

## Papeles de Geografía

Papeles de Geografía

ISSN: 0213-1781

espin@um.es

Universidad de Murcia

España

Echánove Huacuja, Flavia

SUBSIDIOS GUBERNAMENTALES PARA RIESGOS DE PRECIOS: EL CASO DE LOS  
PRODUCTORES DE MAÍZ AMARILLO EN MÉXICO

Papeles de Geografía, núm. 61, 2015, pp. 33-43

Universidad de Murcia

Murcia, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40743406003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## SUBSIDIOS GUBERNAMENTALES PARA RIESGOS DE PRECIOS: EL CASO DE LOS PRODUCTORES DE MAÍZ AMARILLO EN MÉXICO

*Flavia Echánove Huacuja<sup>1</sup>*

Universidad Nacional Autónoma de México

### RESUMEN

Las fluctuaciones de los precios internacionales de los granos constituyen un riesgo que afecta negativamente tanto a productores como a compradores de esos bienes. Para proteger a estos agentes de dicho riesgo, el gobierno de México implementó desde hace una década un programa de subsidios cuya creciente importancia lo sitúa entre los tres más relevantes pilares de la actual política agrícola de ese país. Aquí analizamos las características y vulnerabilidades de dicho programa, así como sus efectos en productores y empresas, particularmente en el caso del maíz. Se concluye que la debilidad del programa obedece a su dependencia de variables inestables y que es regresivo dado que apoya mayoritariamente a consorcios alimentarios y grandes productores. La necesidad de reorientar esos recursos hacia programas más prioritarios e inclusivos es también materia de análisis.

**Palabras clave:** política agrícola, riesgos de precios, productores de granos, maíz, México.

### GOVERNMENT SUBSIDIES FOR PRICE RISKS: THE CASE OF MAIZE PRODUCERS IN MEXICO

### ABSTRACT

The fluctuations of the international prices of grains constitute a risk that negatively affects as much producers as to buyers of those goods. In order to protect these agents of this risk, the Mexican government implemented a program of subsidies that has become one of the three most important of the present agricultural policy of Mexico. Here we analyzed the characteristics and vulnerabilities of this program, as well as its effects in producers and companies, particularly in the case of the maize. One concludes that the weakness of the program obeys to its dependency of unstable variables and that is regressive since it mainly supports agribusiness and large producers. The necessity to reorient those resources towards more high-priority and inclusive programs is also analysed.

**Key words:** agricultural policy, price risks, grain producers, maize, Mexico.

Fecha de recepción: 3 de diciembre de 2014. Fecha de aceptación: 3 de enero de 2015.

<sup>1</sup> Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, México, DF., 04510. Correo: [flavia2451@gmail.com](mailto:flavia2451@gmail.com)

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, en América Latina y en el resto de los países en desarrollo se empezaron a aplicar políticas de ajuste estructural que implicaron la liberalización comercial y la reducción o supresión de diversas funciones que el Estado desempeñaba en dichas economías (ALMEYRA *et al.*, 2014; ACOSTA-REVELES, 2013; ECHÁNOVE, 2012; GARCÍA, 2003; REINHARD y PERES, 2000; DIRVEN, 1999). En el caso del sector agrícola de México, el gobierno abandona el papel que desempeñaba en la compra, acopio y distribución de granos y elimina los precios de garantía o precios mínimos que los productores obtenían por esos bienes. En ese mismo contexto, en 1994 el gobierno mexicano se suscribe al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual, después de catorce años de un llamado período de transición, dió lugar en 2008 a la completa liberalización comercial entre Estados Unidos, Canadá y México. En este país, el gobierno tenía claro que las nuevas políticas de corte neoliberal afectarían negativamente a la mayoría de los productores agropecuarios, por lo cual implementó, a partir de los años noventa del siglo pasado, una serie de programas de apoyo o subsidios.

Entre dichos programas, los más relevantes se centran en: pagos directos a los productores, adquisición de infraestructura y equipo productivo, y apoyos a la comercialización. Los primeros se contienen en el programa PROAGRO Productivo (hasta enero de 2014 llamado PROCAMPO), que es al que mayor presupuesto se le asigna, y el que beneficia a mayor número de productores (alrededor de 2.6 millones al año). Estos reciben un monto fijo por unidad de superficie cultivada (pago desacoplado de la producción), pudiendo beneficiarse tanto los productores que comercializan sus cosechas como los de autoconsumo. En contraste, los otros subsidios, plasmados en los denominados Programa de Infraestructura en el Medio Rural, y Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados, están dirigidos a productores con excedentes comercializables, apoyando mayoritariamente a los que cuentan con cierto grado de capitalización y organización.

El grueso de los recursos del programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados se dedican a proteger a los productores y a las empresas compradoras de granos ante las fluctuaciones de los precios internacionales de esos bienes que pudiesen afectarles negativamente. Este tipo de subsidios del Estado, que aparentemente no existen en ningún otro país, son los que más dinamismo han tenido en México durante los últimos años, no obstante lo cual han sido poco estudiados por la comunidad científica (véase APPENDINI, 2014; ECHANOVE, 2013a; LENCE, 2012; FOX y HAIGHT, 2010). Por ello, este artículo tiene como objetivo el estudio de las características de dichos apoyos, sus limitantes o vulnerabilidades, y sus efectos en los productores y empresas compradoras de granos. Elegimos como casos de estudio la producción de maíz (amarillo) y de sorgo, ubicada en las dos principales entidades productoras de México: Chihuahua y Tamaulipas, respectivamente. La metodología utilizada en la investigación se basó fundamentalmente en la realización de entrevistas directas a los diversos actores que intervienen en la producción y comercialización de los productos estudiados, lo cual incluyó productores y sus organizaciones, firmas comercializadoras, empresas compradoras de los granos y funcionarios gubernamentales. En el apartado siguiente se presentarán las características del Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados; en el tercero se analizará la producción del maíz amarillo en México y Chihuahua, así como el funcionamiento del programa de apoyo a los riesgos de mercado, mientras que en el cuarto se presentarán los efectos de dicho programa en productores y empresas de la entidad estudiada. Finalmente, en el quinto apartado se exponen las reflexiones finales.

## 2. LOS APOYOS DEL GOBIERNO PARA RIESGOS DE PRECIOS

Como ya señalamos, el principal componente del Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados es el apoyo otorgado a productores y empresas para afrontar los riesgos de precios en el mercado. En 2011, a este tipo de apoyos se les asignó casi la mitad del presupuesto de dicho Programa (entonces llamado de Prevención y Manejo de Riesgos). El sub-programa a través del cual se han canalizado durante los últimos doce años los apoyos o subsidios para ese tipo de riesgos se denomina Agricultura por Contrato (AC), la cual se consolidó a partir de 2004. El principal componente de la AC son las llamadas Coberturas de Precios (CP), de tal modo que para recibir éstas por parte del gobierno, los interesados tienen que estar inscritos en el programa de AC. Una vez hecho esto, tanto los productores de granos como las empresas interesadas en comprarlos tienen que firmar contratos de compra-venta (antes de la cosecha del producto), en los que debe especificarse el volumen, calidad, tiempo, lugar de entrega, precio y condiciones de pago del grano (SAGARPA, 2002). Estos contratos son revisados y avalados por ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), institución perteneciente a la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). El precio establecido o “precio de contrato”, se establece con base en el precio de futuro del grano en la Bolsa de Futuros de Chicago (CBOT), que es donde se fija la mayoría de los precios internacionales de esos bienes. El precio de futuro aplicado (Dólares Estadounidenses por tonelada), será el vigente en el mes más próximo posterior a la entrega física del grano, y debe ser pagado a los productores al tipo de cambio establecido por el Banco de México (“Fix”).

Para los productores, dicho precio constituye el mínimo a recibir (precio “piso”), pudiendo acceder a uno mayor si ocurren posteriores incrementos en las cotizaciones internacionales, mientras que para los compradores constituye el precio máximo a pagar (precio “techo”), siendo posible pagar posteriormente uno menor, en caso de que descienda el precio internacional del grano. Sin embargo, para entrar a ese esquema, que otorga seguridad a sus participantes ante futuras variaciones de los precios de los granos, hay que comprar ciertos instrumentos financieros en CBOT, llamados coberturas de precios, las cuales tienen un costo (“primas”). Desde que empezó a funcionar la AC, el gobierno ha subsidiado distintos porcentajes de las primas a los participantes (productores y grandes empresas compradoras), fluctuando actualmente entre 45% y 100% de su costo. Este tipo de subsidios conforma el grueso de los apoyos otorgados dentro de la AC.

En los últimos años, el dinamismo que ha tenido el gasto del gobierno en coberturas de precios se refleja tanto en el crecimiento del volumen de productos apoyados (de 6.3 a 13.3 millones de toneladas entre 2005 y 2013), como en el del presupuesto asignado (de 497 a 6.4 millones de pesos mexicanos) (ASERCA, 2014). Los productos subsidiados han sido mayoritariamente granos (el 38% de su producción doméstica), en primer lugar el maíz, cuyo volumen representó la mitad del total apoyado, seguido por el trigo (26%) y el sorgo (20%) (2013a). Para 2014, se apoyaron 4.5 millones de toneladas de maíz bajo AC, de las cuales el 60% correspondió a maíz blanco (2.7 millones de toneladas) y 40% a maíz amarillo (1.8 millones de toneladas) (PÉREZ, 2014).

## 3. LA AGRICULTURA POR CONTRATO EN MAÍZ AMARILLO

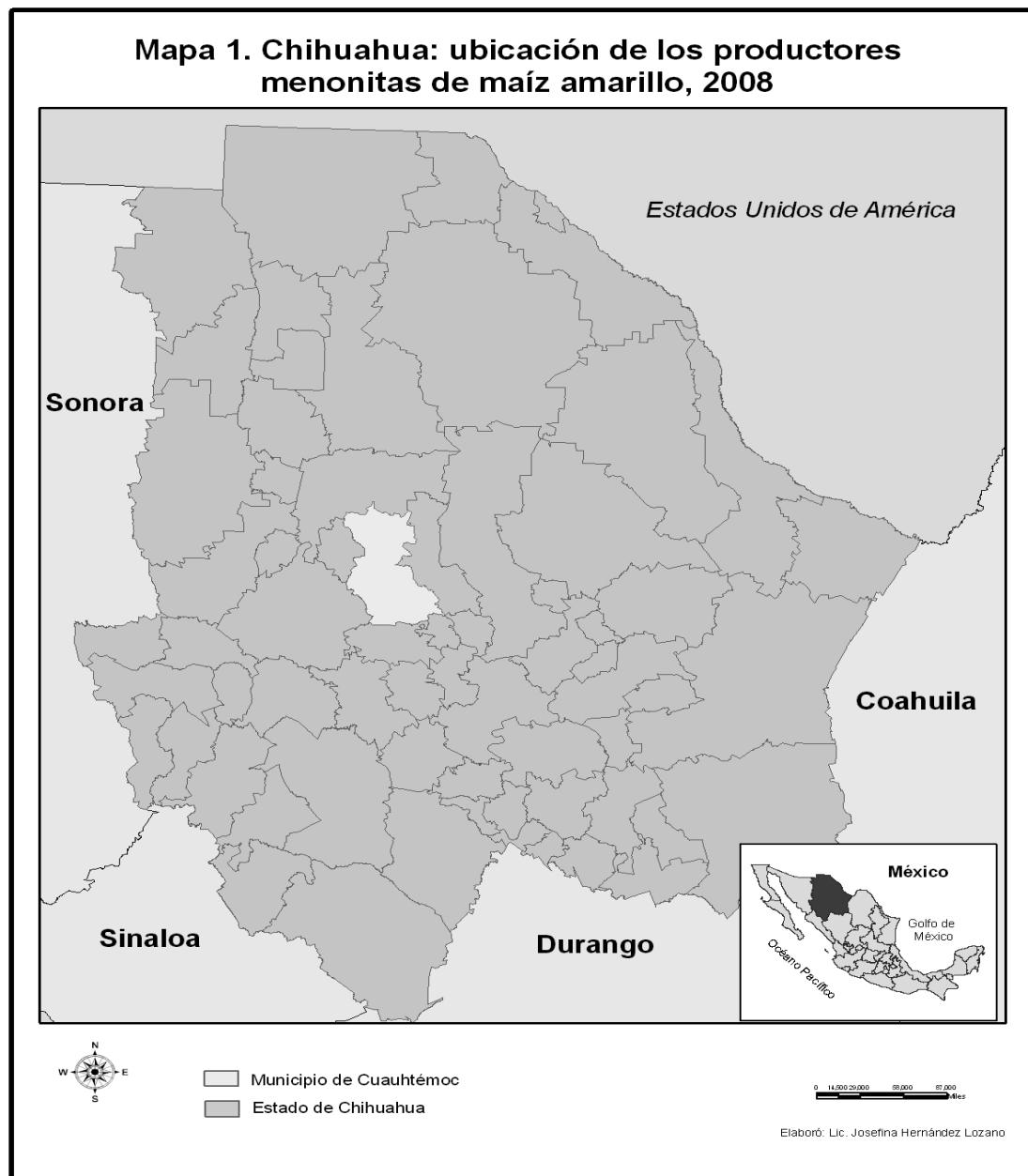
Durante la década anterior al TLCAN (1983-93), las compras externas de maíz estaban sujetas a permisos previos de importación y elevados aranceles. En el marco de dicho Tratado, ese grano, junto con el frijol, leche en polvo y azúcar, fueron considerados por México como productos vulnerables y, por tanto, quedaron sujetos al más largo período de transición en su desgravación (de 1994 a 2007), antes de liberarse completamente su comercio en 2008. En el caso del maíz, durante dicho período se establecieron cuotas anuales o volúmenes máximos que podían importarse sin

pagar impuestos o aranceles, fijándose éstos a niveles muy altos para las compras hechas por arriba de esos límites. Sin embargo, el gobierno mexicano nunca cobró dichos aranceles (PEREZ *et al.* 2008: 8; FITTING, 2006: 16; NADAL, 2000: 26), con el fin de proteger a las empresas importadoras de maíz, y evitar así el alza de precios al consumidor de ciertos productos finales (carne, leche y derivados) (MAYORGA, 2001). Este subsidio del gobierno a las empresas, aunado a la expansión doméstica del consumo de los mencionados productos; a los menores precios externos del maíz en relación a los del mercado doméstico, y a las facilidades dadas a los compradores mexicanos por parte de Estados Unidos (créditos blandos y entregas periódicas que reducen costos financieros), fueron determinantes del incremento de las compras externas de maíz por parte de México, las cuales se cuadruplicaron entre 1994 y 2007, al pasar de 2.5 a 10.9 millones de toneladas. Y aunque el promedio de compras a partir de entonces ha decrecido un poco (8.5 millones de toneladas anuales), el maíz sigue siendo el principal grano importado por México y el segundo producto agroalimentario adquirido en el exterior, después de carnes y derivados (USDA, 2014).

Casi la totalidad de dicho maíz es adquirido en Estados Unidos y corresponde a la variedad amarillo (forrajero), ya que en maíz blanco México ha sido prácticamente autosuficiente. A diferencia de este grano, que se destina fundamentalmente al consumo humano (elaboración de tortillas), el 70% de la oferta de maíz amarillo (importaciones y producción doméstica) se dirige al sector pecuario; un 25% al fabricante de almidones y derivados y, el 5% restante, al sector de cereales, frituras y botanas. Y aunque la producción doméstica de maíz amarillo se ha incrementado (en 2004–13 pasó de 1 a 2.2 millones de toneladas), solamente cubre el 20% del consumo nacional, el cual ronda los 11 millones de toneladas. Por ello, el gobierno ha tratado de expandir su cultivo, apoyando a productores y empresas mediante la AC.

Tal vez el ejemplo más exitoso de dichos apoyos es el de Chihuahua, principal estado productor de maíz amarillo desde hace muchos años, pero cuyo desempeño lo llevó en 2013 a aportar la mitad de la producción doméstica de ese grano. Este proceso de expansión inició en 2004, en respuesta al inicio del programa de AC en ese estado, a los elevados precios internacionales del maíz, y a la creciente demanda de ese grano por parte de importantes empresas compradoras. A partir de entonces, las mejores tierras del municipio de Cuauhtémoc, la principal zona productora (Mapa 1), se fueron cubriendo con el grano dorado, pero también los rendimientos crecieron aceleradamente, de tal modo que la producción de maíz amarillo de Chihuahua se incrementó en 2.5 veces en 2004–13 (de casi 468 mil toneladas a 1.1 millón de toneladas) (Cuadro 1).

La gran mayoría de los productores maiceros son menonitas procedentes de Canadá, que vinieron a establecerse en Chihuahua en 1920, fundando la colonia Manitoba, el mayor asentamiento menonita de América Latina. Empezaron elaborando quesos y cultivando avena y maíz de temporal, pero cuando en 1980 se perforaron la mayoría de los pozos profundos para extraer agua, empezaron a cultivar trigo y maíz blanco, granos que en gran parte fueron sustituidos años más tarde por el maíz amarillo. Los productores menonitas son, de acuerdo a los parámetros de México, productores medianos y grandes, ya que el tamaño de sus superficies cultivadas es de al menos 50 hectáreas de riego, existiendo los que cosechan entre 300 y 600 hectáreas (CHÁVEZ, 2010). Sus niveles de productividad son muy altos, alcanzando rendimientos de 10–12 toneladas de maíz por hectárea. A fines de 2001, los menonitas conformaron una organización de productores llamada UNIPRO (Unión Agrícola Regional de Productores de Maíz Amarillo y Otros Granos), la cual hoy día cuenta con alrededor de 2,000 socios que cultivan distintos granos. El elevado nivel de capitalización logrado es evidente, ya que la organización cuenta con Parafinanciera, Fondo



de Aseguramiento, empresa comercializadora, espuelas de ferrocarril, transporte propio e infraestructura para almacenar granos. UNIPRO es el lugar a donde sus socios dirigen sus cosechas, pero también es un relevante acopiador regional de granos de otros productores.

El volumen apoyado de maíz amarillo con AC en Chihuahua ha sido creciente. Para 2013 se subsidió el 90% de la producción estatal de ese grano, es decir, casi un millón de toneladas (ASERCA, 2014), mientras que, para 2014, esta cifra fue de 1.3 millones de toneladas (BAUTISTA, 2014). Casi la mitad de este volumen es comercializado por

TABLA 1  
Chihuahua: principales variables del maíz amarillo (2000-13).

Año	Superficie cosechada (ha)	Rendimiento (ton/ha)	Producción (ton)
2000	28,548	7.99	228,288
2001	35,633	6.84	243,609
2002	48,199	6.65	315,857
2003	39,788	8.15	324,180
2004	68,833	6.80	467,931
2005	62,888	7.44	467,644
2006	71,024	7.43	527,764
2007	100,860	5.62	566,388
2008	93,004	6.68	621,309
2009	104,304	7.53	785,335
2010	111,976	7.36	824,140
2011	97,821	8.15	797,535
2012	112,272	8.40	942,816
2013	128,192	9.31	1,192,896

Fuente: SAGARPA, 2014.

UNIPRO, mientras que el restante porcentaje se reparte entre 5–6 organizaciones de productores y algunos que funcionan de manera individual. UNIPRO firma contratos de compra–venta con sus compradores de maíz, a la vez que con sus socios productores. En estos documentos se especifica la calidad y el volumen de grano que cada productor tiene que entregar, mientras que UNIPRO se compromete a su compra.

Como ya señalamos, en la expansión del maíz amarillo ha jugado también un papel crucial la existencia de estables e importantes compradores del grano, a quienes la AC los ha favorecido enormemente mediante el subsidio a la compra de coberturas de precios. Para 2013, casi el 60% de las compras de maíz amarillo las realizaron las firmas ALMEX (23%), Nuplen (17%), CP Ingredientes (10%) y Harinas (7%). Nuplen pertenece al Grupo LALA, el productor de leche más relevante del país, cuyas instalaciones se ubican en el vecino estado de Durango. ALMEX y CP Ingredientes, ambas de capital estadounidense, son las principales fabricantes de almidones y fructuosa de México, además de producir aceite comestible de maíz, glucosa, etc. Las acciones de ALMEX se comparten por mitad entre los consorcios Archer Daniels Midlands (ADM), principal productor de etanol en USA y Tate&Lyle Ingredients, mientras CP Ingredientes es subsidiaria de Corn Products International Inc., una de las más grandes refinadoras de maíz del mundo (ALMEX, 2011; CP INGREDIENTES, 2011). El resto de los compradores son en su mayoría fabricantes de alimentos animales, por lo que este sector productivo es el principal consumidor del maíz amarillo del estado. La mayoría de este grano se dirige a otras entidades (Coahuila, Durango, Sonora y Jalisco), mientras que el resto se queda en Chihuahua para ser usado como insumo en la fabricación de alimentos animales (ORTIZ, 2014).

#### 4. EFECTOS DEL PROGRAMA EN PRODUCTORES Y COMPRADORES

Es evidente que la agricultura por contrato, y las coberturas de precios que este esquema implica, le ofrece a los productores mayor certidumbre ante el mercado, al asegurarles la venta de sus granos

a precios conocidos con anterioridad a sus cosechas, además de quedar protegidos ante futuras caídas en los precios internacionales de esos bienes. También el participar en ese programa les facilita la obtención de créditos bancarios y les asegura ciertos subsidios gubernamentales (fundamentalmente un porcentaje o la totalidad de las primas o costo de las coberturas). Por su parte, las firmas compradoras de granos se aseguran un abasto de cierta calidad y se protegen ante futuras alzas de los precios internacionales, bajo el cobijo de los subsidios gubernamentales. Otras ventajas para los participantes se presentan en la tabla 2.

TABLA 2  
Ventajas de la agricultura por contrato y coberturas de precios.

<b>PRODUCTOR</b>	<b>COMPRADOR</b>
◆ Asegura el mercado de sus granos	◆ Asegura su abasto de granos de cierta calidad
◆ Se protege de futuras caídas de precios: obtiene por su grano un precio mínimo	◆ Se protege ante futuras alzas de los precios: asegura un precio máximo a pagar por el grano
◆ Mayor ingreso que en el mercado libre (generalmente)	◆ Adquiere granos de mayor calidad y a menores precios que los importados
◆ Mayor facilidad para obtención de créditos	◆ Accede a los subsidios del gobierno y a eventuales beneficios de las coberturas
◆ Subsidios del gobierno y beneficios de las coberturas	

*Fuente:* elaboración propia.

Los productores de maíz amarillo de Chihuahua conforman un sector privilegiado en cuanto a que tienen una escala de producción superior a la de la mayoría de los productores de granos en México, pudiéndose decir lo mismo de su grado de organización y capitalización. Las variedades de semillas con que cuentan se han adaptado a las condiciones climáticas del estado, lo que, aunado a la tecnología aplicada, les ha permitido obtener elevados rendimientos por unidad de superficie. La relación entre costos de producción y precios de venta les ha otorgado considerables ganancias en la mayoría de los ciclos productivos, lo que ha hecho rentable su actividad, la cual se ha venido expandiendo en los últimos años.

Sin embargo, aún para este tipo de productores, el programa de AC no siempre los ha beneficiado. Y esto nos lleva al tema del incumplimiento de contratos, tanto por parte de dichos agentes como de las firmas compradoras. Cuando el precio del maíz ha sido superior en el mercado libre con respecto al precio de AC, los productores han incumplido los contratos de compra–venta, desviando sus granos hacia el primer destino. Otra razón de incumplimiento es producto de eventualidades climáticas y la consecuente afectación de las cosechas, como ocurre, por ejemplo, en el caso del maíz blanco producido en Puebla (de secano), sujeto a frecuentes heladas y sequías (véase ECHÁNOVE, 2015). Por su parte, los compradores de granos también han dejado de cumplir con lo establecido en los contratos, debido a variaciones en el tipo de cambio peso mexicano–dólar estadounidense, como ocurrió en 2008. En octubre-noviembre de ese año, en plena temporada de cosecha del maíz de Chihuahua, México transitaba por un proceso de devaluación de su moneda frente al dólar estadounidense (USD); sin embargo, los contratos de compra–venta habían sido firmados muchos meses antes, estableciéndose en ellos el precio de contrato a pagar en USD por tonelada. De acuerdo a la normatividad de la AC, el tipo de cambio al cual se debe liquidar el grano debe ser el vigente (“Fix” del Banco de México) al momento de ser entregado al comprador, lo cual también queda especificado en los contratos. La devaluación del peso mexicano

era para entonces de tal magnitud que el tipo de cambio había variado entre septiembre y fines de noviembre de 2008, de 10.9 a 13.5 pesos mexicanos por USD. Como ello significaba para las firmas compradoras mayores erogaciones de pesos por tonelada de grano, se negaron a pagar a los productores al tipo de cambio vigente, ofreciéndoles uno menor (12.50 pesos mexicanos por USD). Los productores finalmente aceptaron la oferta ante el riesgo de no poder vender su grano posteriormente y, con el aval del gobierno, se realizaron anexos (adendum) a los contratos previamente firmados.

Otros inconvenientes del programa AC tienen que ver con la falta de oportunidad y eficiencia de su manejo, lo que determina, entre otras cosas, el que los lineamientos para cada ciclo productivo se publiquen cuando ya ha pasado la temporada de siembra de los granos, así como el excesivo retraso (hasta un año después) en la entrega a los productores de ciertos subsidios (compensaciones de bases) que ocasionalmente les tocan como otro de los apoyos que otorga la AC. La complejidad de este programa, así como sus constantes cambios, es una dificultad que solo organizaciones como la UNIPRO, y otras similares en el resto del país, pueden afrontar. Pero muchas otras organizaciones de menor escala, que no cuentan con personal calificado en el manejo del mercado de futuros, tienen que contratar despachos de asesoría, con la erogación de recursos que esto implica, y con resultados no siempre exitosos. Finalmente, la falta de transparencia en la información y resultados de la operación de la AC conforma otra deficiencia del programa.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Los riesgos ante las fluctuaciones de los precios internacionales de los granos son un factor de preocupación para los productores a nivel mundial, tan importante como los de índole climática (GARRIDO y BARDAJÍ, 2009). Y como hoy día buena parte de la volatilidad de los precios internacionales obedece a la especulación (DE SCHUTTER, 2010; CEPAL-FAO-IICA, 2011), la situación de los agricultores se torna todavía más inestable. El programa de apoyo del gobierno mexicano AC tiene por objetivo protegerlos de los riesgos de precios, sin embargo, su diseño y resultados dependen de factores tan variables como aquellos de los que pretenden ofrecer protección, y esto constituye su vulnerabilidad central. Es decir, el programa AC beneficia a los productores solo cuando se cumplen determinadas condiciones, como son precios internacionales de los granos y, por ende, precios de contrato, mayores a los precios que rigen en el mercado libre (doméstico), y un tipo de cambio estable (peso mexicano-USD). Si esto último no ocurre, debido a procesos de devaluación de la moneda, las firmas compradoras de granos incumplen los contratos. Y esto no solo ha ocurrido en Chihuahua con el maíz, sino en el caso del sorgo en diversas entidades (véase ECHÁNOVE, 2012). Otra condición para el buen funcionamiento de la AC es la ausencia de desastres climáticos que, por supuesto, impiden a los productores entregar las cosechas contratadas, lo cual se torna cada vez más problemático, dado el actual y futuro escenario de cambio climático. Pero independientemente de la causa, el incumplimiento de contratos ha representado la pérdida de enormes montos del presupuesto federal, erogados para proteger cosechas que nunca fueron comercializadas, siendo quizás el mejor ejemplo el del sorgo de Tamaulipas en el ciclo 2008-2009, cuando de 2.3 millones de toneladas apoyadas con AC, solo se comercializaron 1.5 millones (ECHÁNOVE, 2012: 57). A ello habría que sumar el carácter discrecional y el uso político que frecuentemente se le ha dado al programa de AC, ejemplo de lo cual fue lo ocurrido en el año 2012, en que dicho apoyo dejó de funcionar debido a que fue un año de sucesión presidencial.

Por otro lado, el programa es altamente regresivo, ya que apoya mayoritariamente a quien menos lo necesita, como son las grandes firmas compradoras de granos y una élite de grandes productores, como se ha demostrado en éste y otros casos de estudio (ECHÁNOVE, 2012 y 2013b), y como así lo señalan las investigaciones de LENCE (2012: 62). Y es que solo los grandes productores, dada su escala productiva (50 hectáreas en adelante) pueden producir y comercializar ciertos volúmenes

mínimos de granos para sacar ventaja del programa. Además, son ellos los que cuentan con organizaciones que les permiten acceder a los subsidios del gobierno; disponen de infraestructura de acopio y transporte, y tienen asesores financieros (ya sea como personal de su organización o vía contratación de despachos particulares) para administrar y sacar provecho del complejo programa de AC. Con esto, no queremos decir que no participen pequeños productores en este programa, pero numéricamente son la minoría. Pero en conjunto, los productores que han sido apoyados por la AC conforman un reducido número dentro del universo de los que cultivan granos en México, el cual se conforma tanto por productores comerciales como de autoconsumo. En 2011, por ejemplo, se subsidió a 436, 329 agricultores, que representaron tan solo el 11% del mencionado universo (ASERCA, 2011).

El predominio de grandes productores entre los beneficiarios del programa se refleja también en la concentración geográfica de los recursos asignados, los cuales se dirigen mayoritariamente a los estados del norte de México, que es donde prevalece ese tipo de agricultor empresarial. En 2012, por ejemplo, el 72% de los beneficiarios se ubicó en esa zona (estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Chihuahua) (ECHÁNOVE, 2013a). Es relevante mencionar que esta concentración espacial de los apoyos no es una característica solo del programa aquí estudiado, sino de la mayoría de los dirigidos al sector agropecuario mexicano (véase FUNDAR, 2014; FOX y HAIGHT, 2010; MERINO, 2010; RELLO, 2008; STEFFEN, 2007).

Ahora bien, por supuesto que ni los productores de granos subsidiados por el programa de AC se han librado de los adversos efectos de la caída de los precios internacionales de los granos durante 2013 y 2014, que han dado lugar a movilizaciones de los productores en diversas regiones de México. En el caso del maíz amarillo, en 2014 sus precios internacionales alcanzaron los niveles más bajos de los últimos cuatro años, situándose en 178 USD/ton, en comparación con los 323 USD/ton de 2012 (ambos referidos al mes de noviembre) (FAO, 2014). Ante ésto, el gobierno mexicano, en un intento de paliar la situación, ha venido otorgando un apoyo extra a los productores de ciertos granos (trigo, sorgo, cárтamo y maíz amarillo), consistente en la entrega de una cantidad por tonelada vendida, pero estableciendo un reducido límite de hectáreas a beneficiar por productor. Dada la insuficiencia de esta medida, la actual demanda de relevantes organizaciones de productores de granos es la obtención de precios que garanticen la rentabilidad de su actividad, por lo cual demandan el incremento de los precios fijados por el gobierno (Ingreso Objetivo), a semejanza de lo hecho por el gobierno de Estados Unidos con su llamado “precio objetivo” (target price) (PÉREZ, 2014)<sup>2</sup>.

Por todo lo mencionado hasta aquí, es evidente la necesidad de replantear los programas de subsidios a los productores de granos. La vulnerabilidad y deficiencias del programa de AC, requiere que sus cuantiosos recursos se utilicen en apoyos a los productores que no sean regresivos, y que cubran aspectos tan demandados por ellos como son los mencionados precios mínimos de sus granos, así como subsidios, tanto para acceder a créditos y seguros, como para protección ante desastres naturales.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA-REVELES I. (2013): “El factor científico-tecnológico en la consolidación del capitalismo agrario regional”, *Cuadernos de Desarrollo Rural* 10 (71): 15–35.

<sup>2</sup> En el año 2000, el gobierno mexicano estableció para los productores comerciales de ciertos bienes agrícolas un apoyo llamado Ingreso Objetivo, el cual cubría la diferencia entre un “precio objetivo” (fijado por el gobierno cada cinco años), y el precio de mercado del producto en cuestión. Sin embargo, este apoyo solo funcionó para los granos hasta 2006, año a partir del cual los precios internacionales de estos bienes han sido superiores al “precio objetivo”, de tal modo que ya para 2009 el presupuesto asignado al Ingreso Objetivo fue muy reducido y apoyó solamente al algodón (ASERCA, 2010; ECHÁNOVE, 2012: 51).

- ALMEX (ALMIDONES MEXICANOS SA DE CV) (2011): (<http://www.almidones.com.mx>)
- ALMEYRA, G., CONCHEIRO, L., BÓRQUEZ, M., PORTO-GONÇALVES, C. (coord.) (2014): *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Ediciones Continente. En: (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140820032516/CapitalismoTierrayPoderI.pdf>)
- APPENDINI, K. (2014): “Reconstructing the Maize Market in Rural Mexico”, *Journal of Agrarian Change* 14 (1): 1–25.
- ASERCA (Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados) (2010): “Resultados Generales del programa de atención a problemas estructurales 2009”, *Claridades Agropecuarias* 200: 3–31.
- ASERCA (Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados) (2011): *Apertura de Ventanillas Agrícola por Contrato Ciclo Agrícola PV 2010*. En: (<http://www.infoaserca.gob.mx/>).
- ASERCA (Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados) (2014): *Consulta Nacional de Coberturas por Estado*. En: (<http://www.infoaserca.gob.mx/>).
- BAUTISTA, E. (2014): Gerente de UNIPRO, Entrevista directa, 2 de diciembre.
- CEPAL-FAO-IICA (2011): “Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000–2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas”, *Boletín 1*.
- CHÁVEZ, R. (2010): Gerente de UNIPRO, Entrevista directa, 2 de agosto.
- CP INGREDIENTES SA DE CV (2011): (<http://www.cpimex.com>).
- DE SCHUTTER, O. (2010): “Food Commodities Speculation and Food Price Crisis”, *United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*, Briefing Note 02.
- DIRVEN, M. (1999): “El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad”, *Revista de la CEPAL* 68: 171–186.
- ECHÁNOVE, F. (2012): “Subsidios gubernamentales para riesgos de mercado en granos: el caso del sorgo en México”, *Geographicalia* 61: 47–66.
- ECHÁNOVE, F. (2013a): *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y coberturas de precios*, FUNDAR-Universidad de California Santa Cruz, ANEC-AMUCSS-CCMSs. Pp. 1–37. En: (<http://subsidiosalcampo.org.mx>)
- ECHÁNOVE, F. (2013b): “Agricultural Policy and Feed Industry in Mexico”, *Mexican Studies* 29 (1): 61–84.
- ECHÁNOVE, F. (2015): “Subsidiando los riesgos de precios en México: el caso del maíz en Puebla”. Futura publicación.
- FAO (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA) (2014): *GIEWS food price data and analysis tool*. En: (<http://www.fao.org/giews/pricetool/>).
- FITTING, E. (2006): “Importing corn, exporting labor: The neoliberal corn regime, GMO’s, and the erosion of Mexican biodiversity”, *Agriculture and Human Values* 23: 15–26.
- FOX, J. y HAIGHT, L. (2010): “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en Fox, J. y Haight, L. (coord.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Dissa Impresores.
- FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN (2014): (<http://www.subsidiosalcampo.org.mx/>).
- GARCÍA, F. (2003): “El ajuste estructural neoliberal en el sector agrario latinoamericano en la era de la globalización”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 75: 3–29.
- GARRIDO, A. y BARDAJÍ, I. (2009): “Estrategias para la gestión de riesgos y crisis en la agricultura española”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 221: 175–205.

- LENCE, S. (2012): *Market and Welfare Effects of Government Programs at Mitigating Crop Producers' Price Risks in Mexico*, Reporte preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAYORGA, F. (2001): Director de ASERCA (SAGARPA), Conferencia de prensa sobre la situación comercial de maíz y trigo en el estado de Sinaloa, 21 de junio. Versión Mimeográfica.
- MERINO, M. (2010): “Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, en Fox, J. y Haight, L. (coord.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Dissa Impresores.
- NADAL, A. (2000): *The Environmental & Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico*, OXFAM y WWF International. En: (<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/NadalOxfamWWFMaizeMexico2000.pdf>)
- ORTIZ, P. (2014): Viscepresidente del Sistema Producto Maíz, entrevista de Quesada, M., en “Proyectan cosecha récord de maíz amarillo en Chihuahua”, *El Diario*, 6 de noviembre.
- PÉREZ, M. (2014): “Productores piden fijar en \$3,800 el precio de la tonelada de maíz”, *La Jornada*, 3 de octubre. En: <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/03/politica/023n1pol>
- PEREZ, M., SCHLESINGER, S. y WISE, T. (2008): *The Promise and the Perils of Agricultural Trade Liberalization: Lessons from Latin America*. En: (<http://ase.tufts.edu/gdae/pubs/rp/agricwgreportjuly08.pdf>)
- REINHARD, N. y PERES, W. (2000): “Latin America’s New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring”, *World Development* 28 (9): 1543-1566.
- RELLO, F. (2008): *Inercia Estructural y Globalización: La Agricultura y los Campesinos Más Allá del TLCAN*, Trabajo de discusión #20. Washington y Massachusetts: Washington Office on Latin America and Global Development and Environment Institute.
- SAGRPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2002): “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, pp. 41-50.
- SAGRPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) (2014): (<http://www.infoaserca.gob.mx/coberturas/ConsultaMexico/asp>).
- STEFFEN, C. (2007): “La focalización de los subsidios a los granos en México”, *Polis* 3 (2):69-103.
- USDA (Departamento de Agricultura de Estados Unidos) (2014): (<http://apps.fas.usda.gov/gats/default.aspx>)