



CEFP/095/2007

LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS EN LOS PAÍSES DEL TLCAN

Diciembre de 2007

ÍNDICE

- Presentación
1. Antecedentes
 2. Los Subsidios Agrícolas en el marco del TLCAN
 3. Precios de Granos Básicos en Estados Unidos
 4. Conclusiones
- Anexo

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas^{1/} de la H. Cámara de Diputados pone a disposición el Documento “Los Subsidios Agrícolas en los Países del TLCAN”, el cual se considera oportuno en este momento, toda vez que a partir del 1º. de enero de 2008 quedarán totalmente desgravados los últimos productos agrícolas que fueron negociados en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el maíz y el frijol. Después de 15 años de haber entrado en vigor dicho Tratado y la conclusión del proceso de desgravación arancelaria entre los tres países, es oportuno hacer un balance del impacto que ha tenido ese Acuerdo en el sector agropecuario de México y particularmente el papel que han desempeñado los subsidios agrícolas en Estados Unidos y Canadá para penetrar nuestro mercado y su efecto en los productores locales.

El Documento se integra por tres partes; en la primera se presenta, en términos generales, los antecedentes del proceso de desgravación arancelaria y el marco general de las prácticas desleales de comercio y particularmente los subsidios; en la segunda parte se hace un recuento de los subsidios que han venido otorgando a su sector agropecuario México, Estados Unidos y Canadá, a partir de la entrada en vigor del TLCAN; y finalmente, en la tercera parte se presenta un análisis sobre la política de precios de los granos básicos en Estados Unidos.

^{1/} Órgano de apoyo técnico e institucional y no partidista cuyo objetivo es aportar elementos que apoyen al desarrollo de las tareas legislativas de Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en materia de Finanzas Públicas y Economía.

1. Antecedentes

Desde su origen, el Capítulo Agropecuario del TLCAN fue negociado en condiciones de grandes asimetrías entre los tres países, particularmente por la brecha en los niveles de productividad del sector agropecuario de Estados Unidos y Canadá y México.

El desequilibrio entre los tres países también se reflejaba en los recursos que cada uno de ellos destina para estimular la producción agrícola y apoyar las exportaciones de los bienes agropecuarios. En general, los compromisos que se pactaron en el Capítulo Agropecuario del TLCAN no reflejaron plenamente el menor nivel de desarrollo de la agricultura mexicana comparada con la de sus socios comerciales, ni en plazos de desgravación ni en niveles de mercado.

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 se aceleró la apertura del sector agropecuario mexicano a la competencia externa, por lo que los precios internos de los bienes agropecuarios se han vinculado más estrechamente a los precios externos ante lo cual, los productores locales respondieron elevando la producción y los rendimientos, sin que ello lograra neutralizar totalmente el impacto de los precios sobre el valor total de la producción y de los ingresos.

Así, después de quince años de haber entrado en vigor el TLCAN, la productividad del sector agropecuario mexicano no logró mejorar suficientemente como para acortar la brecha con los países socios de dicho Tratado, asimismo tampoco se logró mejorar el nivel de ingreso ni los salarios de los trabajadores del campo.

Por otra parte, se ha venido reduciendo la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto (PIB) total, de representar el 7.9 por ciento en 1988, en 2005 su participación fue de solamente 3.4 por ciento, lo que ha agravado el desequilibrio estructural de la economía mexicana y se refleja en los bajos ingresos agropecuarios y la baja dinámica de los mercados internos.

Durante el proceso de desgravación arancelaria se ha observado un incremento de la producción de frutas y hortalizas en México, así como una mejora en la productividad de esos cultivos, no obstante que no se ha registrado un aumento importante en las tierras de cultivo de esos productos.

En general, durante estos quince años de operación del TLCAN, se presentaron algunos cambios en las relaciones de intercambio entre los países signatarios. Por una parte, en México se registró un crecimiento de las exportaciones de frutas y hortalizas, principalmente hacia Estados Unidos; mientras que por otra, se incrementaron a un mayor ritmo las importaciones de granos y otros alimentos originarios de Estados Unidos y en menor medida de Canadá, por lo que se ha mantenido en estos últimos años el déficit de la balanza comercial agroalimentaria y aumentado el abastecimiento externo del consumo aparente nacional de alimentos.

Las ventajas arancelarias que aparentemente recibió México por parte de sus socios comerciales del TLCAN se fueron gradualmente erosionando por diversos factores: la revaluación cambiaria, el aumento de los subsidios que otorgan los gobiernos de Estados Unidos y Canadá a sus productores agrícolas y los diversos acuerdos comerciales que Estados Unidos fue suscribiendo durante los años de operación del TLCAN con países cuyas producciones agropecuarias compiten con las mexicanas.

Por lo anterior, México comenzó a perder presencia en las importaciones agropecuarias totales de Estados Unidos, incluyendo aquellos productos en los cuales fue un exportador neto de elevada competitividad, como el tomate, el café y las frutas, entre otros.

Sin embargo, han sido las barreras no arancelarias y las prácticas desleales de comercio (dumping y subsidios) que utilizan los gobiernos y productores agrícolas de los socios comerciales de México, los que más han afectado el desarrollo de nuestro sector agropecuario, ya que esas prácticas han generado una competencia desleal entre los productores de los tres países, en detrimento de los agricultores mexicanos.

Cabe resaltar que los subsidios directos e indirectos son aquellos recursos que otorgan los Gobiernos a sus productores para facilitarles el acceso a los mercados externos en condiciones ventajosas, en perjuicio de los productores locales que tienen que enfrentar esa competencia desleal.

Particularmente, en Estados Unidos el sector agroalimentario es el principal beneficiario de los subsidios directos del Gobierno Federal de ese país al sector privado, justificando esos apoyos por la volatilidad inherente al sector, y por el respaldo y la protección que, según dicho Gobierno, ofrecen a su sector sus principales exportadores de bienes agropecuarios.

2. Los Subsidios Agrícolas en el Marco del TLCAN

En los últimos años, Estados Unidos se ha consolidado como el principal productor y exportador de productos agropecuarios. Se estima que en 2006 el valor total de la producción agropecuaria de ese país ascendió a más de 265 mil millones de dólares, de los cuales el 44 por ciento corresponde a bienes agrícolas, el 45 por ciento a ganaderos y el 11 por ciento a productos forestales y servicios.

La producción de algunos bienes agropecuarios en Estados Unidos tienen tal peso en la producción mundial, que las políticas que adopta ese país en materia agropecuaria impactan de manera directa en los mercados mundiales. En efecto, en 2006 la producción exportada por Estados Unidos representó, en términos de valor, el 43 por ciento de las exportaciones mundiales de arroz; el 46 por ciento para el trigo; el 42 por ciento para el algodón; y el 37 por ciento para la soya ^{1/}.

Asimismo, durante 2006 Estados Unidos absorbió más del 17 por ciento de las importaciones mundiales de productos agropecuarios^{2/}, por lo que el acceso a ese mercado es importante para sus socios comerciales.

^{1/} Organización Mundial de Comercio, Documento G/AG/R76, 2007, Apéndice 2.

^{2/} OCDE-FAO, Agricultural Outlook, 2006-2014.

Por la importancia que tiene Estados Unidos en el mercado mundial de bienes agropecuarios, son de vital importancia los elevados subsidios que otorga a sus productores, lo que ha sido motivo de queja de sus principales socios comerciales, incluyendo a México, ante los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Entre las principales formas de subsidios internos que otorga el Gobierno estadounidense a sus productores agrícolas, se encuentran:

Los pagos para el sostenimiento directo de los ingresos; y

Las pólizas de seguros contra siniestros subvencionadas.

Además de esas formas de subsidio, el Gobierno estadounidense otorga a sus productores agrícolas otros tipos de apoyo directo a las exportaciones agrícolas como los subsidios o subvenciones indirectas, créditos preferentes y garantías para las exportaciones.

Los crecientes montos de subsidios que venía otorgando el gobierno estadounidense a sus productores agrícolas y las quejas de sus socios comerciales ante los organismos internacionales, llevó a la Organización Mundial de Comercio a emitir una resolución mediante la cual se obligaba al Gobierno estadounidense a limitar los subsidios a los productores agrícolas a un monto máximo de 55.0 mil millones de dólares (mmd) anuales, lo que permitió que dichos subsidios comenzaran a reducirse gradualmente a partir de 1995 cuando éstos alcanzaron un monto de 22.9 mmd, comenzando a incrementarse gradualmente hasta llegar a 55.4 mmd en 1999, monto por arriba del límite máximo que había establecido la OMC. A partir de ese año comenzó nuevamente un descenso gradual de los subsidios hasta llegar a un monto de 37.5 mmd en 2005.

No obstante lo anterior, en 2006 se estima que el Gobierno de Estados Unidos otorgó subsidios directos e indirectos de 150 dólares promedio por hectárea por productor, mientras que en México se estima fue de solamente 45 dólares por hectárea y en Canadá de 52 dólares promedio por hectárea, lo que refleja la desigualdad que en esa materia prevalece entre los tres socios comerciales del TLCAN.

Además de los subsidios que tradicionalmente ha venido otorgando el Gobierno estadounidense a los productores agrícolas de ese país, ante la caída de los precios internacionales de algunos cereales en 2004, implementó otros mecanismos de apoyo como la eliminación de cuotas al tabaco, las cuales fueron sustituidas por una cuota de pago único cada diez años; se estableció un fondo de compensación de pérdida de ingresos para los productores lecheros, el cual se amplió hasta 2007; y se decidió que los pagos a productos como el aceite de oliva, lúpulos, algodón y tabaco se incorporaran gradualmente a los esquemas de pago único a partir de 2006.

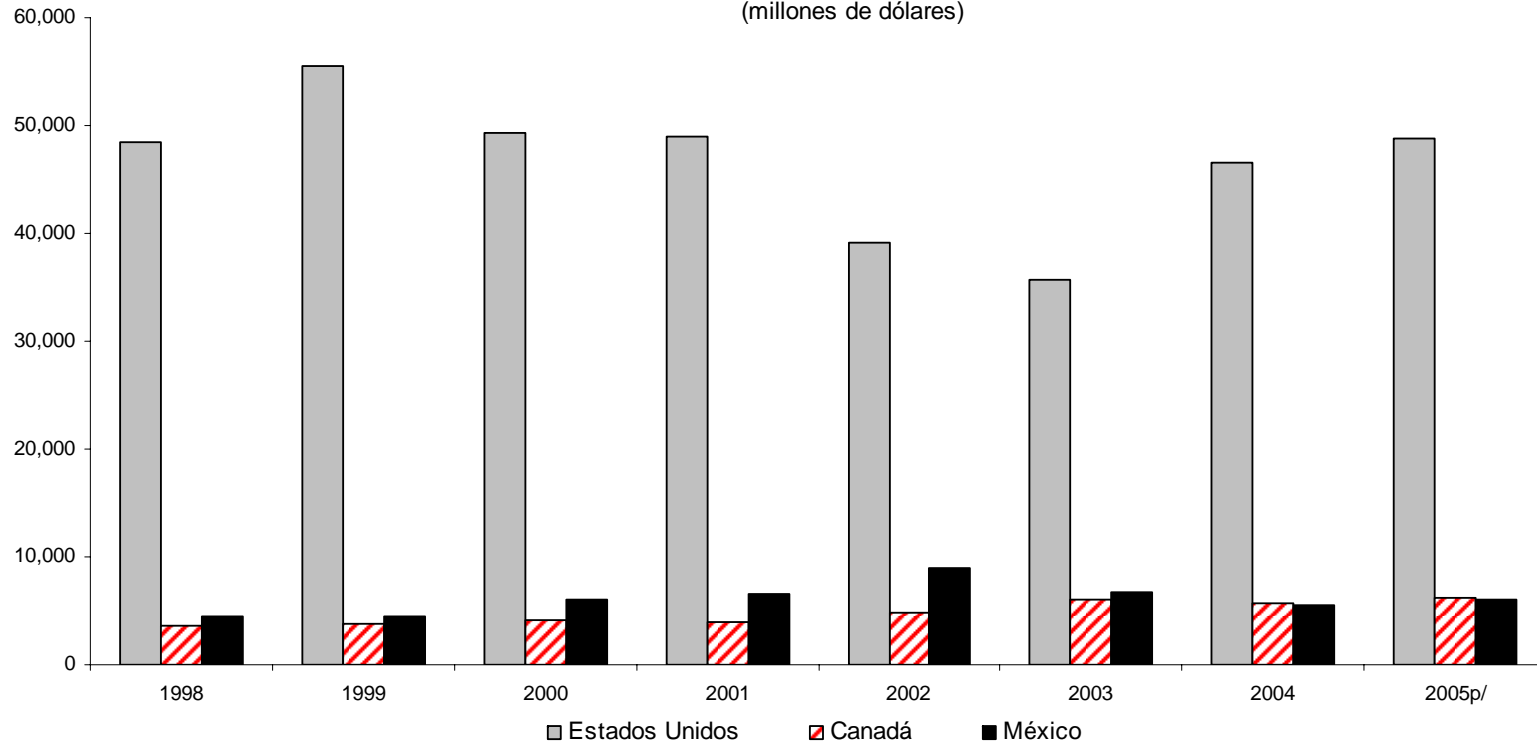
Por su parte, Canadá introdujo en 2004 el Programa de Ingresos Agrícolas para otorgar pagos extraordinarios a los productores agrícolas de ese país.

No obstante las limitaciones que ha venido imponiendo la OMC a algunos países para que reduzcan el monto de los subsidios que otorgan a sus productores, entre 2000 y 2005 la asistencia oficial del Gobierno estadounidense a su sector agropecuario alcanzó montos sin precedente. Se estima que en dicho periodo Estados Unidos otorgó subsidios agropecuarios por un monto total de 611.3 mil millones de dólares, mientras que en el mismo periodo los subsidios totales otorgados por México a su sector agropecuario ascendieron a 46.3 mil millones de dólares y en Canadá a 51.4 mil millones de dólares en igual periodo.

Es decir, los subsidios agropecuarios totales que el Gobierno de Estados Unidos otorgó en 2005 fueron casi 20 veces superiores a los que en el mismo año otorgó el Gobierno de México. Para el periodo 2004-2008 se estima que el Gobierno estadounidense subsidie, de acuerdo con la Ley Agrícola de 2002, con más de 150 mil millones de dólares a sus productores agrícolas, mientras que en México se estima que, en el mismo periodo, los subsidios a los productores no excederán los 27 mil millones de dólares.



Subsidios a los Productores en EUA, Canadá y México, 1998-2005p/
(millones de dólares)



p/ Datos preliminares

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la OCDE.

Subsidios Agropecuarios en los Países Miembros del TLCAN, 1998-2005

(millones de dólares)

Año	Total de Subsidios Agropecuarios ^{1/}			Subsidios a los Productores ^{2/}		
	Estados Unidos	Canadá	México	Estados Unidos	Canadá	México
1998	88.150	4.875	5.911	48.441	3.573	4.490
1999	99.018	5.006	5.710	55.433	3.709	4.515
2000	92.089	5.535	7.396	49.333	4.153	6.032
2001	95.259	5.154	7.892	49.001	3.928	6.537
2002	90.020	9.829	9.686	39.105	4.798	8.961
2003	92.199	10.841	7.673	35.618	6.051	7.666
2004	108.696	9.736	6.295	46.504	5.714	5.452
2005 ^{p/}	133.044	10.258	7.326	49.261	6.312	5.569

^{1/} Valor monetario anual estimado de las transferencias brutas implícitas y explícitas relacionadas con las medidas de política de apoyo a las actividades agropecuarias provenientes de los contribuyentes

^{2/} Incluye los subsidios por las vías de los precios administrados, así como las transferencias por inversiones realizadas y por superficie en explotación

^{p/} Datos preliminares

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la OCDE, Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation, 2005.

Aún cuando la Ley de Agricultura de Estados Unidos no fija un tope para los subsidios por agricultor, hay mecanismos dentro de la misma Ley para limitarlos. Así por ejemplo, cada productor agrícola no puede recibir individualmente más de 360 mil dólares anuales, dicha Ley considera además una cláusula de “desconexión” que estipula que la ayuda interna no debe superar los límites permitidos por la OMC.

Asimismo, la Ley de Agricultura establece diversos Programas de Préstamos a los productores que pueden acogerse a ellos, ofreciendo así incentivos para que puedan continuar produciendo cuando los precios de dichos bienes tienden a la baja o se enfrentan condiciones climatológicas adversas.

Dentro de los cultivos que fueron considerados en estos Programas destaca el maíz blanco y amarillo. Los apoyos que se otorgan a través de esos Programas no están sujetos a los resultados de las exportaciones, no obstante, los apoyos financieros que se otorgan en el marco de esos programas afectan al comercio mundial de productos agropecuarios cuando los productos subsidiados se comercializan en los mercados mundiales.

Otros Programas de apoyo que otorga el Gobierno estadounidense a sus productos agropecuarios son:

Programa de Préstamos para Productos Básicos. Este Programa permite a los productores agrícolas de ese país suspender pagos por los préstamos de reembolso limitado para esos productos^{1/}, dejando sus cultivos a disposición de la Corporación de Créditos para Productos Básicos (CCPB)^{2/} cuando los precios del mercado sean inferiores al tipo de préstamo, es decir, el precio indicativo. A su vez, la CCPB vende los productos básicos de su propiedad en el mercado libre, pero a un precio inferior a la tasa de préstamo vigente en el momento de la venta.

Programas de Préstamos de Comercialización. Estos Programas están destinados a sostener los ingresos de los productores agropecuarios pero no los precios del mercado. Bajo estos Programas los productores agrícolas reembolsan el préstamo a las tasas de interés del préstamo original o bien, a la tasa de reembolso del préstamo si esta fuera más baja. La diferencia entre las dos tasas constituye el subsidio a los productores (beneficio por préstamo de comercialización).

Otra forma de apoyos a los productores es que éstos cobren directamente la subvención al Gobierno mediante primas de complemento de préstamos, que es la cantidad en que la tasa de interés del préstamo es superior al tipo de reembolso del propio préstamo, y por consiguiente equivale al beneficio del préstamo de comercialización. dentro de este Programa son los agricultores los que venden sus productos en el mercado de manera directa.

1/ Los préstamos de reembolso limitado son aquellos en que los acreedores pueden elegir entre reintegrar el principal y los intereses o ceder el producto básico a la Corporación de Créditos como pago total del préstamo.

2/ La Corporación de Créditos es una entidad federal administrada por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos y fue creada para estabilizar y sostener los ingresos de las exportaciones y los precios de los productos agropecuarios en ese país.

Pago Anticíclico de Sostenimiento de los Ingresos. Esta forma de subsidio se introdujo en la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos y proporciona ventajas importantes en función de los precios para los productos que están comprendidos en dicho Programa como el maíz, siempre y cuando el precio efectivo de éstos sea inferior a su precio indicativo y a diferencia de los pagos anteriores en concepto de asistencia por pérdida de mercados. Los pagos anticíclicos dependen de los precios, la superficie histórica sembrada y los rendimientos.

La Ley Agrícola de Estados Unidos establece un precio indicativo para cada uno de los productos que pueden acogerse a dicho Programa. Cuando la tasa de interés del préstamo, o el precio medio estacional, más el pago directo al productor, si fuera más alto, se sitúa por abajo del precio indicativo, se efectúa un pago anticíclico por un importe igual a esa diferencia.

Sin embargo, el efecto que aquel Programa pudiera tener en la producción y en el comercio es marginal ya que los pagos no están directamente relacionados con los niveles de producción, por lo que no se requiere un determinado nivel de producción para ser beneficiario de ese Programa, además de que los precios indicativos que fueron considerados en los Programas para los periodos 2002-2003 y 2004-2007 se fijaron en niveles relativamente altos si se comparan con los precios observados en el periodo 1999-2002.

**Estados Unidos: Precios de Mercado y Precios Indicativos en el marco
de la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural (FSRIA), 2000-2005**
(dólares por unidad)

Producto	Unidad	Precio Medio Anual Promedio							Precios Indicativos	
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2003	2004-2007
Trigo	bushel	2.62	2.78	3.56	3.40	3.40	3.42	3.00	3.86	3.92
Maíz	bushel	1.85	1.97	2.30	2.42	2.06	2.00	3.20	2.60	2.63
Sorgo en grano	bushel	1.89	1.94	2.35	2.38	1.79	1.86	3.30	2.54	2.57
Cebada	bushel	2.11	2.22	2.73	2.83	2.48	2.85	2.53	2.21	2.24
Avena	bushel	1.10	1.59	1.81	1.48	1.48	1.63	1.87	1.40	1.44
Algodón	bushel	0.49	0.29	0.43	0.48	0.48	0.52	0.47	0.72	0.72
Arroz	bushel	5.61	4.25	4.15	4.52	4.10	4.28	5.45	10.50	10.50
Soya	bushel	4.54	4.38	5.50	7.34	5.74	5.66	6.20	5.80	5.80
Semillas de oleaginosas	libra	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.09	0.09	0.09	0.10

Nota: bushel: unidad de medida inglesa equivalente a 35.24 litros o 34 tons. met.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, The Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets, 2007.

Programas de Seguros. Estos Programas son otra forma de subsidios a los productores agrícolas en Estados Unidos y tienen el propósito de reducir las consecuencias financieras de la incertidumbre ante cambios climáticos que pudieran afectar los cultivos, así como proteger a los agricultores contra las pérdidas de ingresos, incluyendo las derivadas de una caída en los precios o en los rendimientos. En estos casos, el Gobierno paga la totalidad de las primas por pérdidas de producción debidas a catástrofes naturales y caída de los precios.

Subvenciones a las Exportaciones de Productos Agropecuarios. En este mecanismo de apoyo a los productores se incluyen 13 grupos de productos agrícolas, incluyendo los cereales y en 2005 se estima ascendieron a casi 425 millones de dólares (mdd), en tanto que las subvenciones efectivas a la exportación ascendieron ese mismo año a 52 mdd, ligeramente inferiores a los 53 mdd otorgados en 2003. Esta reducción es resultado de los compromisos del Gobierno estadounidense con la OMC.

La Ley de Agricultura de Estados Unidos autorizó aplicar subsidios a las exportaciones agrícolas hasta 2007 en el marco de los Programas de Fomento de las Exportaciones (EEP) y de los Incentivos para las Exportaciones de Productos Lácteos (DEIP), los cuales están sujetos a las disciplinas que se consignan en los compromisos en materia de subvenciones a las exportaciones asumidos por el Gobierno estadounidense en el marco del Acuerdo Agrícola de la OMC.

Programa de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-102). Este es el principal Programa de fomento a las exportaciones agrícolas en Estados Unidos y a través de él se otorgan créditos con plazos de amortización entre 90 días y 3 años.

Programa Intermedio de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-103). Este Programa considera créditos con plazos de amortización más amplios que el anterior y van de 3 a 10 años.

Los dos Programas anteriores permiten a los importadores de los otros países comprar productos agropecuarios estadounidenses a exportadores privados de ese país, encargándose los propios bancos estadounidenses de financiar a los bancos de los importadores, en tanto que la CCPB garantiza los pagos de los bancos extranjeros al banco estadounidense. Si el banco extranjero no liquida los pagos, la CCPB pagará las cantidades reclamadas una vez que se comprueba que las reclamaciones son correctas.

Los mecanismos de financiamiento a las exportaciones agrícolas garantizados por el Gobierno de Estados Unidos les confiere una ventaja a los productores de ese país, ya que las tasas de interés que se aplican no corresponden al riesgo de la transacción, sino a la estimación crediticia de la garantía implícita; esta es la principal razón por la que la garantía oficial de los créditos a la exportación puede constituirse como un subsidio a las exportaciones, aun cuando éstos se han venido reduciendo, pasando de un monto de casi 4.0 mil millones de dólares en 1998 a menos de 3.5 mil millones de dólares en 2006. Esta ayuda oficial a las exportaciones agrícolas de Estados Unidos se han venido reduciendo por los compromisos que ha adoptado el Gobierno de ese país con la OMC.

Contrariamente a las políticas agrícolas que han venido implementando sus socios comerciales de América del Norte después de la firma del TLCAN, por una parte, México comenzó a disminuir los apoyos a los productores bajo el argumento de que en un mercado desregulado y sin distorsiones se darían mejores condiciones para una óptima asignación de recursos; y por otra parte, no aplicó generalmente los aranceles cuota pactados en el TLCAN para los excedentes de granos importados, principalmente de Estados Unidos, lo que fue generando una competencia desleal con los productores agrícolas de ese país y desplazando a los productores locales.

Para contrarrestar los efectos negativos que han tenido los subsidios que otorga el Gobierno de Estados Unidos a sus productores agropecuarios, el Gobierno de México ha tenido que canalizar al sector agropecuario mayores recursos presupuestales vía subsidios, aún cuando éstos han resultado insuficientes comparados con los montos que se otorgan en Estados Unidos, lo que ha erosionado los ingresos de los productores agrícolas mexicanos y consecuentemente los niveles de producción, por lo que se han venido incrementando gradualmente las importaciones de México de granos, principalmente de Estados Unidos, para satisfacer el consumo interno.

Ante los crecientes montos de subsidios que han venido otorgando los gobiernos a sus productores agropecuarios, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) propuso a la OMC enfocar sus esfuerzos para transitar de un esquema de subsidios a la producción vía precios e insumos a un esquema de apoyos directos al ingreso de los productores, similar al que se viene aplicando en México a través del Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO, cuyos apoyos se otorgan por hectárea cultivada, sin considerar los precios. Los principales programas de apoyo al campo en México son:

Programa ALIANZA. Este es uno de los principales programas de apoyo al campo que se otorgan en México y está cofinanciado por los Gobiernos de los Estados y los productores agropecuarios, estos apoyos se proporcionan a la inversión y a los productores, principalmente en las áreas rurales marginadas.

PROCAMPO. Mediante este Programa se desembolsan pagos a agricultores seleccionados, dependiendo de la superficie cultivada a partir de un periodo histórico o las condiciones en las que los agricultores utilizan sus tierras de cultivo, los niveles de producción o para programas de protección ambiental.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). Creado en 1991 para instrumentar las políticas de soporte a la comercialización en el sector agropecuario, a través de apoyos directos (PROCAMPO), de apoyos a la comercialización y a la administración de riesgos con el fin de compensar temporalmente a los productores por las deficiencias estructurales y por las asimetrías en los apoyos y las condiciones de producción de los competidores extranjeros, manteniendo como referencia el libre mercado, en un proceso en el que los productores realizan directamente la venta de su producto. Mediante este Programa se apoya a los productores de trigo, maíz, sorgo, arroz y otros cultivos, ante la caída de los precios.

Subsidios en Tarifas y Precios de Bienes Energéticos. Con base en la Ley de Energía para el Campo, se otorgan diversos estímulos en precios y tarifas en los energéticos (gasolina, diesel, combustóleo y energía eléctrica) que se emplean directamente en actividades agropecuarias. Los principales subsidios son al diesel y gasolinas para actividades agropecuarias y los apoyos a los costos de producción al concepto de energía eléctrica de uso agrícola.

3. Precios de Granos Básicos en Estados Unidos

La volatilidad de los precios de los productos básicos ha llevado a los productores a protegerse mediante estrategias de administración de riesgos, ya que el gobierno federal no garantiza precios mínimos. Las principales estrategias para administrar riesgos son las compras en los mercados de productos básicos.

Los mercados de productos básicos incluyen los mercados de contado, a término y de futuros.

La cobertura de precios es una función de los mercados de futuros de productos básicos y materias primas.

Por otra parte, la Ley Agrícola de Estados Unidos (Farm Bill) contiene mecanismos fiscales en apoyo a los productores del campo de ese país y establece subsidios domésticos para las cosechas del período 2008 al 2012 de arroz, azúcar, sorgo, cebada, lácteos, trigo, algodón, soya y derivados.

Los subsidios otorgados a los productores se hace a través de programas de ayuda como los fondos para Nutrición, el Programa de Estampillas de Comida (Food Stamps), el Programa de Asistencia con Alimentos para casos de Crisis (The Emergency Food Assistance Program) y el CSFP o Programa Suplementario de Alimentos (Commodity Supplemental Food Program).

Con las modificaciones a la Ley Agrícola se busca fortalecer a las comunidades rurales a través de inversiones en desarrollo rural, innovaciones en agricultura, inversiones en telecomunicaciones y acceso a la banda ancha en los condados rurales, entre otros.

La Ley Agrícola de 2007, en discusión en el Senado, contiene diez títulos, entre los que destacan, la protección a los ingresos de los productores, en el que se ajustan los precios objetivos, los intereses para préstamos y se les dá a los productores, a partir de 2010, la opción de participar en un sistema estatal de protección de ingresos.

El “Sistema de Réditos Promedio” para cosechas permitirá a los productores que se registren en el Programa, recibir un pago fijo de 15 dólares por acre y un pago variable sobre los ingresos del 85 por ciento de los acres restantes.

Se autoriza al Departamento de Agricultura continuar los pagos directos y los pagos anticíclicos para productores de granos, oleaginosas y algodón que decidan no optar por el “Sistema de Réditos Promedio”. No obstante, en relación a este sistema y los pagos directos a los agricultores, no podrá pagarse más de 40 mil dólares anuales por agricultor y 60 mil en el caso de pagos anticíclicos.

La Ley Agrícola vigente (Farm Bill 2002) establece precios mínimos efectivos, que se componen por un precio fijo más los pagos directos al productor, de donde se estiman los precios para pagos anticíclicos.

Cuando los precios de mercado son inferiores al precio objetivo, que es el precio que el productor aspira obtener para cubrir sus costos de producción, el Estado cubre la diferencia mediante una serie de pagos directos.

Pagos Directos y Pagos Máximos Anticíclicos por Producto, 2004-2007
(dólares)

Producto	Unidad	Precio Objetivo (a)	Pago Directo (b)	Precio Fijo ^{1/} (c)	Precio Mínimo Efectivo d = (b + c)	Pago Máximo Anticíclico (a - d)
Trigo	\$/bushel	3.92	0.52	2.75	3.27	0.65
Maíz	\$/bushel	2.63	0.28	1.95	2.23	0.40
Sorgo	\$/bushel	2.57	0.35	1.95	2.30	0.27
Cebada	\$/bushel	2.24	0.24	1.85	2.09	0.15
Avena	\$/bushel	1.44	0.02	1.33	1.35	0.09
Algodón	cents/libra	72.40	6.67	52.00	58.67	13.73
Arroz	\$/cwt	10.50	2.35	6.50	8.85	1.65
Soya	\$/bushel	5.80	0.44	5.00	5.44	0.36
Otras Oleaginosas	\$/cwt	10.10	0.80	9.30	10.10	0.00
Cacahuates	\$/ton	495.00	36.00	355.00	391.00	104.00

^{1/} Se conoce como "loan rate" y el Departamento de Agricultura no está facultado para modificar este nivel de precio.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base a datos del Análisis sobre Farm Bill 2002, Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (Coag.org).

Con relación a la energía renovable, se prevén incentivos para ayudar en la transición hacia cultivos de biomasa y se apoya la construcción de biorefinerías de celulosa de etanol por medio de préstamos garantizados hasta un máximo de 250 millones de dólares por proyecto.

Asimismo, se propone en la Ley 3 mil millones de dólares en asistencia para productores de frutos y otros cultivos especiales y se prevén cerca de 400 millones para una variedad de iniciativas que promuevan el desarrollo económico y creación de empleos, entre los que se encuentran subsidios para centros de cuidado diurno de niños, acceso a banda ancha y préstamos para hospitales rurales^{1/}.

En el mercado agrícola estadounidense el precio promedio de los cultivos corresponde a precios de mercado abierto y no incluyen los pagos que se realizan a los agricultores, préstamos no liberados y compras del gobierno. Los pagos a los agricultores se incluyen en las cuentas de ingreso del sector agrícola como una cuenta separada de utilización de efectivo^{2/}.

^{1/} Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sustentable, Revista Puentes, Noviembre, USA, 2007.

^{2/} U.S. Departamento de Agricultura, Resumen Anual de Precios Agrícolas 2006, p. 4; USDA-NASS, julio 2007.

Precios de Exportación Mercado de Granos y Semillas en Estados Unidos
(dls/Tonelada Métrica)

Producto	Punto de cotización	Precio mínimo	Precio máximo	Precio único
CEBADA FORRAJERA NO. 2	F.O.B. Tren, Minneapolis, MN			231.9445
MAIZ NO. 2 BLANCO - CALIDAD MOLINERA	F.O.B. Tren, Kansas City	161.0172	163.773	
SEMILLA DE GIRASOL NO. 1 (BASE 40% DE ACEITE)	C.A.F. Planta, Dakota del Norte			427.6982
SORGO NO. 2 AMARILLO	F.O.B. Camión, Kansas City			135.3643
SOYA AMARILLA NO. 2	F.O.B. Camión, Kansas City			378.1003
TRIGO ROJO FUERTE INVIERNO NO. 1 PROTEINA PROMEDIO	F.O.B. Camión, Kansas City			302.0393
TRIGO ROJO FUERTE PRIMAVERA NO. 1 - 14% DE PROTEINA	F.O.B. Tren, Minneapolis, MN	353.2978	356.9722	
TRIGO ROJO SUAVE INVIERNO NO. 2	F.O.B. Camión, Kansas City			292.8532

F.O.B.: Libre a bordo. La mercancía es puesta a bordo por el expedidor, libre de todo gasto, siendo cuenta del destinatario los fletes, aduanas, etc.

C.A.F. Cost And Freight. Costos y Fletes.

Fuente: Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados, 27/Nov/07, Secretaría de Economía.

**Precios Promedio al Consumidor de Productos Seleccionados
en el Índice de Precios al Consumidor de Estados Unidos**

(Precios Promedio al mes de octubre de 2007)

Producto	Precio	Unidad
Arroz crudo blanco, grano largo	0.5493	dlls/libra (453.6 gms.)
Azúcar blanca	0.5164	dlls/libra (453.6 gms.)
Huevos	1.6154	docena
Jitomate	1.5761	dlls/libra (453.6 gms.)
Leche fresca fortificada	3.4265	(dlls/galón (3.8 lts.))
Lechuga Romana	1.5316	dlls/libra (453.6 gms.)
Limonos	1.8206	dlls/libra (453.6 gms.)
Manzanas	1.1159	dlls/libra (453.6 gms.)
Naranja Valencia	1.0738	dlls/libra (453.6 gms.)
Pan Blanco	1.1973	dlls/libra (453.6 gms.)
Papa Blanca	0.5250	dlls/libra (453.6 gms.)
Peras, Anjou	1.2777	dlls/libra (453.6 gms.)
Plátanos	0.5082	dlls/libra (453.6 gms.)
Zanahoria	0.7853	dlls/libra (453.6 gms.)

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos del Departamento del Trabajo de Estados Unidos (U.S., Department of Labor).

Las principales propuestas para apoyos a los agricultores estadounidenses que se consideran son:

Convertir el actual programa basado en precios corrientes a programas basados en los ingresos que responda a las condiciones reales, ello debido a que los agricultores que sufren la pérdida de cosechas y que requieren ser indemnizados son en menor cantidad que los que cuentan con alta producción susceptible a ser sobrevaluada.

Fijar tasas de interés por préstamos o precios “piso” para el maíz, trigo, algodón, arroz, soya y otros cultivos.

Reformar y modernizar los préstamos para la asistencia a la comercialización de productos básicos.

Recursos monetarios para protección y conservación de los recursos naturales.

Financiamiento para promover proyectos de energía renovable y etanol celulósico.

Recursos para investigación y desarrollo de proyectos sobre bioenergía para reducir el costo de producción de combustibles alternativos y mejoramiento de cultivos.

Apoyos para mejorar la infraestructura, hospitales, saneamiento y abastecimiento de agua en zonas rurales.

Conclusiones

- Dentro de los principales problemas que afectan actualmente los intercambios comerciales en el mercado mundial están las barreras no arancelarias (normas técnicas) y las prácticas desleales de comercio (dumping y **subsidios directos e indirectos**).
- Los Subsidios son aquellos que otorgan los Gobiernos a sus productores para facilitarles el acceso a los mercados externos en condiciones ventajosas respecto a los productores locales, en perjuicio de éstos últimos que tienen que enfrentar esa competencia desleal.
- Estados Unidos es uno de los países que otorga a sus productores los mayores montos de subsidios, lo que ha sido motivo de queja de sus principales socios comerciales ante la OMC.
- En 2002 los subsidios al productor en los países de la OCDE ascendieron a 226.5 mil millones de dólares (mmd) y para 2005 se estima lleguen a 280.0 mmd, de los cuales casi una quinta parte corresponden a Estados Unidos.
- Comparativamente, en 2004 los subsidios directos al productor en Estados Unidos ascendieron a 46.5 mmd, mientras que en Canadá fueron de 5.7 mmd y en México de 5.5. mmd.

- Las principales formas de subsidios que otorga el Gobierno de Estados Unidos a sus productores agrícolas son: los pagos para el sostenimiento directo de los ingresos de los productores y las pólizas de seguros contra siniestros subvencionadas.
- No obstante que la OMC ha impuesto limitaciones a los subsidios que otorgan los gobiernos a sus productores agropecuarios, en 2006 se estima que Estados Unidos otorgó subsidios directos e indirectos de 150 dólares promedio por hectárea por productor, mientras que en Canadá se estima fue de 52.0 dólares y en México de solamente 45.0 dólares, lo que refleja la enorme asimetría entre los tres países socios del TLCAN en esta materia.
- La enorme desventaja que enfrentan los productores agropecuarios mexicanos frente a los productores estadounidenses, a venido desplazando a los primeros, lo que ha llevado a tener que depender más de las importaciones de alimentos para cubrir el consumo internos. Así, las importaciones de alimentos de México pasaron de 2 mil 755.7 millones de dólares en el periodo 1980-1982 a 14 mil 309.9 millones de dólares en el periodo 2004-2006.
- Ante esta situación y de cara a la desgravación arancelaria total en materia agropecuaria en el marco del TLCAN a partir del 1º. de enero de 2008, el 4 de diciembre de 2007 la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México, la Confederación Nacional Campesina y el Grupo GRUMA firmaron una alianza estratégica para hacer frente a la apertura comercial total de ese producto.

Anexo 1
Subsidios al Productor en los Países de la OCDE, 1986-2004
(millones de dólares)

País	1986-88 ^{1/}	2002-04 ^{1/}	2002	2003	2004
Australia	1,321	1,068	1,058	1,063	1,085
Canadá	6,082	5,521	4,798	6,051	5,714
República Checa ^{2/}	1,350	1,003	967	1,165	n.d
Hungría ^{2/}	880	1,573	1,871	1,685	n.d
Islandia	196	195	165	204	216
Japón	48,976	46,924	44,162	47,874	48,737
Corea del Sur	12,075	18,253	17,575	17,334	19,849
México ^{3/}	8,255	7,024	8,961	6,661	5,452
Nueva Zelanda	474	186	103	198	257
Noruega	2,812	2,902	2,755	2,995	2,955
Polonia ^{2/}	1,433	2,065	2,861	1,224	n.d
Rep. Eslovaca ^{2/}	540	348	343	469	n.d
Suiza	5,457	5,343	4,885	5,336	5,807
Turquía	3,162	9,365	5,614	10,846	11,635
Estados Unidos	36,390	40,409	39,105	35,618	46,504
Unión Europea	101,672	114,274	91,407	118,028	133,386
OCDE	242,867	254,244	226,451	256,752	279,527

n.d. No disponible

^{1/} Promedio anual en el periodo

^{2/} Se reemplazan los periodos 86-88 por 91-93 y 02-04 por 01-03

^{3/} Se reemplaza el periodo 86-88 por 91-93

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos de la OCDE.



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
H. Cámara de Diputados
LX Legislatura
Diciembre 2007
www.cefp.gob.mx