de subsidios/ha de

los EE. UU. Es pertinente señalar que esa propuesta y otras análogas no son factibles en México, dadas las ecuaciones de balance de las finanzas públicas de este país; y si lo fueran, sería un error económico, social e histórico usar ese enorme monto anual de recursos, simplemente para proteger el atraso en la agricultura (formas tradicionales de producción, patrón de cultivos inefficiente y oneroso, y distribución territorial inefficiente de las fuerzas productivas en el campo). En Australia y Nueva Zelanda la agricultura es avanzada, no obstante los bajos subsidios que recibe (4.2% del PIB agrícola), porque en lugar de invertir en su protección, los gobiernos han invertido prioritaria y consecuentemente en el desarrollo de las fuerzas productivas del campo. Ello denota que la mejor protección comercial es la promoción de la productividad y la competitividad.

Los subsidios agrícolas en México y de sus principales socios comerciales

El resultado fundamental de esta investigación fue el cálculo del porcentaje del valor de la producción que corresponde a subsidios (EPS%) después de corregir por pagos directos e impuestos a la producción. En este apartado se discute si los subsidios al sector agrícola en México realmente han estado disminuyendo o no, y su comparación con los de sus principales socios comerciales. Las trayectorias temporales del índice EPS% en México, EE. UU., UE, Canadá, Australia y Japón se muestran en la Figura 4.

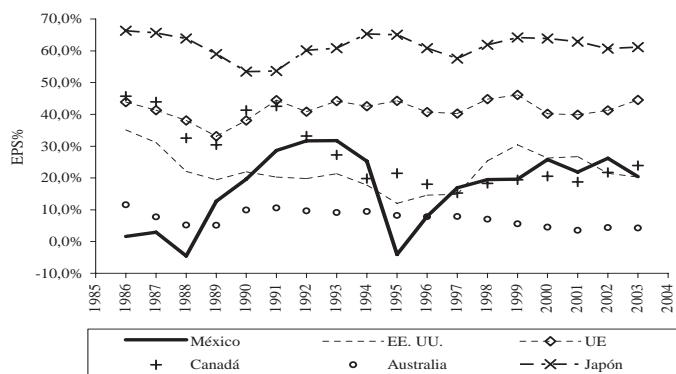


Figura 4. Subsidios agrícolas (EPS%) de los principales socios comerciales de México. Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OCDE (2003).

Durante el período 2000-2003 en México los subsidios representaron en promedio 23.6% del valor de la producción agrícola. La Figura 4 corrobora la hipótesis de que el nivel relativo de los subsidios agrícolas de México creció durante

el período 1995-2003, aunque sin alcanzar el valor registrado durante 1991-1994 (29.3%). A partir del año 2000 México ha subsidiado al sector agrícola en un grado relativo similar al de los EE. UU., y ligeramente mayor que Canadá, el otro miembro del TLCAN. Los subsidios agrícolas en Australia y Nueva Zelanda representan 4.2% del PIB del sector. Nótese, por el contrario, el extraordinario (e igualmente ineficiente) nivel de los subsidios agrícolas de Japón (62.1%) y de la Unión Europea, (41.5%). ¡El epítome de la política de subsidios como instrumento de promoción agrícola es Noruega, en donde alcanza 115% del PIB agrícola!

La información mostrada en la Figura 4 da respuesta elocuente a la pregunta de que si México subsidia menos a su agricultura que sus principales socios comerciales. También permite evaluar críticamente la pertinencia de la demanda de más subsidios al campo, con el argumento de que México subsidia menos a su agricultura que sus principales socios comerciales. Finalmente, indica que en años de estabilidad, los subsidios agrícolas de México han aumentado con el fin de apoyar los precios internos que reciben los agricultores y de propiciar un mayor uso de insumos, y que han disminuido en años de recesión y devaluación.

¿Se deben aumentar los subsidios a la agricultura en México?

¿Es conveniente responder con más subsidios a los retos y a la problemática del sector agrícola en México? En México, la mayoría de los analistas asumen, implícita o explícitamente, que los aumentos de los subsidios son benéficos porque redundan en aumentos en la producción y en el ingreso. Con muy honrosas excepciones se formulan preguntas relevantes como ¿cuáles son los costos macroeconómicos y sociales de los beneficios inducidos por los subsidios al campo, considerando explícitamente las exigencias de la etapa actual del desarrollo de la agricultura y los rezagos sociales tan graves de México? y ¿cuáles son los beneficios económicos y sociales netos de los subsidios agrícolas?

González-Estrada (2002) mostró que los subsidios en forma de transferencias directas al ingreso, como las de PROCAMPO, tienen efectos económicos y de bienestar agregado negativos, y que por lo tanto, esas políticas del gasto son ineficientes desde el punto de vista de la economía nacional y de la sociedad mexicana en su conjunto. La ineficiencia de la política de subsidios y de protección a la agricultura en la etapa actual del desarrollo agrícola de México, significa que es posible lograr, con los mismos

recursos destinados a los subsidios agrícolas, mayores beneficios económicos y sociales si se les usara de una manera más eficiente. De acuerdo con González-Estrada (2002), tanto para la economía en su conjunto como para la agricultura en particular, sería conveniente invertir en todos aquellos servicios de apoyo (investigación, difusión, infraestructura de riego, capacitación, crédito, seguro, etc.) tendientes a promover el cambio tecnológico y la productividad, que en subsidios y en la protección a través de transferencias directas de ingreso, las que además de agravar los problemas financieros del Estado, alimentan la ineficiencia de la economía en su conjunto y propician la corrupción.

Se entiende que en las primeras etapas de la formación de una nación y de su desarrollo capitalista los Estados correspondientes se vieran obligados a apoyar y subsidiar a las "empresas nacientes", movidos por la necesidad imperiosa de formar rápidamente la clase de empresarios nacionales que fuesen, a su vez, el sustento del Estado y de la nación. En el caso de la agricultura mexicana, González-Estrada (1990, 2001) mostró que la primera fase del desarrollo agrícola (fase extensiva) ya fue recorrida, ya que las formas de producción capitalistas en el campo mexicano son hoy en día dominantes y predominantes económicamente. De 1936 a 1985 la política de protección y de subsidio a la agricultura dio todo de sí y agotó todas sus posibilidades. En la etapa actual del desarrollo agrícola de México (fase intensiva) el papel del Estado no debiera ser el de otorgar onerosos subsidios y protección a la agricultura, sino el de financiar a aquellos servicios de apoyo a la producción que impulsen la intensificación y la productividad de la agricultura (González-Estrada, 2002). Otra parte debería usarse para mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes del campo que viven en la pobreza, prioritariamente de quienes viven en pobreza extrema.

También se debe considerar, de acuerdo con González-Estrada (2002), que el aumento de las transferencias totales al campo -subsidios más apoyos a la producción- sin que se reformen previamente las instituciones que lo ejercerán, sería una fuente adicional de ineficiencia del gasto público que distorsionaría aún más los procesos productivos.

CONCLUSIONES

Con base en el cálculo del porcentaje del valor de la producción que corresponde a subsidios (EPS%), se

concluye que no sólo no se deben aumentar los subsidios agrícolas de México como porcentaje del PIB del sector, sino que deberían ser eliminados hasta donde fuera políticamente posible. En el futuro, los cuantiosos recursos que se destinan a subsidiar la agricultura como lo demuestran los montos (durante el período 1986-2003 sumaron más de 1 billón de pesos y 61 782 millones en 2003) deberían invertirse en otros rubros, por ejemplo, en infraestructura de riego y de transporte, investigación, difusión, educación y capacitación, organización para la compra de insumos y para la venta de la producción, seguro agrícola, crédito, etc.

Con el fin de evitar las consecuencias negativas inmediatas que tal reducción de los subsidios agrícolas tendría en el bienestar y en el ingreso de los agricultores, se podrían ir disminuyendo paulatinamente en la medida en que los programas de mejoramiento de la productividad, financiados y reformados de manera adecuada, induzcan aumentos equivalentes de ingreso para los agricultores.

El campo mexicano requiere de aumentos considerables de la inversión pública y privada en servicios de apoyo que promuevan el avance técnico, la intensificación del proceso productivo y la productividad, y una reforma profunda de las instituciones del Estado relacionadas con el sector, para que ejerzan esos recursos con eficiencia y con mayor compromiso social.

- Heston, A.; Summers, R. and Aten, B. 2006. Penn world table Version 6.2. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices. University of Pennsylvania. Philadelphia, PA., USA.
- Monke, E. and 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.
- Omaña, S. 2000. Análisis económico en microcomputadoras. Colegio de Posgraduados. Montecillo, Estado de México, México. 67 p.
- Yates, P. 1978. El campo mexicano. El Caballito. México, D. F. 760 p.
- Zúñiga Y., S. 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.

LITERATURA CITADA

- Acosta, B. 2005. Libre comercio y protección. *Buzos* 6 (149):20-31.
- González-Estrada, A. 1990. Los tipos de agricultura y las regiones agrícolas de México. Talleres Gráficos de la Nación. Colegio de Postgraduados. Montecillo, Estado de México, México. 152 p.
- González-Estrada, A. 2001. La Descampesinación de México. Universidad Autónoma Chapingo. División de Ciencias Económico-Administrativas. Chapingo, Estado de México, México. 210 p.
- González-Estrada, A. 2002. Dinámica de los cultivos básicos en la liberalización comercial de México: Modelo dinámico multisectorial de equilibrio general. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Campo Experimental Valle de México. Chapingo, Estado de México, México. 138 p. (Libro Técnico Núm. 5).