



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



CEDRSSA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

REPORTE


LOS PROGRAMAS DEL SEGURO AGRÍCOLA
DE LA "FARM BILL" (LEY AGRÍCOLA) 2014 DE
LOS ESTADOS UNIDOS

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
JULIO 2016





Contenido

1. Introducción
 2. Los Títulos de la Ley Agrícola 2014
 3. Programa Federal del Seguro de Cultivos (Título XI)
 - 3.1. Consideraciones Generales
 - 3.2. Opción de Cobertura Suplementaria (SCO)
 - 3.3. Plan de Protección al Ingreso Acumulado (STAX)
 - 3.4. Otras consideraciones sobre el aseguramiento de cultivos
 4. Presupuesto de la Ley Agrícola 2014
 5. La Ley Agrícola y la OMC
 6. El aseguramiento agrícola en Estados Unidos y México
 7. Consideraciones finales
- 

1. Introducción

En junio de 2015 CEDRSSA hizo público un reporte denominado “los programas de productos básicos de la “Farm Bill” (Ley Agrícola) 2014 de los Estados Unidos”, el cual tuvo el principal objetivo de analizar tres instrumentos de política (Cobertura a la pérdida de precios, préstamos a la comercialización y cobertura al riesgo agrícola), autorizados en el Título I de la citada legislación.

Este segundo Reporte sobre la “Farm Bill” 2014 se enfocará en revisar los tipos de planes (mencionado en ocasiones como “programas”, concepto que también se utiliza para referirse a todos los demás “programas” de la “Farm Bill”) del seguro de cultivos, disponibles a través del Programa Federal del Seguro de Cultivos (referido en ocasiones como “Programa Federal”) del Título XI, sin profundizar en el aseguramiento pecuario, pesquero o acuícola, para los cuales también se autorizan recursos.

Debido a la dimensión y complejidad del contenido de la “Farm Bill” 2014, se requerirá la elaboración de otros Reportes (que se harán públicos gradualmente en próximas fechas) para seguir analizando los Títulos y programas relevantes, así como las implicaciones para México.

Como se mencionó en el Reporte anterior, la Ley Agrícola (o Farm Bill) de los Estados Unidos es una legislación multianual, usualmente promulgada cada cinco años, que autoriza la operación de una variedad de programas para el fomento y protección del sector agropecuario y alimentario. Aun cuando la Ley Agrícola es la principal legislación de Estados Unidos en el tema, otras disposiciones también rigen la operación de programas agropecuarios y alimentarios en ese país.

Desde 1933 cuando se promulgó la primera, han sido autorizadas 17 Leyes Agrícolas, siendo la última la de 2014, la cual se conoce como la “Ley Agrícola 2014” o, como se conoce coloquialmente, “Farm Bill 2014”.

La Ley Agrícola 2014, que sustituyó a la de 2008, fue promulgada en febrero de ese año, dos años después de lo que se había programado, debido a las dificultades que se presentaron en el proceso de negociación entre los actores involucrados.

El Reporte se divide en siete secciones principales, siendo la primera la presente introducción. En la segunda sección se describen brevemente todos los Títulos de la Ley Agrícola 2014, mientras que en la tercera se analiza el Programa Federal del Seguro de Cultivos de los Estados Unidos, presentándose ejemplos sobre el funcionamiento de algunos de los planes de aseguramiento.

En la cuarta sección del documento se revisa el presupuesto asignado a la Ley Agrícola 2014, particularmente al Programa Federal del Seguro de Cultivos.

La siguiente sección, la quinta, analiza las implicaciones de la Ley para los compromisos adquiridos por los Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), específicamente referente a la ayuda interna, mientras que en la sexta sección se comparan los tipos de planes de seguro existentes en México con los de nuestro vecino del norte.

Finalmente, la sección siete presenta las consideraciones finales del documento, donde se evalúa brevemente las implicaciones para México del Programa Federal del Seguro de Cultivos.

2. Los Títulos de la Ley Agrícola 2014

La Ley Agrícola 2014 incluye 12 Títulos a través de los cuales se autorizan programas de gobierno orientados a fomentar el desarrollo rural, incluyendo la producción agropecuaria, en los Estados Unidos: I) Productos básicos, II) Conservación, III) Comercio, IV) Nutrición, V) Financiamiento, VI) Desarrollo Rural, VII) Investigación, extensionismo y temas relacionados, VIII) Silvicultura, IX) Energía, X) Horticultura, XI) Seguro de cultivos, y XII) Misceláneos.

Los Cuadros 1 y 2 describen brevemente los 12 Títulos e identifican algunos de los programas/acciones de la Ley Agrícola 2014. Se puede apreciar en los cuadros que el Título I, que fue el principal tema de análisis del Reporte del CEDRSSA de junio de 2015 (antes mencionado)¹, se refiere a programas de precios e ingreso objetivo, a través de los cuales se proveen beneficios a agricultores de productos básicos (maíz, trigo, arroz, soya, algodón y oleaginosas, entre otros). El Título II, Conservación, identifica programas cuyo principal objetivo es fomentar la sustentabilidad en el medio rural, particularmente en la producción agropecuaria.

Los programas que buscan incentivar las exportaciones agropecuarias, así como los que autorizan la ayuda alimentaria internacional originaria de los Estados Unidos, son parte del Título III, Comercio. La ayuda alimentaria a las personas de bajos recursos se otorga a través de programas enlistados en el Título IV, Nutrición, los cuales, como se verá más

¹ Ver Reporte del CEDRSSA de junio de 2015: los Programas de Productos Básicos de la “Farm Bill” (Ley Agrícola) 2014 de los Estados Unidos.

adelante, absorben la mayor parte de los recursos presupuestales de la Ley Agrícola 2014.

Los siguientes dos Títulos: V Financiamiento y VI Desarrollo Rural, incluyen programas que buscan mejorar la accesibilidad al crédito por parte de los productores agropecuarios, así como mejorar los servicios y fomentar el desarrollo económico, en el área rural.

El Título VII, Investigación, extensionismo y temas relacionados, se refiere a programas cuyo principal objetivo es la transferencia de conocimientos técnicos a los productores, con la finalidad de que sean eficientes, innovadores y productivos. La gestión forestal sustentable se pretende alcanzar a través de las medidas enlistadas en el Capítulo VIII Silvicultura, mientras que la producción y uso de las energías renovables se fomentan a través de los programas incluidos en el Capítulo IX, Energía. A través de los programas del Título X, Horticultura, se apoyan los cultivos de especialidades, los cuales incluyen frutas, verduras, frutos secos y la floricultura.

El Título XI sobre el seguro de cultivos identifica planes o programas a través de los cuales se provee aseguramiento subsidiado, con la finalidad de que los productores sean compensados en caso de pérdidas (rendimientos o ingresos) ocasionadas por, entre otros factores, inundaciones, sequías y plagas. En las siguientes secciones de este documento se analizará detalladamente el Título XI, incluyendo a los programas/acciones identificadas en el Cuadro 2.

Finalmente, el Título XII, Misceláneos, se refiere a programas, no incluidos en otras secciones, de apoyo a la ganadería y a los productores de menores recursos.

Cuadro 1. Componentes de la Ley Agrícola 2014 de los Estados Unidos (Farm Bill 2014)

Título	Concepto	Descripción	Programas/acciones relevantes
I	Programas de productos básicos	Los agricultores reciben pagos cuando el precio o el ingreso asociado a productos básicos (incluye trigo, maíz, soya, cacahuates y arroz), cae debajo de un nivel de referencia. También se provee ayuda en casos de desastres naturales y se autoriza el establecimiento de cuotas de importación, entre otros tipos de apoyos	Cobertura a la pérdida de precios
			Cobertura al riesgo agrícola
			Préstamos a la comercialización
			Programas de asistencia suplementarios para los desastres naturales
			Política de lácteos de los Estados Unidos
			Programa de azúcar de los Estados Unidos
II	Conservación	Los programas incentivan una mejor gestión del medio ambiente, la cual incluye cambios en las prácticas que se utilizan en la producción agropecuaria.	Programa de reserva para la conservación
			Programa de administración a la conservación
			Programa de incentivos a la calidad ambiental
			Programa de facilitación para la conservación en la agricultura
			Programa de asociación para la conservación regional
			Otros programas para la conservación
III	Comercio	Bajo este título se incluyen programas a través de los cuales se incentivan las exportaciones agropecuarias y se otorga ayuda alimentaria internacional.	Ley de ayuda alimentaria internacional
			Ley de comercio agropecuario de 1978
			Otras leyes relacionadas al comercio agropecuario
IV	Nutrición	Se provee ayuda alimentaria a persona de bajos ingresos, incluyendo la distribución en escuelas de los Estados Unidos	Programa de asistencia suplementaria de nutrición
			Programa de distribución de productos básicos
			Misceláneos
V	Financiamiento	A través de varios programas se otorgan préstamos directos y garantías para la obtención de financiamiento, para los productores agropecuarios.	Financiamiento para la propiedad de granjas
			Préstamos de operación
			Préstamos de emergencia
			Provisiones administrativas
VI	Desarrollo rural	Los programas proveen subsidios y préstamos para infraestructura, para fomentar el desarrollo económico, y para banda ancha y telecomunicaciones.	Ley de desarrollo rural y de agricultura consolidada
			Ley de electrificación rural de 1936
			Misceláneos

Fuente: Farm Bill 2014 (H.R. 2642); The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and side-by-side, Ralph M. Chite, 2014, Congressional Research Service; What is the farm bill?, Renée Johnson y Jim Monke, 2014, Congressional Research Service.

Cuadro 2. Componentes de la Ley Agrícola 2014 de los Estados Unidos (Farm Bill 2014)

Título	Concepto	Descripción	Programas/acciones relevantes
VII	Investigación, extensionismo y temas relacionados	Se apoya la investigación agropecuaria y el extensionismo, con la finalidad de ayudar a los productores para que sean más eficientes, innovadores y productivos.	Ley nacional de investigación agropecuaria, extensionismo y política de enseñanza de 1977
			Ley de alimentación, agricultura, conservación y comercio de 1990
			Ley de investigación agropecuaria, extensionismo y reforma educativa de 1998
			Otras leyes
			Ley de alimentación, conservación y energía de 2008
			Provisiones misceláneas
VIII	Silvicultura	Los programas de este título fomentan la gestión forestal, incluyendo la explotación sustentable del recurso natural.	Programas de la ley de asistencia a la silvicultura de cooperación de 1978
			Otras leyes relacionadas a la silvicultura
			Provisiones misceláneas
IX	Energía	Bajo este título se busca fomentar la producción y uso de los biocombustibles, así como incentivar la investigación, desarrollo y adopción de otros tipos de energías renovables, tales como la solar y la eólica.	Programa de bioenergía para los biocombustibles avanzados
			Asistencia a las biorefinerías
			Programa de energía rural para América
			Programa de asistencia para los cultivos energéticos
X	Horticultura	Se apoyan los cultivos de especialidades (frutas, verduras, frutos secos y la floricultura) a través de diferentes programas.	Programa de mercadeo para los productores agropecuarios y de promoción de alimentos locales
			Iniciativas para fomentar la agricultura orgánica
			Investigaciones y aplicación de la Ley de producción de alimentos orgánicos de 1990
			Programas relacionados a las plagas vegetales y manejo de enfermedades, y para la prevención de desastres
			Aportaciones para fomentar los cultivos de especialidades
XI	Seguro de cultivos	Los planes o programas bajo este título tienen la finalidad de proveer aseguramiento subsidiado, con la finalidad de que los productores sean compensados en caso de pérdidas (rendimientos ó ingreso) derivadas de, entre otras, sequías, inundaciones y plagas.	Opción de Cobertura Suplementaria (SCO)
			Protección al Ingreso Acumulado (STAX)
			Aseguramiento de cultivos (diversos planes reautorizados)
			Cobertura catastrófica (CAT)
			Aseguramiento del ingreso del maní
XII	Misceláneos	Bajo este título se incluyen programas no incluidos en otras secciones, los cuales incluyen provisiones que fomentan la producción ganadera y que apoyan a los productores de menos recursos.	Diversas provisiones relacionadas a la ganadería, a los productores agropecuarios con menor disponibilidad de recursos, a la investigación para el sector rural y la capacitación laboral, entre otros

Fuente: Farm Bill 2014 (H.R. 2642); The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and side-by-side, Ralph M. Chite, 2014, Congressional Research Service; What is the farm bill?, Renée Johnson y Jim Monke, 2014, Congressional Research Service.

3. Programa Federal del Seguro de Cultivos (Título XI)

3.1. Consideraciones Generales

A través del Programa Federal del Seguro de Cultivos de los Estados Unidos, productores de aproximadamente 130 tipos de cultivos son compensados en caso de pérdidas en ingreso y en rendimientos, ocasionadas por, entre otros factores, inundaciones, sequías y plagas.

El Programa Federal es implementado por la Corporación Federal del Aseguramiento de Cultivos, de la Agencia de Administración de Riesgos, la cual a su vez es parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés).

La Corporación ha suscrito un convenio con compañías de seguro privadas, con la finalidad de que estas ofrezcan los planes disponibles en el Programa Federal a los productores del sector primario.

Como es establecido en el convenio, las compañías de seguro privadas comparten las pérdidas y ganancias con la Corporación (derivadas de que los montos pagados en compensaciones sean menores o mayores que los de las primas de seguro recibidos) y reciben comisiones por la adjudicación de los planes.

Los planes de seguro ofrecidos a través del Programa Federal se pueden clasificar en tres tipos. El primer tipo se refiere a planes de cobertura catastrófica (CAT, como se le conoce en inglés), por medio de los cuales los productores aseguran un máximo del 50 por ciento de los rendimientos, en caso de pérdidas. Las pérdidas en rendimientos son compensadas al 60 por ciento del precio estimado de mercado y la prima del seguro es subsidiada en un 100 por ciento por el gobierno.

Los productores, sin embargo, deben de pagar 300 dólares de gastos administrativos, por cultivo y condado, con excepción de quienes son considerados limitados en recursos (que tengan ventas no mayores a 172,800 dólares y un ingreso familiar que no sobrepase la línea de la pobreza estimada para una familia con cuatro miembros) y quienes sean “principiantes” (quienes previamente no han activamente operado y administrado una granja durante más de 5 años agrícolas), a los cuales se les condona la cuota.

El segundo tipo se refiere a planes comprados por los productores agrícolas, para lo cual se otorga un subsidio a la prima. Los productores eligen un nivel de cobertura mayor o igual al 50 por ciento de los rendimientos o el ingreso, así como otro menor o igual al 100 por ciento del precio de mercado, que se utiliza como referencia para la cuantificación de las pérdidas.

La parte de la prima que es subsidiada varía, dependiendo de la proporción que se quiera cubrir de los rendimientos o ingreso y de si las tierras a las que se refiere el seguro representan una unidad básica, opcional o empresarial.

Una unidad básica se refiere a toda la tierra destinada a un mismo tipo de cultivo en un condado por un mismo tipo de productor (propietario y arrendatario, aparcería), mientras que la unidad opcional divide a la unidad básica en unidades más pequeñas, considerando las áreas geográficas del condado. La unidad empresarial es toda la tierra destinada a un mismo tipo de cultivo en un condado por una persona, independientemente del tipo de participación (propietario y arrendatario, aparcería).

Si un productor desea asegurar una unidad básica u opcional y elige un nivel de cobertura igual o mayor del 50 pero menor al 55 por ciento de los rendimientos o el ingreso, la prima es subsidiada al 67 por ciento. Al otro extremo, si el productor elige un nivel de cobertura igual o mayor al 85 por ciento de los rendimientos o el ingreso, la prima del seguro es subsidiada al 38 por ciento.

Por otra parte, para los productores que desean asegurar una unidad empresarial, la prima del seguro es subsidiada en el rango del 80 y 53 por ciento, dependiendo del nivel de cobertura de los rendimientos o el ingreso.

Los productores “principiantes” reciben un 10 por ciento adicional de subsidio a la prima del seguro, con la finalidad de incentivar el que más personas se integren a la actividad agropecuaria.

Finalmente, el último tipo incluye dos planes, el de Protección al Ingreso Acumulado (STAX, por sus siglas en inglés) y el de Opción de Cobertura Suplementaria (SCO), los cuales tiene la principal finalidad de reembolsar, a los productores, parte del deducible asociado al plan de aseguramiento, tal como se explica a continuación².

En el caso del STAX, los productores de algodón pueden recibir, cuando se presentan pérdidas, una compensación equivalente a un máximo del 30 y un mínimo del 10 por

² El algodón americano no es un cultivo elegible para recibir los apoyos de los programas de Cobertura a la Pérdida de Precios (PCPP) y de Cobertura al Riesgo Agrícola (PCRA), del Capítulo I de la Ley Agrícola (ver Reporte del CEDRSSA de junio de 2015: Los Programas de Productos Básicos de la Farm Bill {Ley Agrícola} 2014 de los Estados Unidos), únicamente para el STAX. Los productores con un cultivo elegible que se inscriben en el PCRA, no pueden registrarse paralelamente en el SCO.

ciento del ingreso esperado del condado, que representa aproximadamente el deducible relacionado al aseguramiento comprado para el cultivo³.

El subsidio a la prima del STAX es del 80 por ciento, por lo cual los productores pagan el restante 20 por ciento del costo del plan.

Por otra parte, a través del SCO los productores de cultivos elegibles pueden llegar a recibir una compensación, cuando se presenta una pérdida, equivalente a la multiplicación de la diferencia de 86 por ciento y del nivel (porcentual) de cobertura elegido en el plan de seguro (catastrófico, comprado), por el valor esperado para el condado del ingreso o de los rendimientos.

El subsidio a la prima del STAX es del 65 por ciento, por lo cual los productores pagan el restante 35 por ciento del costo.

En las próximas secciones se analizarán dos ejemplos sobre la estimación de las compensaciones, en caso de pérdidas, del STAX y el SCO, así como la interacción que presentan con el plan de seguro (catastrófico, comprado).

La Ley Federal sobre el Aseguramiento de Cultivos autoriza permanentemente el Programa Federal del Seguro de Cultivos, mientras que la Ley Agrícola 2014 recientemente lo amplió, incluyendo disposiciones adicionales (por ejemplo, la relacionada a “productores principiantes”) y planes nuevos (STAX y SCO). La Ley Agrícola 2014 también autorizó un incremento, tal como se verá más adelante, en los recursos presupuestales destinados al Programa Federal del Seguro de Cultivos.

3.2. Opción de Cobertura Suplementaria (SCO)

El Cuadro 3 muestra como interaccionan un plan “comprado” (del segundo tipo identificado en la sección anterior) y el SCO, con la finalidad de estimar las compensaciones que recibe un productor en caso de pérdidas en el ingreso.

Asume un agricultor siembra maíz en una unidad básica, en un condado de Estados Unidos en donde a través del Programa Federal del Seguro de Cultivos es posible adquirir un plan “comprado” y el SCO.

El productor de maíz adquiere, entonces, un plan “comprado” para cubrir posibles pérdidas en el ingreso esperado de la granja, el cual se estima de la multiplicación de los

³ El STAX puede interaccionar únicamente con un plan “comprado”, debido a que los dos cubren pérdidas en ingreso, mientras que los catastróficos cubren únicamente los rendimientos. Alternativamente, el STAX puede adquirirse como único plan, sin necesidad de interaccionar con otro.

rendimientos históricos por el precio esperado nacional⁴. En el cuadro 3 el ingreso esperado de la granja es 560 dólares por acre⁵ de maíz (4 dólares por bushel⁶ X 140 busheles).

En el caso de que el productor adquiriese una cobertura del 75 por ciento del ingreso esperado de la granja, recibiría un total de 420 dólares ($.75 \times 560$) por la pérdida total del cultivo (cantidad identificada en el cuadro como “ingreso en dólares garantizado de la granja”).

Adicionalmente, el agricultor puede adquirir el plan SCO, con la finalidad de recuperar parte del deducible en caso de pérdida. El productor elige un nivel de cobertura de 86 por ciento (el nivel máximo disponible en el plan) del ingreso esperado del condado⁷, por lo cual el ingreso garantizado del condado sería 481.6 dólares por acre ($.86 \times 560$).

A través del SCO, la compensación máxima que recibiría el productor, en caso de pérdidas, sería determinado de la multiplicación de la diferencia de los dos niveles de cobertura ($.86 - .75 = .11$) por el ingreso esperado del condado, lo cual resulta en un total de 61.6 dólares por acre ($.11 \times 560$).

Si los ingresos de la granja⁸ y del condado⁹ caen a 400 y 440 dólares, respectivamente, debido a que los rendimientos fueron menores a lo esperado (quizás por una sequía, inundación etc.), el productor recibiría, a través del plan “comprado”, una compensación equivalente a 20 dólares por acre, la diferencia de los ingresos de la granja, garantizado y actual ($420 - 400$). Sin embargo, el productor perdería el deducible de 140 dólares por acre ($560 - 420$).

A través del SCO el productor recibe una compensación adicional de 41.6 dólares por acre, la diferencia de los ingresos del condado, garantizado y actual ($481.6 - 440$). Es

⁴ Los rendimientos históricos promedio de la granja se multiplican por el precio esperado nacional del cultivo, el cual es determinado por USDA.

⁵ 1 acre es equivalente a 0.404686 hectáreas.

⁶ 1 bushel de maíz es equivalente a 25 kilogramos

⁷ Se obtiene de la multiplicación del precio esperado nacional y los rendimientos esperados del condado, ambos determinados por USDA.

⁸ El ingreso actual de la granja se obtiene de la multiplicación de los rendimientos obtenidos por el precio nacional del cultivo, que es determinado por USDA.

⁹ El ingreso actual del condado se obtiene de la multiplicación de los rendimientos obtenidos por el precio nacional del cultivo, ambos determinados por USDA.

decir el monto del deducible absorbido por el productor se reduce a 98.4 dólares (140-41.6), mientras que el ingreso total sería de 461.6 dólares (400+41.6+20).

El plan SCO entonces contribuye a reducir el monto del deducible, asociado al plan de aseguramiento, que el productor debe de absorber cuando se presentan pérdidas en la granja.

Se puede observar en el cuadro 3 que aun cuando ambos planes, el “comprado” y el SCO, incluyen subsidios a la prima, el productor debe pagar un cantidad de 35.5 dólares por acre, por lo cual el ingreso neto sería de 426.1 dólares (461.6 – 35.5).

Cuadro 3. Ejemplo de pagos recibidos por un productor de maíz bajo el plan de aseguramiento SCO (Opción de Cobertura Suplementaria)

(Estimaciones por acre)

Conceptos	Condado	Granja
Ingreso esperado		
Precio base de aseguramiento (dólares por bushel)	4.0	4.0
Rendimientos promedio (bushes por acre)	140.0	140.0
Ingreso esperado (dólares)	560.0	560.0
Cobertura de aseguramiento del ingreso		
Nivel de cobertura del aseguramiento del ingreso esperado de la granja (%)		75.0
Ingreso en dólares garantizado de la granja (.75x560)		420.0
Nivel de cobertura del aseguramiento del ingreso esperado del condado (%)	86.0	
Ingreso SCO en dólares garantizado del condado (.86x560)	481.6	
Ingreso actual		
Precio actual (dólares por bushel)	4.0	4.0
Rendimiento actual (bushes por acre)	110.0	100.0
Ingreso actual (dólares)	440.0	400.0
Prima pagada		
STAX		
Pagada por el productor (35%)		5.2
Subsidio (65%)		9.7
Total prima SCO		15.0
Plan comprado		
Pagada por el productor (45%)		30.3
Subsidio (55%)		37.0
Total prima plan comprado		67.3
Pago neto recibido por el productor		
Pago SCO (481.60 {ingreso SCO en dólares garantizado del condado}-440 {ingreso actual del condado})		41.6
Pago del plan comprado (420 {ingreso en dólares garantizado de la granja}-400 {ingreso actual de la granja})		20.0
Pagos de prima por el productor (5.24+30.3)		35.5
Pago neto al productor {(41.6+20)-35.54}		26.1
Ingreso actual (granja)		400.0
Ingreso neto por acre de maíz		426.1

Fuente: Smith, Vincent H; Johnson, James B; Hewlett, John P; 2015, The Supplementary Insurance Coverage Option: A New Risk Management Tool for Wyoming Producers, Agricultural Marketing Policy Paper No. 47, Montana State University. USDA, Crop Insurance Decision Tool (prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/CIDT)

3.3. Plan de Protección al Ingreso Acumulado (STAX)

El Plan de Protección al Ingreso Acumulado (STAX, por sus siglas en inglés) fue diseñado como respuesta a una queja presentada por Brasil ante la OMC sobre la producción y exportación de algodón por parte de los Estados Unidos.

Brasil inició en 2002 una queja en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC en contra de los Estados Unidos, debido a que algunas de las medidas de ayuda concedidas a los productores, usuarios y/o exportadores estadounidenses de algodón americano, estaban causando efectos desfavorables, un perjuicio grave a los intereses del país sudamericano. Después de un largo proceso de investigación, el Órgano de Solución de Diferencias dictaminó en 2004, que algunas de las subvenciones concedidas en favor del algodón americano, habían causado distorsiones en los mercados internacionales, entre los que se encuentra la subvaloración de los precios, por lo cual dichos programas debían ser derogados o modificados. Además la OMC argumentó que algunos de los programas también eran incompatibles con las obligaciones adquiridas por los Estados Unidos en el marco de la OMC, por lo cual dichas medidas de ayuda debían ser derogadas. Después de negociaciones y ajustes a los programas de ayuda cuestionados, Estados Unidos y Brasil convinieron en 2014, como finalizada dicha disputa relacionada al algodón americano¹⁰.

Estados Unidos, entonces, derogó algunos de los programas de apoyo a los productores de algodón y diseñó el STAX, entre otros, que puede causar menos efectos distorsionantes en el comercio internacional.

El Cuadro 4 muestra como interaccionan un plan “comprado” y el STAX, con la finalidad de estimar las compensaciones que recibe un productor de algodón, en caso de pérdidas en el ingreso.

Un agricultor de algodón americano, que siembra en una básica de un condado de Estados Unidos, adquiere un plan “comprado”, con la finalidad de cubrir posibles pérdidas en el ingreso esperado de la granja.

Como puede verse en el Cuadro 4, el ingreso esperado de la granja, base del aseguramiento, se estima en 663.30 dólares por acre [.66 dólares por bushel (precio) X 1,005 bushels por acre (rendimientos)]¹¹.

¹⁰www.wto.org

¹¹Los rendimientos se refieren al promedio histórico de la granja, mientras que el precio es determinado por USDA.

El productor selecciona una cobertura equivalente al 75 por ciento del ingreso esperado de la granja, por lo cual el ingreso garantizado, en caso de pérdida total del cultivo, sería 497.48 dólares por acre.

Si, adicionalmente, el agricultor adquiere el plan STAX y elige un nivel de cobertura del 90 por ciento del ingreso esperado en el condado ($.90 \times 493.02$)¹², el ingreso garantizado sería equivalente a 443.72 dólares por acre.

A través del STAX, la compensación máxima que recibiría el productor, en caso de pérdidas, sería determinado de la multiplicación de la diferencia de los dos niveles de cobertura ($.90 - .75 = .15$) por el ingreso esperado del condado, lo cual resulta en un total 73.96 dólares por acre ($.15 \times 493.02$).

El ingreso de la granja¹³ y el del condado¹⁴ cae a 474.54 y 433.62 dólares, respectivamente, debido a que los rendimientos fueron menores a lo esperado (debido a una sequía, inundación etc.). Por lo cual, el productor recibiría, a través del plan “comprado”, una compensación equivalente a 22.94 dólares por acre, la diferencia de los ingresos de la granja, garantizado y actual ($497.48 - 474.54$).

Adicionalmente, el productor, a través del STAX, recibe una compensación de 12.12 dólares por acre, que es el resultado de la multiplicación de la diferencia de los ingresos del condado (garantizado y actual) por el factor 1.20, que es una opción en el plan si se desea incrementar el pago recibido ($[443.72 - 433.62] \times 1.20$).

El productor de algodón recibiría 509.6 dólares provenientes del ingreso actual y las compensaciones ($474.54 + 22.94 + 12.12$). El ingreso neto, sin embargo, sería de 487.39, una vez que se descuentan los pagos del productor por las primas de los planes (22.20 dólares por acre).

¹² La información sobre rendimientos y precio del cultivo, para estimar el ingreso esperado en el condado, son determinados por USDA.

¹³ El ingreso actual de la granja se obtiene de la multiplicación de los rendimientos por el precio del cultivo, que es determinado por USDA.

¹⁴ El ingreso actual del condado se obtiene de la multiplicación de los rendimientos por el precio del cultivo, ambos determinados por USDA.

Cuadro 4. Ejemplo de pagos recibidos por un productor de algodón bajo el STAX (Plan de Protección al Ingreso Acumulado)		
(Estimaciones por acre)		
Conceptos	Condado	Granja
Ingreso esperado		
Precio base de aseguramiento {el mayor del actual (.66) y del esperado (el cual se asume igual a 0.63), dólares por bushel}	0.66	0.66
Rendimientos promedio (bushels por acre)	747.00	1,005.00
Ingreso esperado (dólares)	493.02	663.30
Cobertura de aseguramiento del ingreso		
Nivel de cobertura del aseguramiento del ingreso esperado de la granja (%)		75.00
Ingreso en dólares garantizado de la granja (.75x663.3)		497.48
Nivel de cobertura del aseguramiento del ingreso esperado del condado (%)	90.00	
Ingreso STAX en dólares garantizado del condado (.90x493.02)	443.72	
Ingreso actual		
Precio actual (dólares por bushel)	0.66	0.66
Rendimiento actual (bushels por acre)	657.00	719.00
Ingreso actual (dólares)	433.62	474.54
Prima pagada		
STAX		
Pagada por el productor (20%)		4.59
Subsidio (80%)		18.38
Total prima STAX		22.97
Plan comprado		
Pagada por el productor (45%)		17.61
Subsidio (55%)		21.53
Total prima plan comprado		39.14
Pago neto recibido por el productor		
Pago STAX [(443.72 {ingreso STAX en dólares garantizado del condado}-433.62 {ingreso actual del condado})x1.20 (el factor de protección STAX elegido)]		12.12
Pago del plan comprado (497.48 {ingreso en dólares garantizado de la granja}-474.54 {ingreso actual de la granja})		22.94
Pagos de prima por el productor (4.59+17.61)		22.20
Pago neto al productor {(12.12+22.94)-22.20}		12.85
Ingreso actual (granja)		474.54
Ingreso neto por acre de algodón		487.39
Fuente: Deliberto, Michael A; 2015, STAX Crop Insurance for Louisiana Cotton Producers, Staff Report No. 2015-15, AgCenter LSU. USDA, Crop Insurance Decision Tool (prodwebnlb.rma.usda.gov/apps/CIDT)		

3.4. Otras consideraciones sobre el aseguramiento de cultivos

Los productores deben de cumplir ciertos mandamientos sobre la conservación de los recursos naturales, específicamente sobre humedales y sobre tierras con marcada tendencia a la erosión, con la finalidad de ser beneficiarios del Programa Federal del Seguro de Cultivos.

Los productores en Estados Unidos también tienen la opción de asegurar cultivos para los cuales no existen planes disponibles en el Programa Federal del Seguro de Cultivos, a través del “Programa de Asistencia en Caso de Desastres para Cultivos No Asegurables” (NAP, por sus siglas en inglés), del Capítulo XII (Misceláneos) de la Ley Agrícola 2014.

El NAP ofrece dos tipos de cobertura, ambas de los rendimientos, en caso de pérdidas ocasionadas por sequías, inundaciones y otros desastres naturales. En la primera los productores pueden asegurar un máximo del 50 por ciento de los rendimientos, para lo cual deben de realizar un pago, por servicios administrativos, que varía de 250 dólares, por cultivo y condado, a un máximo de 1,875 dólares, por condado.

Sin embargo, el pago administrativo es condonado a los productores que sean limitados en recursos, que sean “principiantes” y a los que sean considerados socialmente en desventaja (que han sido sujetos a prejuicios étnicos o raciales). Las pérdidas en rendimientos son compensadas al 55 por ciento del precio de mercado.

En el segundo tipo de cobertura se puede asegurar entre el 50 y 65 por ciento de los rendimientos, para lo cual los productores deben pagar la cantidad mencionada previamente (250 -1,875 dólares) y una prima (resultado de la multiplicación: $.0525 \times$ el nivel de cobertura \times acres \times rendimientos \times precio de mercado).

La prima, sin embargo, es reducida en un 50 por ciento a los productores que sean limitados en recursos, que sean “principiantes” y a los que sean considerados socialmente en desventaja. Las pérdidas en rendimientos son compensadas al 100 por ciento del precio de mercado.

Un productor, con el NAP, puede recibir un máximo de 125,000 dólares en compensaciones, además de que quienes hayan obtenido un ingreso bruto ajustado mayor a 900,000 dólares no son elegibles para recibir los beneficios del programa.

4. Presupuesto de la Ley Agrícola 2014

La Ley Agrícola 2014 considera los recursos requeridos para la instrumentación de todos los programas, tal como puede apreciarse en el cuadro 5.

El Cuadro 5 muestra que si los programas de la Ley Agrícola 2008 se hubieran mantenido sin cambios otros 5 años, el costo hubiera sido de casi 494 mil millones de dólares. Sin embargo, se estima que el costo de la Ley Agrícola 2014 será de alrededor de 489 mil millones de dólares, 5 mil millones de dólares menos de lo que hubiera costado la Ley Agrícola 2008 durante el periodo 2014-2018.

El Cuadro 5 muestra que los recursos autorizados para la operación del Título XI (Seguro de cultivos), en el que se incluyen los tipos de planes mencionados en la sección anterior (el CAT, el comprado, el SCO y el STAX), contabilizarían alrededor de 41.5 mil millones de dólares durante el periodo 2014-2018, lo cual representa 1.8 mil millones adicionales de lo que hubiera costado continuar con los programas, sin ningún ajuste, de la Ley Agrícola 2008.

Título	Concepto	Ley Agrícola 2008	(%)	Ley Agrícola 2014	(%)	Cambio
I	Productos básicos	29,888.0	6.1	23,556.0	4.8	-6,332.0
II	Conservación	28,373.0	5.7	28,165.0	5.8	-208.0
III	Comercio	1,718.0	0.3	1,782.0	0.4	64.0
IV	Nutrición	393,930.0	79.8	390,650.0	79.9	-3,280.0
V	Financiamiento	-1,011.0	-0.2	-1,011.0	-0.2	0.0
VI	Desarrollo rural	13.0	0.0	218.0	0.0	205.0
VII	Investigación, extensionismo, y temas relacionados	111.0	0.0	800.0	0.2	689.0
VIII	Silvicultura	3.0	0.0	8.0	0.0	5.0
IX	Energía	84.0	0.0	625.0	0.1	541.0
X	Horticultura	536.0	0.1	874.0	0.2	338.0
XI	Seguro de cultivos	39,592.0	8.0	41,420.0	8.5	1,828.0
XII	Misceláneos	705.0	0.1	1,544.0	0.3	839.0
Gasto directo total		493,942.0	100.0	488,631.0	100.0	-5,311.0

Fuente: Jim Monke, 2014, Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill, Congressional Research Service, R42484.

Como se muestra en el Cuadro 6, el costo adicional de los planes de seguro nuevos (SCO, STAX) y de ajustes al Programa Federal del Seguro de Cultivos, sería de 2.3 mil millones de dólares, mientras que los ahorros contabilizarían 427 millones de dólares, lo

que resulta en gastos adicionales netos de aproximadamente 1.8 mil millones de dólares, como ya se mencionó.

Los ajustes al Programa Federal representarían costos adicionales y ahorros presupuestarios. Por ejemplo, el que los productores “principiantes” (o que inician actividades) reciban apoyos adicionales, tal como una mayor tasa de subsidio a la prima de los planes de seguro, equivaldría a un costo de 84 millones de dólares.

Por otra parte, una de las fuentes de ahorro se deriva de que los productores que se registren en el Programa de Cobertura al Riesgo Agrícola¹⁵, un nuevo tipo de apoyo autorizado en el Capítulo I de la Ley Agrícola, optarían por adquirir planes de seguro con menores niveles de cobertura, lo cual reduciría los recursos presupuestales destinados para subsidios a la prima y para gastos administrativos y operativos. Por este concepto, los ahorros serían equivalentes a 240 millones de dólares, tal como puede verse en el Cuadro 6.

¹⁵ Ver Reporte del CEDRSSA de junio de 2015: los Programas de Productos Básicos de la “Farm Bill” (Ley Agrícola) 2014 de los Estados Unidos.

Cuadro 6. Cambio estimado del gasto a realizarse a través de los programas de aseguramiento de cultivos del Título XI de la Ley Agrícola
(Millones de dólares estadounidenses)

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Ley Agrícola 2008	6,380.0	8,325.0	8,226.0	8,276.0	8,385.0	39,592.0
Ley Agrícola 2014	6,382.0	8,399.0	8,742.0	8,834.0	9,063.0	41,420.0
Cambio	2.0	74.0	516.0	558.0	678.0	1,828.0
Opción de Cobertura Suplementaria (SCO)	0.0	13.0	133.0	184.0	214.0	544.0
Cobertura de márgenes del arroz	0.0	0.0	4.0	5.0	5.0	14.0
Ajustes a la prima en la política de rendimientos catastróficos de los cultivos (CAT)	0.0	-5.0	-44.0	-52.0	-52.0	-153.0
Unidades empresariales para cultivos irrigados y no irrigados	0.0	6.0	55.0	63.0	64.0	188.0
Ajustes al historial de producción reciente	0.0	3.0	30.0	42.0	45.0	120.0
Producción de césped autóctono	0.0	-1.0	-7.0	-11.0	-15.0	-34.0
Nivel de cobertura por práctica	0.0	2.0	17.0	20.0	21.0	60.0
Disposiciones para agricultores y ganadero que inician actividades	0.0	2.0	23.0	28.0	31.0	84.0
Protección al ingreso acumulado del algodón (STAX)	0.0	35.0	325.0	308.0	386.0	1,054.0
Aseguramiento del ingreso del cultivo del maní	0.0	1.0	13.0	15.0	15.0	44.0
Implementación	1.0	12.0	14.0	14.0	14.0	55.0
Fraude en el aseguramiento de los cultivos	1.0	8.0	9.0	9.0	9.0	36.0
Política de aseguramiento de cultivos con respecto a Investigación y desarrollo	0.0	3.0	4.0	4.0	4.0	15.0
Aseguramiento de cultivos orgánicos	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	3.0
Aseguramiento basado en un índice sobre las condiciones meteorológicas	0.0	1.0	11.0	13.0	13.0	38.0
Efectos de participación en los programas de productos básicos (en el programa ARC)	0.0	-7.0	-72.0	-85.0	-76.0	-240.0
Cambio	2.0	73.0	516.0	558.0	679.0	1,828.0

Fuente: Jim Monke, 2014, Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill, Congressional Research Service, R42484

El monto de los recursos gastados a través del Programa Federal del Seguro de Cultivos puede variar del presupuestado, debido a factores tales como los cambios en los precios de los cultivos y a que las condiciones climatológicas sean adversas o favorables.

El Cuadro 7 muestra el monto gastado, en 2015, en subsidios a la prima, principal destino de los recursos del Programa Federal. Como puede verse en el Cuadro 7, los planes “comprados” absorbieron la mayoría de los recursos (96.1 por ciento) gastados en subsidios a la prima, mientras que el CAT, el SCO y el STAX requirieron únicamente el 2.9 por ciento del monto total.

Cuadro 7. Subsidios a la prima gastados a través de los diferentes tipos de planes de aseguramiento		
(Dólares y porcentajes)		
Tipos de planes	2015 (1)	(%)
Catastróficos (CAT)	137,977,302.0	2.3
Comprados	5,841,416,802.0	96.1
Basados en los rendimientos		
Historial de producción reciente	458,944,440.0	7.5
Protección de los rendimientos	260,775,498.0	4.3
Índice de precipitación	123,017,432.0	2.0
Aseguramiento de cantidades en dólares	36,334,722.0	0.6
Aseguramiento de cantidades en dólares basado en árboles	10,412,015.0	0.2
Índice de vegetación	8,399,479.0	0.1
Aseguramiento de cantidades en dólares basado en rendimientos	8,148,062.0	0.1
Protección de los rendimientos en un área	5,810,683.0	0.1
Aseguramiento de cantidades en dólares para la acuicultura	250,663.0	0.0
Basados en el ingreso		
Protección del ingreso	4,761,459,870.0	78.3
Protección del ingreso en un área	71,183,163.0	1.2
Protección del ingreso de toda la granja	38,192,802.0	0.6
Historial de ingresos recientes	26,094,657.0	0.4
Protección del ingreso con exclusión del precio de cosecha	23,729,231.0	0.4
Aseguramiento del ingreso de la nuez	7,700,215.0	0.1
Protección del ingreso en un área- precio de la cosecha	963,870.0	0.0
Otro tipo de planes	99,355,147.0	1.6
Protección al ingreso acumulado (STAX)	76,299,512.0	1.3
Opción de cobertura suplementaria (SCO)	23,055,635.0	0.4
Total	6,078,749,251.0	100.0
(1) Se refiere al año en que un cultivo es cosechado. Información disponible al 16 de mayo de 2016.		
Fuente: USDA		

5. La Ley Agrícola y la OMC

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁶ identifica tres tipos principales de programas de ayuda, dependiendo del nivel de distorsión que causan en la producción y el comercio.

Los programas de ayuda de la “caja o compartimiento ámbar”, los más distorsionantes y entre los que se encuentra los precios de garantía, pueden tener efectos directos en la producción y el comercio.

El segundo tipo se refiere a medidas que pueden no tener efectos directos en la producción y el comercio, conocidos como del “compartimiento o caja verde”, incluyen los servicios comprendidos en programas gubernamentales de, por ejemplo, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria. También se incluyen los pagos directos a los agricultores que se supone no estimulan la producción, como ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar a la reestructuración de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional.

El último de los principales tipos de programas es referido como de la “caja o compartimiento azul”, e incluye los pagos directos a los productores en casos en que se les exija limitar la producción.

Adicionalmente, los países en desarrollo pueden utilizar, sin limitaciones, algunos programas destinados a fomentar el desarrollo agrícola y rural, así como las subvenciones a los insumos agrícolas destinados a los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, entre otros tipos de apoyos.

Los países firmantes del Acuerdo sobre la Agricultura, entre los que se encuentran los Estados Unidos y México, adquirieron el compromiso de reducir el monto de la ayuda interna otorgada a los productores agropecuarios a través de medidas de la “caja ámbar”, las cuales, se asume, son los más distorsionantes en la producción y el comercio.

¹⁶ El Acuerdo sobre la Agricultura, que entró en vigencia a partir de 1995, establece las reglas que rigen el comercio de productos agropecuarios entre los países miembros de la OMC, entre los que se encuentran México y Estados Unidos, particularmente en los siguientes temas: el “Acceso a los mercados” (relacionado a las diversas restricciones comerciales que afectan las importaciones tales como las cuotas y las tarifas arancelarias), la “Ayuda interna” (que se refiere a las subvenciones y los programas, incluidos los que elevan o garantizan los precios al productor y los ingresos de los agricultores) y los “Subsidios a las exportaciones” (relacionado a los métodos utilizados para lograr artificialmente que las exportaciones sean competitivas).

Los países desarrollados, como Estados Unidos, acordaron reducir el monto de los apoyos otorgados a los productores a través de programas de la “caja ámbar” en un 20 por ciento a lo largo de 6 años a partir de 1995, mientras que los países en desarrollo, como México, convinieron en reducir dicho tipo de ayuda en 13 por ciento en 10 años. Los países con menor desarrollo no estuvieron obligados a hacer ninguna reducción.

La cantidad máxima anual de ayuda que Estados Unidos puede destinar a los productores agropecuarios a través de medidas de la “caja ámbar”, se redujo de 23,879.1 millones a 19,103.3 millones de dólares en un periodo de 6 años (1995-2000), 20 por ciento, tal como se acordó en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. A partir de 2000 el límite de la “caja ámbar” se mantiene en los 19,103.3 millones de dólares¹⁷.

Sin embargo, los países están autorizados a otorgar ayuda de la “caja ámbar” en montos pequeños (identificados como “*de minimis*”) que no son sujeto a los compromisos de reducción. Dicho tipo de ayuda puede ser referida a un producto específico de base¹⁸ o no referida a productos específicos y puede otorgarse, en el caso de los países desarrollados, por un monto máximo equivalente al 5 por ciento (10 por ciento en el caso de los países en desarrollo) del valor total de la producción del producto de base en cuestión/de la producción agropecuaria cuando no es referida a productos específicos.

Estados Unidos, por ejemplo, reportó a la OMC^{19,20} que en 2013 otorgó ayuda de la “caja ámbar” referida al producto de base “trigo”, por un total de 1,317.484 millones (de los cuales 1,250.635 correspondían a subsidios a la prima de seguros), cantidad mayor que la del 5 por ciento del valor de la producción del cultivo (730.222 millones de dólares). Por lo cual, este apoyo a los productores de trigo se contabilizó en el total de la ayuda de la “caja ámbar”, que llegó a 6,891.782 millones de dólares pero no sobrepasó el monto de 19,103.3 millones de dólares, que es el límite para Estados Unidos (tal como se señaló).

El país norteamericano, por otra parte, reportó que en 2013 otorgó ayuda de la “caja ámbar” no referida a productos específicos, por un total de 272.444 millones de dólares,

¹⁷ OMC (www.wto.org)

¹⁸ Por Producto agropecuario de base se entiende el producto en el punto más próximo al de la primera venta, según se especifique y justifique por cada miembro de la OMC.

¹⁹ La OMC requiere, a los países miembros, presentar notificaciones para evaluar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre la Agricultura.

²⁰ OMC, notificación, 25 de mayo de 2016, G/AG/N/USA/108

monto menor que el equivalente al 5 por ciento del valor de la producción agropecuario de los Estados Unidos (19,578.999 millones de dólares). Por lo cual, la ayuda de la “caja ámbar” no referida a productos específicos no fue sujeta a los compromisos de reducción²¹.

Como se mencionó y como se ilustra en el Cuadro 8, el subsidio a la prima de los planes de seguro ha sido reportado por Estados Unidos como ayuda de la “caja ámbar”, específicamente de la referida a productos específicos. Sin embargo, las comisiones y ganancias pagadas a las compañías de aseguradoras privadas, así como los gastos administrativos y operativos del Programa Federal del Seguro de Cultivos, son reportados como ayuda de la “caja verde”, que no es sujeta a las reducciones acordadas.

Los analistas coinciden en que, si bien la ayuda otorgada a los productores a través de programas de la “caja ámbar” se incrementará con la Ley Agrícola 2014, Estados Unidos, muy probablemente no excederá su límite actual para ese tipo de apoyo^{22,23}. El país norteamericano puede otorgar en ayuda a través de medidas de la “caja ámbar” como se mencionó, 19.10 mil millones de dólares²⁴ y montos *de minimis* (derivados del 5 por ciento del valor total de la producción de cada producto de base y del valor total de la producción agropecuaria).

²¹ Se pueden consultar los siguientes documentos acerca del comercio de productos agropecuarios en el marco de la OMC: México y sus compromisos sobre “Ayuda Interna” en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, Reporte del CEDRSSA, Marzo de 2015; Tarifas y otras barreras al comercio agropecuario, Reporte del CEDRSSA, Junio de 2014.

²² Randy Schnepf, 2014 Farm Bill Provisions and WTO Compliance, 2014, December; Vincent H. Smith, The 2014 US Farm Bill: Implications for the WTO Doha Round in a Post Bali Context, en Tackling Agriculture in the Post-Bali Context- A collection of short Essays, edited by Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn, ICTSD, 2014..

²³ Es importante destacar que los montos de los gastos directos de la Ley Agrícola no son equivalentes a aquellos de la ayuda interna reportada a la OMC. La metodología para estimar la ayuda interna que se reporta a la OMC, es más completa y cubre no solamente gastos directos sino otro tipo de apoyos a los productores. Por ejemplo, la ayuda otorgada a los productores estadounidenses a través del programa de azúcar se deriva principalmente de las cuotas a las importaciones y no de gasto directo de gobierno. Este tipo de beneficios que reciben los productores, a través de los precios internos más altos que reciben, se cuantifican en los reportes sobre ayuda interna que se envían a la OMC.

²⁴ Como se mencionó, el monto se redujo de 23,879.1 millones a 19,103.3 millones de dólares en 6 años (1995-2000), 20 por ciento, tal como lo comprometió Estados Unidos en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. A partir de 2000 el límite se mantiene en 19,103.3 millones de dólares.

Cuadro 8. Clasificación OMC de los programas (planes) sobre aseguramiento de cultivos de la Ley Agrícola (Farm Bill) 2014

Programa	Condición en la Ley Agrícola 2014	Clasificación OMC
Opción de Cobertura Suplementaria (SCO)	Programa nuevo	Ámbar
Protección al ingreso acumulado del algodón (STAX)	Programa nuevo	Ámbar
Aseguramiento de cultivos	Planes de aseguramiento reautorizados	Los subsidios a la prima son Ámbar; Los costos de subscripción y administrativos son clasificados como verdes
Cobertura de márgenes del arroz	Nueva funcionalidad	Ámbar
Ajustes a la prima en la política de rendimientos catastróficos de los cultivos (CAT)	Nueva funcionalidad	Ámbar
Unidades empresariales para cultivos irrigados y no irrigados	Nueva funcionalidad	Ámbar
Ajustes al historial de producción reciente	Nueva funcionalidad	Ámbar
Producción de césped autóctono	Nueva funcionalidad	Ámbar
Nivel de cobertura por práctica	Nueva funcionalidad	Ámbar
Disposiciones para agricultores y ganaderos que inician actividades	Nueva funcionalidad	Ámbar
Interacción SCO/STAX/Aseguramiento de cultivos	Nueva funcionalidad	Sin clasificar
Aseguramiento del ingreso del cultivo del maní	Programa nuevo	Ámbar
Política de aseguramiento de cultivos con respecto a Investigación y desarrollo	Nueva funcionalidad	Verde
Aseguramiento de cultivos orgánicos	Nueva funcionalidad	Ámbar
Aseguramiento basado en un índice sobre las condiciones meteorológicas	Nueva funcionalidad	Ámbar
Cumplimiento en materia de conservación	Nueva funcionalidad	Sin clasificar
Efectos de la participación en el programa de productos básicos "ARC"	Nueva funcionalidad	Ámbar

Fuente: OMC, 2014, Notificación de los Estados Unidos, G/AG/N/USA/100; Jim Monke, 2014, Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill, Congressional Research Service, R42484; Randy Schnepf, 2014, 2014 Farm Bill Provisions and WTO Compliance, Congressional Research Service, R43817.

Sin embargo, la OMC es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco del “Programa de Doha para el Desarrollo”, iniciadas por los Ministros de Comercio de los países Miembros en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, durante la Cuarta Conferencia Ministerial²⁵. Las recientes negociaciones sobre la agricultura, condujeron a la elaboración de un documento “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura”, presentado en diciembre de 2008²⁶. La OMC explica que el documento de modalidades “contiene fórmulas para reducir los aranceles y las subvenciones causantes de distorsión del comercio”²⁷. Sin embargo, dicho documento no presenta reglas acordadas sino lo que se está negociando y pudiera acordarse en el futuro.

El “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura” propone más reducciones en la **ayuda interna** otorgada a través de medidas de la “caja ámbar”, las cuales son las más distorsionantes del comercio. Si las modalidades son aprobadas, el nuevo límite de ayuda de la “caja ámbar” para los Estados Unidos sería de \$7.64 mil millones de dólares anuales, mientras que el porcentaje *de minimis* se reduciría a 2.5% del valor de la producción agropecuaria (o bien, como se mencionó, del valor de la producción de cada producto agropecuario de base).

Algunos autores han expresado que con la Ley Agrícola 2014, Estados Unidos difícilmente podría cumplir con las reducciones propuestas para la ayuda de la “caja ámbar” en el “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura”. Por lo cual, el país norteamericano difícilmente apoyará el que se apruebe dicho documento en los términos en que se encuentra redactado²⁸.

²⁵ La Conferencia Ministerial, que habitualmente se reúne cada dos años, es el órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC. En ella están representados todos los Miembros de la OMC. La Conferencia puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (www.wto.org).

²⁶ OMC, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura, 6 de diciembre de 2008, (TN/AG/W/4/Rev.4).

²⁷ www.wto.org

²⁸ Los programas de la Ley Agrícola 2014 también pueden ser cuestionados a través del procedimiento de solución de diferencias de la OMC si se considera que dichas medidas causan perjuicios graves a los intereses de otro país miembro, según se expresa en los Artículos 5(C) y 6.3 del “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”. También se puede ver el Reporte del CEDRSSA de junio de 2015 “Los Programas de productos básicos de la “Farm Bill” (Ley Agrícola) 2014 de los Estados Unidos”, para información relacionada a ese tema.

6. El aseguramiento agrícola en Estados Unidos y México

En México el aseguramiento de los cultivos agrícolas se ha intensificado durante los últimos años, tal como se pueden apreciar en el número de hectáreas que han sido cubiertas a través de los diferentes planes disponibles. Las hectáreas aseguradas se incrementaron de 2 millones en 2000 a poco más de 14 millones en 2013, lo cual representó un incremento del 8 a representar el 56 por ciento del total de la superficie arable y con cultivos permanentes²⁹.

Sin embargo, la penetración del aseguramiento agrícola en México es limitada si compara con el nivel prevaleciente en Estados Unidos. En 2003 se aseguraron en México el equivalente al 56 por ciento de la superficie arable y con cultivos permanentes, tal como se mencionó, mientras que en Estados Unidos a través del Programa Federal del Seguro de Cultivos se cubrió alrededor del 78 por ciento³⁰.

El Cuadro 9 muestra una comparación de los principales tipos de planes de aseguramiento subsidiados, que están disponible en Estados Unidos y México para los productores agropecuarios.

Destaca en el Cuadro 9 que en los dos países se ofrecen planes catastróficos, en donde la prima del seguro llega a ser completamente subsidiada, aun cuando Estados Unidos se debe de realizar un pago por gastos administrativos (condonado a productores de recursos escasos y a los “principiantes”).

En el segundo tipo de plan mostrado en el Cuadro 9, los productores de Estados Unidos y México reciben un subsidio a la prima para comprar un seguro, usualmente con un nivel mayor de cobertura del ingreso o los rendimientos.

En México los dos tipos de planes están disponibles para un mayor número de cultivos que en Estados Unidos, sin embargo, los productores en nuestro vecino del norte tienen disponible el NAP, precisamente para el aseguramiento de los cultivos que no sean elegibles a través del CAT y de los planes “comprados”.

Adicionalmente, los productores en Estados Unidos tienen la opción de adquirir el STAX y el SCO con la finalidad de que se cubra parte del deducible, en caso de pérdidas ocasionadas por, principalmente, desastres naturales, tal como se mencionó previamente.

²⁹ Estimaciones propias con información de la FAO (faostat3.fao.org) y del 3er Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto, 2014-2015, Anexo Estadístico.

³⁰ Estimaciones propias con información de la FAO (faostat3.fao.org) y de USDA (www.rma.usda.gov).

Las limitaciones presupuestales en México también condicionan la expansión del aseguramiento de cultivos, debido a que los programas de gobierno se deben de ajustar a los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, en Estados Unidos aun cuando la Ley Agrícola 2014 estima un aproximado de los recursos presupuestales, existe una gran flexibilidad para ejercer las cantidades “que sean necesarias³¹” para los pagos de los subsidios a la primas, de las compensaciones a los productores y de las remuneraciones a las compañía aseguradoras privadas, entre otros.

El monto de los recursos ejercidos en Estados Unidos puede decrecer o incrementar, dependiendo de factores tales como los cambios en los precios de los cultivos y las condiciones climatológicas, sean adversas o favorables, tal como se mencionó previamente.

Un último factor que ha limitado la expansión del uso de los planes en México, cuando se compara con Estados Unidos, es la relativamente escasa cultura de aseguramiento.

³¹ Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Bill, 2017, House of Representatives.

Cuadro 9. Comparación de los principales tipos de planes de seguro agrícolas disponibles en México y Estados Unidos, con participación de recursos públicos

Tipo de planes/concepto	México	Estados Unidos (1)
Catastróficos		
Definición	Programa de aseguramiento agropecuario, componente de contingencias	Protección contra riesgos catastróficos (CAT)
Población elegible	A. Productores de bajos ingresos sin aseguramiento	Productores de cultivos elegibles
	B. Productores con 20 hectáreas o menos y con seguro agropecuario, ubicados en localidades y estados seleccionados	
Cultivos	A. Cultivos anuales (máximo 20 hectáreas), frutales perennes, café o nopal (máximo 10 hectáreas).	Alrededor de 130 cultivos elegibles
	B. En algunas localidades se consideran casi todos los cultivos (excluyendo hortalizas, frutales, soya, maíz y frijol), mientras que en otras únicamente maíz, frijol, arroz, trigo, amaranto, canola, cebada, café, sorgo, plátano y cítricos	
Tipos de pérdidas	Basadas en rendimientos	Basadas en rendimientos
Riesgos cubiertos	Fenómenos climáticos extremos tales como sequías, exceso de lluvia, vientos y heladas	Desastres naturales, como es definido, tales como sequías e inundaciones
Subsidio	A. 100 por ciento del costo de la prima	100 por ciento del costo de la prima. Los productores, a excepción de los limitados en recursos y los principiantes, cubren una cuota de gastos administrativos equivalente a 300 dólares por cultivo y condado (alrededor de \$5,550 pesos)
	B. 25, 30 ó 40 por ciento del costo de la prima, dependiendo de la localidad	
Cobertura	A. Cantidad máxima de apoyo: 10 ó 20 hectáreas, dependiendo del cultivo; Monto máximo: \$1,500 ó \$2,500 por hectárea, dependiendo del cultivo.	50 por ciento de la pérdida en rendimientos, la cual es indemnizada al 55 por ciento del precio de mercado
	B. La cobertura contratada, por un máximo de 20 hectáreas	
Comprados		
Definición	Programa de aseguramiento agropecuario, componente de subsidio	Planes de seguro comprados
Población elegible	Productores que aseguren cultivos cuando contraten y paguen la prima o cuota de una o varias coberturas de riesgos	Productores de cultivos elegibles
Cultivos	426 cultivos especificados en un catálogo	Alrededor de 130 cultivos elegibles
Tipos de pérdidas	Basadas en rendimientos y en ingresos	Basadas en rendimientos y en ingresos
Riesgos cubiertos	Climatológicos (ejemplos: sequías, heladas e inundación), relacionados con la nacencia (ejemplo: la imposibilidad de realizar la siembra), biológicos (ejemplos: plagas y enfermedades) y relacionados con los riesgos de variación en el precio de comercialización de la producción	Incluye, entre otros, desastres naturales, enfermedades y plagas.
Subsidio	(2) Cultivos básicos: 35, 40, 45 ó 60 por ciento del costo de la prima, dependiendo del municipio y estado, con un límite por hectárea de \$750, \$550, \$650 ó \$1,175, dependiendo del municipio y estado	Para una unidad básica u opcional varía entre 67 por ciento (83 por ciento para una unidad empresarial) del costo de la prima para una cobertura de 50 o más pero menos de 55 por ciento (por ejemplo, de un cierto nivel de rendimientos estimado), y 38 por ciento (53 por ciento para una unidad empresarial) para una cobertura de 85 por ciento. Los productores "principiantes" reciben 10 por ciento adicional de subsidio.
	Otros cultivos: 30 por ciento del costo de la prima, con un límite por hectárea de \$450	
Cobertura	La cobertura contratada	Una cobertura contratada igual o menor al 85 por ciento
(1) no se incluyen las coberturas ofrecidas en Estados Unidos a través de STAX, SCO y el NAP, mencionados previamente		
(2) los cultivos básicos se refieren al algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, garbanzo, maíz, sorgo, soya y trigo		
Fuente: DOF, 2015, Acuerdo por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las Reglas de Operación del Programa de Aseguramiento Agropecuario, 27 de diciembre; DOF, 2015, Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016, 30 de diciembre; 2015, Agricultural Adjustment Act of 1938 & Federal Crop Insurance Act, enacted November 02, P.L. 114-74.		

7. Consideraciones finales

En México y Estados Unidos se ofrecen planes de aseguramiento subsidiados, con la finalidad de compensar a los productores agrícolas en caso de pérdidas (sea en

rendimientos e ingreso) ocasionadas por sequias, inundaciones y plagas, entre otros factores.

La adquisición de planes aseguramiento de cultivos, principalmente subsidiados, se ha intensificado notablemente en México durante los últimos años. Sin embargo, todavía no se alcanzan los niveles de penetración del aseguramiento agrícola que se tienen en Estados Unidos.

La expansión del aseguramiento agrícola en México es limitada por el presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras que en Estados Unidos se garantizan los recursos “que sean necesarias” para los pagos de los subsidios a la primas, de las compensaciones a los productores y de las remuneraciones a las compañía aseguradoras privadas, entre otros.

Además, otra limitante es la relativamente escasa cultura de aseguramiento que se tienen en México entre los productores, si se compara con la valoración sobre la importancia de ese tipo de protección que hacen los agricultores estadounidenses.

El sector agroalimentario mexicano se encuentra muy integrado con el de Estados Unidos, así por ejemplo aproximadamente el 75 por ciento de las importaciones y el 77 por ciento de nuestras exportaciones primarias tuvieron, en 2014, como origen/destino a nuestro vecino del norte.

Es importante el análisis de las políticas públicas agropecuarias de los Estados Unidos, que es nuestro principal socio comercial y nuestro principal competidor, con el objetivo de contribuir a la mejora de los instrumentos de apoyo a los productores mexicanos.

El presente análisis del Programa Federal del Seguro de Cultivos, que tuvo ajustes (modificaciones y la inclusión de nuevos planes) en la Ley Agrícola o “Farm Bill” 2014, esperamos que contribuya a ese objetivo de evolución, cambios y mejoras, en los instrumentos de aseguramiento agropecuario en nuestro país.

Documento disponible en www.cedrssa.gob.mx



Av. Congreso de la Unión núm. 66, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, 15960 México, D.F., Edif. I, planta baja