



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

***SUBPROGRAMA DE COBERTURAS DE PRECIOS DE GRANOS
Y OLEAGINOSAS DENTRO DE LOS APOYOS A LA
COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA DEL GOBIERNO
FEDERAL DE MÉXICO DURANTE EL PERIODO 1995-2000.***

**TESINA
QUE PARA OTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA: ISMAEL ALEJANDRO MORA GUERRERO

ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL MARQUEZ ZARATE



Ciudad Universitaria, México, D.F. 2009.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mis padres, hija, hermanos y sobrinos con inmenso cariño.

Expreso mi gratitud y agradecimiento a mis profesores y asesores que sin ellos no hubiera sido posible el presente trabajo.

INDICE

	Pag.
Introducción.	4
Apartado 1. Contexto Nacional e Internacional del Mercado de Granos	9
1.1 Contexto del Mercado de Granos en México	9
1.2 Contexto Internacional del Mercado de Granos	13
1.3 Producción y Comercialización Nacional de Granos	16
Apartado 2. Apoyos a la Comercialización Agropecuaria	19
2.1 Antecedentes de la Comercialización Agropecuaria	19
2.2 Creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).	26
2.3 Política económica de apoyos agrícolas	29
2.4 El Programa de Apoyos a la Comercialización Agropecuaria del Gobierno Federal 1995-2000	31
2.5 Subprograma de Información Comercial: un Balance del Periodo 1995-2000.	32
Apartado 3. Subprograma de Cobertura de Precios de Granos y Oleaginosas 1995-2000.	35
3.1 Antecedentes del Subprograma	35
3.2 Evolución y Seguimiento de las Coberturas de Precios Granos y Oleaginosas.	38
3.3 Análisis e interpretación de Subprograma de Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas del Gobierno Federal.	46
3.4 Costos y Beneficios del Programa.	47
Apartado 4. Conclusiones.	58
Fuentes de Información	69
Siglas	72

Introducción

México está situado al norte del Continente Americano, delimitado en su frontera norte por Estados Unidos y al sur, por Belice y Guatemala. Lo bañan, al oeste, el Océano Pacífico y, al este, el Golfo de México y el Mar del Caribe. Con una superficie total de 197 millones de hectáreas, se coloca en cuarto lugar entre los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) por su tamaño. La topografía del país consiste principalmente en un altiplano rodeado de dos cadenas montañosas que atraviesan el país de norte a sur en la parte oriental y occidental del país, y que dominan estrechas planicies costeras. La Península de Baja California corta la cadena montañosa del oeste, mientras que la península de Yucatán es una formación calcárea llana situada en la parte oriental. Las tierras cultivables ocupan cerca de 31 millones de hectáreas aproximadamente, lo que representa sólo un 16 por ciento de la superficie total. Las praderas naturales representan un 41 por ciento, los bosques 25 por ciento, y las malezas cerca de 16 por ciento. La densidad promedio de la población agrícola, alrededor de 0.9 personas por hectárea cultivable, es relativamente alta con relación a la de los otros países miembros de la OCDE.

El país cuenta con una frontera agrícola de 30.2 millones de hectáreas. De estas, 5.4 millones de hectáreas tienen riego (aunque se cuenta con una infraestructura en 6.3 millones, se tiene potencial para 8.9 millones de hectáreas) el resto (16.3 millones de hectáreas) corresponde a superficies de temporal. Esto hace que la agricultura dependa en mayor medida de las condiciones climatológicas¹.

La población de México es la tercera más grande de los países miembros de la OCDE, con más de 91 millones de habitantes en 1995 (más de 100 millones a 2008) y una densidad promedio de 46 personas por kilómetro cuadrado. El

¹ Notimex, *Destaca Sagarpa importancia del sector rural en economía*, Excelsior, jueves 15 de mayo 2008, p. 9.

crecimiento demográfico anual de 2 por ciento entre 1985 y 1995, fue el segundo más alto de los países miembros de la OCDE, aún cuando ha venido disminuyendo regularmente durante el período analizado. El idioma oficial es el español. El PIB total de México es el catorceavo dentro de la zona de la OCDE. Sin embargo, el país se sitúa entre los países miembros de la OCDE con el nivel de producto per cápita más bajo, cerca de US\$6,780 por habitante a las tasas de cambio correspondientes, mientras el promedio de la OCDE era estimado en cerca de US \$18,660 en 1995².

La producción agropecuaria nacional ocupa un lugar preponderante en la producción de alimentos a nivel mundial, México es el primer productor de aguacate, limón, cebolla, chiles y papaya; ocupa el segundo lugar en la producción de pimientos, chiles; el tercero en toronja, naranja, carne de pollo y habas, el cuarto en maíz y sorgo; el quinto lugar en espárragos, frijol seco, garbanzo, café verde y mango; el sexto en sandía, caña de azúcar y huevo de gallina³.

Una característica de la producción agrícola en México es la alta fragmentación de la tierra. Cerca de 80 por ciento de los productores agrícolas poseen predios menores a cinco hectáreas, las cuales destinan gran parte de su producción a satisfacer parcialmente sus necesidades alimenticias.

Sin embargo, el campo mexicano vive una crisis de años atrás, ha sido un sector descuidado por los gobiernos desde los años setenta, a pesar de la gran riqueza natural y los recursos con que cuenta, el Gobierno lo ha dejado sumergir en un estancamiento del que no se le ve salida en el corto plazo.

² Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Examen de las políticas agrícolas de México*, 1997.

³ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *Informe Nacional Anual 2007*, México, 2007.

Esto es un grave problema debido al desabasto que se vislumbra en el mundo entero en materia alimentaria. Según los analistas, se viene una gran escasez de alimentos, principalmente de granos que han tenido una gran escalada de precios a nivel mundial y ya en algunos países como Estados Unidos, los están racionando para su distribución a los mayoristas.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es la principal responsable de coordinar las políticas públicas para este sector a nivel de Gobierno Federal. Para ello cuenta con órganos desconcentrados como Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), para la distribución de los apoyos fiscales al sector.

Desde su creación ha sido el órgano responsable de proporcionar los subsidios al campo con instrumentos como el Procampo y los apoyos a la comercialización, que juntos son más de la mitad de los recursos que otorga la Secretaría.

En un principio desde la creación de ASERCA, se planeó crear una bolsa agropecuaria mexicana, como las bolsas de Estados Unidos (Chicago y Nueva York) pero debido a la falta de infraestructura y cultura de los productores, principalmente, no fue posible crearla, y a lo más que se llegó fue al Subprograma de Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas.

El Subprograma, es uno de los programas de apoyo a la comercialización, aunque presupuestalmente no tiene gran peso dentro de los programas de apoyo a la comercialización, es innovador y ha sido un programa a veces autofinanciable, por lo cual se considera importante su estudio y análisis para elaborar políticas públicas eficaces y eficientes, que tanto falta le hacen al campo mexicano.

Dicho subprograma durante el periodo 1995-2000 tuvo su afianzamiento y consolidación dentro de los programas a la comercialización agropecuaria en México el cual sigue vigente con algunas variantes en su mecánica de operación.

La presente investigación se conforma por cuatro apartados, el primero de ellos trata del contexto nacional e internacional del mercado de granos donde se presentan datos básicos que deben analizarse para la toma de decisiones por parte de los actores públicos y privados, sea para la implementación de alguna política pública en el sector, como puede ser la colocación o compra de una posición en el mercado de futuros. Tales elementos fundamentales son la oferta y la demanda de granos, considerando además, variables económicas como el volumen de producción, costos de almacenamiento, estacionalidad y temporalidad de cosechas, fletes, entre otras.

El segundo apartado se refiere a los programas de apoyo a la comercialización agropecuaria implementados por el gobierno mexicano a partir de la década de los ochentas ya que es uno de los sectores base de la economía de cualquier país, por lo que debe ser tratado prioritariamente, incluso a nivel de seguridad nacional y dentro del estudio de la Administración Pública porque contribuye a la armonía social y el bienestar común.

De ahí que se considere importante el análisis de los programas y subprogramas implementados por la Administración Pública Federal para darle seguimiento puntual a dichos programas y contribuir con valoraciones al respecto, logrando una mayor eficiencia y transparencia de los procesos para el apoyo a productores.

La investigación Incluye un análisis de los tipos de apoyo a la comercialización que implementa la institución Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), de acuerdo a la tipología recomendada por los organismos y tratados internacionales. Se realiza una breve descripción de los mismos, ya que los principales programas gubernamentales en la materia están dirigidos al fortalecimiento de las cadenas de comercialización agropecuaria.

El tercer apartado, incluye la descripción y evolución del Subprograma de Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas implementado en ASERCA y se analiza la coyuntura en la que surge el subprograma para conocer más de cerca las modalidades y operación de dicho subprograma que el Gobierno prepara para incidir en el sector cumpliendo con una normatividad de operación.

Se destacan las características principales del Subprograma de Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas y contiene datos estadísticos para su análisis, a fin de determinar la factibilidad del subprograma y su impacto para el desarrollo del sector agropecuario.

Por último se presenta el apartado de conclusiones respecto a la política de apoyos a la comercialización agropecuaria y del Subprograma de Coberturas en particular, en donde se realizan valoraciones generales y particulares para proponer el fortalecimiento en la toma de decisiones en materia de política agropecuaria, ya que es urgente que el gobierno cumpla con su función y no responda simplemente a presiones de grupos de poder.

Así como algunos datos básicos importantes para ser considerados en cualquier estudio y análisis que se haga del campo mexicano y dentro del área de estudio de la Administración Pública, llevan a conocer a detalle el cómo operan los programas y el por qué se instrumentan. De ahí el aporte a los estudiantes de la carrera para entender un poco más de la operación y ejercicio del presupuesto público y aportar elementos que contribuyan a un mejor desempeño de los programas gubernamentales.

Apartado 1. Contexto Nacional e Internacional del Mercado de Granos

Para que un Estado pueda considerarse soberano debe ser autosuficiente en materia alimentaria, por lo que “si los Estados no consiguen que la sociedad se desarrolle, quiere decir que su aptitud para gobernar es deficitaria”⁴.

Una de las funciones básicas de los Estados es garantizar la seguridad alimentaria de su población, por lo que la producción del campo y la comercialización dentro de un libre mercado debe ser supervisada por las instituciones gubernamentales creadas para tal fin y dentro de sus atribuciones deben estar las de garantizar la soberanía alimentaria además de contribuir al bienestar de la gente que vive del campo.

A continuación se presentan algunos datos que se consideran importantes para el análisis del mercado agropecuario a nivel nacional e internacional dentro del contexto de libre mercado que vivimos actualmente en constante cambio.

1.1 El Contexto del Mercado de Granos en México

En el mercado de contado de granos, la mayoría de los productores de granos básicos en México son ejidatarios que no tienen grandes volúmenes de producción en sus parcelas y que no cuentan con acceso ágil a créditos bancarios para el financiamiento de semilla, fertilizante, mecanización para cosechar y gastos de mano de obra para el cultivo

Los pequeños productores tienen la urgencia de contar con los recursos financieros de la comercialización de sus cosechas en un plazo inmediato para

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, IAPEM-UAME, México, 1998, p. 96.

cubrir los costos por el proceso siembra-cosecha y cubrir sus necesidades diarias de sustento

“El 70% de los agricultores del país, siembran en regiones de temporal y solo el 30% restante tiene riego lo que es una dificultad para la reconversión de maíz criollo a híbrido. Por lo que priva una gran incertidumbre en los niveles de producción de las tierras de temporal, por lo que el crédito privado fluya para financiar operaciones de alto riesgo”⁵.

Las asociaciones de productores que operan créditos con frecuencia, corresponden básicamente a regiones del norte y occidente del país así como del bajío, que son las que tienen las mejores condiciones para la siembra

Durante los últimos 60 años, la intervención del Estado⁶ proporcionaba al productor:

- un precio de garantía de adquisición de su cosecha
- el pago prácticamente de contado de la misma
- créditos de la Banca de Desarrollo al campo

Esta intervención apoyó el desarrollo de la agricultura por un largo periodo. Como el Gobierno Federal ya no interviene directamente en el mercado de los granos, ni en la compra física, ni en la fijación de precios, durante los últimos años, del periodo de estudio, la banca de gobierno limitó el otorgamiento de créditos debido a insuficiente presupuesto y a la falta de recuperación de los créditos, falta de visión y corrupción en las administraciones de los organismos públicos y banca de desarrollo para el sector.

⁵ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*, México, 2007, p. 15.

⁶ El Estado como “Forma de ordenación política, económica, social, jurídica y administrativa de una sociedad dentro de un territorio determinado, así como al conjunto de valores, ideología y cultura desarrolla por dicha sociedad.” Lujan Cisneros, Ivonne, *Manual de Administración Pública Municipal*, México, CESEM, 2002, p. 8.

Como ahora el mercado internacional es el que rige los precios de comercialización en términos generales, y preferentemente la banca privada es la que eventualmente financia cosechas. Este cambio no ha modificado la necesidad de los productores de requerir el pago inmediato de sus cosechas y los agentes privados que intervienen en la comercialización tienen la presión del pago de contado de los granos.

El mercado físico de granos lo constituye, en su forma más elemental, el vendedor, el comprador, el espacio físico en el que se desarrolla la transacción y los granos que son objeto de la operación.

Algunas variantes del vendedor de granos son el mismo productor, unión ejidal y la asociación u organización de productores que es lo ideal para evitar mayor intervención en la comercialización para producir lo más cercano a las zonas de consumo de los productos.

La venta de los granos en ciertas regiones es realizada directamente por los productores, donde los ejidatarios siembran pequeñas extensiones de tierra, cosecha volúmenes reducidos de granos y, por ende, tiene muy poca fuerza en el mercado de la comercialización de granos y es el gobierno quien debe apoyar en su organización para que el productor venda al mejor precio.

Para los comercializadores de granos son relevantes los siguientes aspectos que el Gobierno Federal debe considerar en la elaboración de los planes y programas destinados al campo:

- Una influencia negativa que las localidades productoras tienen es la poca infraestructura, ya que sus productos requieren de servicios de envasado, secado, aireación, maniobras, almacenamiento, rampas y fosas de reciba por gravedad, carretera o vías de ferrocarril y oferta de transporte, en donde el

gobierno debe incentivar la inversión privada que desarrolle instalaciones en puntos de reembarque de granos hacia los mercados de granos.

- Además el agricultor requiere acceder competitivamente a los mercados donde comercialice a mayor precio sus productos y con pronto pago.
- La agilidad con la que las asociaciones pueden acceder al mercado de granos, las facilidades con que cuentan y la escala elevada de las operaciones es lo que les permite comercializar físicamente granos con valor agregado, equilibrando la relación comercial entre comprador y vendedor.

Además de la complicación de la concentración en el tiempo, se superpone la concentración espacial de la cosecha. La distribución espacial del mercado de granos en México, esta determinada tanto por las grandes zonas productoras como por las consumidoras. En el ciclo de siembra Primavera-Verano (P-V) que se cosecha a fines de año y principios del siguiente, se concentra la producción de manera sobresaliente. Por ejemplo, la producción de maíz se concentra en los estados de Jalisco, México, Chiapas, Chihuahua y Campeche.

Para el ciclo de siembra Otoño- Invierno (O-I) que se cosecha entre la primavera y el verano del año siguiente, se presenta sobreinventario espacial de la producción en cantidad importante: el maíz se concentra en Sinaloa.

Los volúmenes de producción de los granos presentan un comportamiento compulsivo entre los primeros meses de la cosecha. Esta alta concentración exige alto ritmo de los servicios de trilla, maniobra de carga, traslado al centro de acopio, secado aireación, almacenamiento, comercialización, certificado de peso y calidad, embarque, criba, etc.

La concentración elevada de la producción en un corto tiempo, abarata el precio del grano ante la urgencia de los primeros productores que cosechan y que requieren dinero para pagar servicios y créditos para seguir trillando.

Un hecho que influye en la producción de granos que hay que considerarlo en la aplicación de políticas públicas es el consumo de los granos que tiene un comportamiento uniforme y si acaso se deprime un poco o se eleva en algunas estacionalidades.

El comprador ante una elevada concentración de grano sabe que no habrá desabasto, prefiere que el productor cargue con el inventario y minimizar su gasto financiero y de servicios, por lo que tardará en entrar a la compra.

Se afirma que tratar de empatar la curva gráfica de producción con la de consumo no es posible. Se requiere resolver el sobre inventario al que se enfrentan los productores que se genera en los primeros meses de la cosecha, que se puede disminuir con apoyos a la reconversión de cultivos y recuperación de la tierra.

Así, para que los industriales compren el excedente necesitan que se compensen los sobrecostos. El mercado físico de granos en nuestro país requiere de apoyos a la comercialización, los cuales han ido evolucionando en su mecánica de aplicación, adecuándose a las nuevas circunstancias de globalización y no de intervención directa del gobierno en la compra física de granos.

Las entidades que no presentan sobreinventario de la producción de granos es porque producen poco, o bien, producen a escala media pero les caracteriza un consumo regular, o bien cerca de las grandes plazas de compra, configurando regiones de autoabasto por algunos meses.

1.2 Contexto Internacional del Mercado de Granos.

El maíz es uno de los cultivos más extendidos en México y el mundo. En volumen producido se coloca abajo del trigo y está en segundo lugar con el arroz. En el mercado internacional su participación es muy relevante, superando ampliamente

al arroz y en ciertos años ha estado muy cerca del trigo, el grano de mayor circulación en el mundo desde el siglo pasado. Su proceso de expansión comercial fue notable en la década de los setenta, momentos en los que el volumen exportado creció a una tasa anual de 17.5% frente a un incremento del 8%, del trigo y del 11% de la soya⁷.

En un entorno de globalización la industria nacional e internacional obtiene granos como insumos para su transformación y en la obtención de los mismos se rige solo por un concepto: COMPETITIVIDAD⁸. Dadas la apertura comercial y los tratados de comercio que nuestro país tiene con otras naciones, es primordial para la industria mexicana estar en posición de ofrecer productos competitivos en precio y calidad contra cualquier importación y el gobierno debe fomentar la rentabilidad de la actividad agrícola mediante el uso eficiente del gasto público, para favorecer a los productores nacionales en la venta de su cosecha, ofreciendo a los compradores productos de calidad y precio competitivo con el internacional, aprovechando los productos de procedencia extranjera solo como complemento de nuestro mercado.

Para los compradores de granos que participan en el mercado, la determinación del precio de compra de granos nacionales está compuesta de los siguientes parámetros:

- Disponibilidad internacional
- Precios internacionales del insumo
- Precios internacionales del producto final o sucedáneo
- Posibilidades de nuestros competidores de obtener menor costo

⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Examen de las políticas agrícolas de México*, 1997, p.60.

⁸ ¡"La competitividad debe ser entendida como la capacidad que tiene una organización, pública o privada, lucrativa o no, de obtener y mantener ventajas comparativas que le permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno socioeconómico." Porter, Michael, en <http://www.sangrefria.com/blog/2005/02/09/porter-y-la-competitividad/>.

La disponibilidad de un insumo específico en los mercados internacionales es la primera base de información. Si este no está disponible los precios pueden tener consideraciones especiales, dependiendo si el producto final estará destinado al mercado local o internacional.

Si el grano, en este caso maíz blanco está disponible (USA, Sudáfrica) se buscará la referencia de los precios internacionales puestos en destino y de ahí descontar los costos de acarreo del grano nacional desde su origen y por el tiempo que se mantendrán inventarios (costos de almacenaje, calidad, financieros, etc.)

Cualquier opción que los competidores tengan siempre será un factor a considerar para tomar una posición en el mercado de físicos o futuros, pues finalmente esto se verá representado en los precios o rentabilidad final de las empresas.

Otro factor no mencionado pero no menos importante es la “certidumbre”, referida a las políticas gubernamentales en cuanto a costo y oportunidad determinarán en buena medida los precios locales (aranceles, cupos).

Los anteriores son aspectos importantes para los productores que se deben considerar en las políticas públicas del gobierno y que influyen también en la toma de decisiones de las agentes comercializadores.

Algunas sugerencias, desde el punto de vista de los compradores y se retoman aquí de que se piensa que se requiere para una adecuada comercialización del maíz blanco nacional son:

- Otorgar los cupos con arancel cero y con arancel definido por los mercados nacionales para todo el año.
- Iniciar la promoción de esquemas de financiamiento de cosechas nacionales
- Control de la frontera por las cuales se introduce el maíz blanco de importación ilegalmente.

- Reglas para la asignación de cupos que consideren la concurrencia a cosechas nacionales para los participantes (tanto sorgo como maíz)
- Esquema de compra por contrato anticipado para las cosechas nacionales.

Para esto el gobierno⁹ debía de aprovechar su capacidad de convocatoria entre los diferentes agentes que participan en la producción y comercialización agropecuaria para discutir y exponer puntos de vista diferentes y conciliar intereses para la toma de decisiones en las políticas públicas y lograr un mejor funcionamiento y mayor efectividad de los planes y programas dirigidos al campo para así lograr un sector agrícola con desarrollo sustentable y un mercado justo dentro de los acuerdos y tratados internacionales y en general en la era de la globalización.

Aquí también es importante contar con información oportuna y a futuro, para que productores y compradores planeen adecuadamente sus siembras en base a costos de producción y rentabilidad de la tierra a largo plazo, y no tanto por los apoyos fiscales que aprovecha los grandes productores en busca de mayores ingresos y que se justifican por ser productos estratégicos para la soberanía alimentaria que no favorecen los precios nacionales.

1.3 Producción y Comercialización Nacional de Granos.

Los participantes en el mercado físico de granos han ido en aumento después de la salida de las instituciones del Gobierno Federal o Estatal de la comercialización directa y del crédito de la Banca de Desarrollo.

⁹ “El gobierno es el conjunto de órganos a los que se les confiere el ejercicio del poder ...” constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos, asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo a los fines del Estado, y es con base en ese condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder”, Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa-Noriega, 1993, p. 14.

El almacenamiento lo realizaban las principales empresas de almacenamiento que correspondían a empresas gubernamentales como BORUCONSA (Bodegas Rurales CONASUPO S.A. de C.V.), empresa de cobertura nacional que operaba preferentemente en el ámbito de acopio de la producción; y ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito S.A.), empresa de cobertura nacional que operaba preferentemente en el ámbito de la concentración y distribución del grano al cliente final. La primera de estas empresas transfirió sus instalaciones en la mayoría de los casos a los productores. Algunos de sus centros de almacenamiento que no estaban localizados precisamente en un ejido o que concentraban el acopio de una vasta zona productora han sido o están por enajenarse a terceros.

A partir de fines de los noventa, la industria nixtamalera, la de la harina de maíz y los comercializadores nacionales e internacionales, son los encargados de acudir a las cosechas de este grano y de abastecer a los microindustriales de la tortilla.

En el caso del maíz, todavía existe la excepción de la participación de una entidad gubernamental, DICONSA (Sistema de Distribuidoras CONASUPO S.A. de C.V.), que compra elevadas cantidades de maíz proveniente de cosechas nacionales para su consumo, como otro participante más, pero no como regulador.

Por otro lado, al comparar las operaciones de cosechas nacionales con las de importación, sucede frecuentemente que al integrar los costos de estas cadenas logísticas hasta zona de consumo, éstos resulten menores que los de cosechas nacionales. Ante esta desventaja económica del grano nacional, el comprador ocurre al mercado internacional para resolver su abasto.

El papel de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) cuando está en desventaja económica el precio del producto nacional y este es de gran escala, es establecer mediante un apoyo que haga competitivo al producto

nacional, dicen los empresarios por lo que se debe prever y actuar mejor en favor de los objetivos de un desarrollo sustentable y optimización del gasto público.

Por lo anterior es importante diseñar estrategias de apoyos que contribuyan a la no concentración de los granos buscando la reconversión de cultivos en algunas zonas y desarrollo de mercados regionales, previendo la disputa que se hace de los apoyos fiscales, organizando en coordinación con las Entidades Federativas, a los productores, principalmente a los pequeños haciendo, por ejemplo, coberturas de precios y así conseguir un apoyo extra y obtención de información confiable de los productores y de lo que se siembra, que es básico para la toma de decisiones y políticas públicas que contribuyan al bienestar de la población rural y del medio ambiente.

Así la producción de granos en México es insuficiente para cubrir la demanda nacional, lo que habla de un importante problema de autosuficiencia alimentaria, derivado entre otros aspectos de un sector primario con baja capacidad tecnológica y apoyo financiero, por lo que es fundamental implementar programas de apoyo al campo que respondan a las necesidades sociales de la gente del campo y en general al desarrollo de un sector olvidado en el contexto de la economía nacional.

Finalmente, lo expuesto permitirá comprender el desarrollo del siguiente apartado, considerando que en él se tratarán los motivos que llevaron a crear un organismo público desconcentrado para llevar a cabo los programas y subprogramas de apoyo a la comercialización agropecuaria con la finalidad de disminuir el intermediarismo en este sector económico tan importante para el desarrollo del país.

Apartado 2. Apoyos a la Comercialización Agropecuaria

El presente apartado hace una pequeña reseña de los que son los apoyos a la comercialización del gobierno federal que han venido operando desde los años ochenta y su evolución hasta el año dos mil en donde se consolidan los apoyos directos en respuesta a las políticas internacionales y los Tratados de Libre Comercio que se han suscrito durante la última época.

2.1 Antecedentes de la Comercialización Agropecuaria

En los años ochenta, las principales medidas de política agrícola en apoyo a los productores mexicanos fueron medidas de apoyo directo o indirecto a los precios y a los ingresos agrícolas así como algunas medidas que buscaban mejorar la base productiva. Las políticas de apoyo a los precios y a los ingresos incluían medidas de apoyo a los precios internos, generalmente complementadas con medidas comerciales. Las medidas de mejora de la base productiva en la agricultura consistían en subsidios al crédito, exenciones fiscales, reducción al costo de los insumos agrícolas, investigación, educación, y extensión, inspección y control de plagas y enfermedades; desarrollo de estructuras e infraestructura agrícolas; desarrollo rural; y comercialización y promoción.

Desde 1980, para los ciclos agrícolas Primavera- Verano (P-V), en el marco del Programa de Apoyo a la Comercialización de los Ejidos (PACE), CONASUPO otorgó apoyos a la comercialización a los ejidatarios productores de maíz y frijol en zonas de temporal, para facilitarles el acondicionamiento, el transporte y la venta de sus cultivos a las tiendas rurales de CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) a través de BORUCONSA (Bodegas Rurales CONASUPO). Desde 1991, el programa PACE se aplica también a los pequeños propietarios y a las tierras comunales. Los pagos eran hechos por CONASUPO por cada tonelada de producto comercializado, en el límite de 50 toneladas por producto, lo que asegura a los productores un margen adicional sobre los precios

de garantía. De 1980 a 1995, este programa se cubrió alrededor de 40 por ciento de las compras de la producción nacional por parte de CONASUPO.¹⁰

En 1986 la adhesión de México al GATT tenía como objetivo aumentar los intercambios de todos los sectores de la economía. En 1987, México fue más allá de sus compromisos con el GATT y redujo unilateralmente la tasa máxima de aranceles a 20 por ciento. Hasta 1988, en México se mantuvo una política de precios agrícolas basada en un esquema de economía cerrada, en donde las importaciones eran realizadas por CONASUPO o requerían permisos de importación. En 1989, las exigencias de permisos de importación fueron eliminadas para la mayor parte de los productos agrícolas¹¹.

Los principales cultivos de granos y oleaginosas tenían precios de garantía: maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, cártamo, cebada y ajonjolí. Estos precios eran respaldados por el Gobierno Federal a través de CONASUPO que en función de objetivos de abasto, regulación de precios y formación de reserva estratégica de granos, compraba, financiaba, almacenaba y movilizaba cosechas nacionales, estableciendo precios iguales de compra y venta, sin considerar tiempos de venta, ni costos de fletes.

El Gobierno decidió en 1989 eliminar progresivamente los precios de garantía así como las barreras de importación y los techos a los precios al consumidor de todos los granos, del frijol y las oleaginosas. Bajo la convicción de que los precios de garantía, al ser fijados al mismo nivel en todo el país, frenaba el desarrollo de mercados regionales y de redes privadas de distribución; obstaculizaban la diversificación de la producción y su orientación hacia el mercado; y no promovían la elaboración de productos de gran calidad. Aún más, la política de apoyo a los precios implicaba un alto nivel de transferencias gubernamentales para cubrir el

¹⁰ Comisión Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, *Memoria de Gestión 1990 -1994*, México, CONASUPO, 1994, p.5.

¹¹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE., *Examen de las políticas agrícolas de México*. OCDE, 1997, p 21.

déficit de CONASUPO y sus filiales, sin mencionar los casos de corrupción que se suscitaron en la dependencia¹².

Dada la importancia del maíz y del frijol en la agricultura y en el consumo en México, la eliminación de los precios de garantía y de las barreras a la importación fue pospuesta para estos dos cultivos, hasta el 2008, de la cual esta por verse su impacto en la producción nacional. Por el contrario, en 1990, el nivel de precios de garantía fue considerablemente incrementado. Esto dio como resultado el abandono de cultivos tradicionales en beneficio del maíz y del frijol, sobre todo en las regiones del noroeste y nordeste, Además, las condiciones climatológicas particularmente favorables dieron lugar a un aumento significativo de la producción de maíz, mientras que las importaciones de otros granos y oleaginosas se incrementaban. Desde 1993, se vio con claridad la necesidad de corregir las distorsiones en la producción provocadas por los diferentes esquemas de apoyo a los precios de cereales, frijol y oleaginosas, que nos muestra lo que puede lograrse con una buena planeación de los apoyos fiscales por parte de la Administración Pública¹³.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 los permisos de importación fueron eliminados para el trigo, el maíz, el frijol, y la cebada de Estados Unidos y Canadá, y reemplazados por aranceles (trigo) y cuotas arancelarias (maíz, frijol y cebada). Ese año, los aranceles estacionales a la importación fueron eliminados para el sorgo. Los aranceles y las cuotas arancelarias serían progresivamente eliminados al año 2003 (trigo, cebada, arroz, soya) o 2008 (maíz y frijol).

¹² *Ibidem.* p. 23.

¹³ “La Administración Pública es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican.” Jimenez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el desarrollo integral*, México, Limusa, 1999, p. 39.

Un requisito fundamental de los programas de apoyo sería la compatibilidad con los compromisos que el país asumiera en foros internacionales como el Acuerdo General Sobre Aranceles, Aduanero y Comercio (GATT) y posteriormente, el TLCAN. Este esquema no implicaría nuevamente la participación directa del Estado en la comercialización agropecuaria, salvo en el caso del maíz y frijol, por su carácter estratégico.

Durante el periodo 1992-94, los pagos de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) representaron más de \$1.4 miles de millones de pesos (entre \$400 y \$500 millones de dólares). Desde 1994, ASERCA tiene la responsabilidad de instrumentar el programa de pagos directos PROCAMPO a través de sus 16 Direcciones Regionales. En 1995, el monto de los pagos de PROCAMPO en apoyo al ingreso de los agricultores representó \$5.9 miles de millones (\$900 millones de dólares).¹⁴

En el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, la estrategia de desarrollo contempló la modificación del marco jurídico de la tenencia de la tierra, la integración del sector a la economía internacional para aprovechar las ventajas comparativas, y el redimensionamiento y racionalización de la presencia del estado para abrir mayores espacios de oportunidad a los sectores social y privado. En este periodo se redujo la intervención directa del estado a través de la liquidación, privatización o reasignación de funciones de las empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias, así como la descentralización y desconcentración de funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). De las 103 entidades que existían en 1989, se redujeron a 17 en 1994¹⁵.

Así a partir de 1990, CONASUPO se retiró de la comercialización de granos básicos y oleaginosas, centrando sus actividades en la adquisición y venta de maíz, frijol y leche en polvo. En 1991, se creó ASERCA para facilitar la

¹⁴ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*. 1997, p.65.

comercialización agropecuaria En política de comercio exterior, se llevaron a cabo las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCNA). El programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), se instrumentó a partir del ciclo otoño-invierno 93-94 con los objetivos de fomentar la reconversión productiva hacia cultivos más rentables, compensar los subsidios que otros países otorgan a la agricultura y apoyar al ingreso de los productores comerciales y, por primera vez, también a los de autoconsumo.

En 1989 y 1990 se presentaron grandes problemas para la venta de las cosechas nacionales; no había quien comprara las cosechas, quien absorbiera los costos financieros y de almacenamiento, quien fijaría los precios, etc., por lo que el gobierno mexicano determinó la necesidad de instrumentar un esquema de transición que tendría como propósito dar tiempo a la incorporación de agentes privados comerciales y a la adaptación del sector a la nueva cultura de comercialización.

Al eliminar la mayor parte de los precios de garantía y reducir sustancialmente los aranceles sólo el maíz y frijol por su importancia económica y social mantuvieron precios de garantía. La liberación comercial puso al descubierto una serie de problemas estructurales en la comercialización de granos y oleaginosas y que vale la pena analizar como:¹⁶

- Escasa comprensión de los procesos comerciales por parte de los productores que, debido a la exagerada participación de agentes gubernamentales en la comercialización, se acostumbraron a ver ésta como un proceso ajeno al proceso productivo.
- Fuerte competencia de los productos y subproductos agrícolas de importación, cuyas ventajas comparativas en financiamiento, almacenaje y movilización se

¹⁵ Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1994. p 15.

¹⁶ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, *POA-Sectorial 1990, Diagnostico*, México, SARH, 1990, p.p. 13-14

- reflejan en precios altamente competitivos frente a los nacionales, ocasionando presiones adicionales en la comercialización interna.
- Deficiente estructura de acopio, empaque, conservación, almacenamiento, distribución y transporte, además de carencia de esquemas de financiamiento a la comercialización, lo cual aumenta mermas y costos reduciendo los ingresos de los productores, favoreciendo la especulación, el intermediarismo y, finalmente, la falta de competitividad con respecto al exterior.
- Falta de coordinación entre la producción primaria y la agroindustria regional, misma que crea presiones sobre el manejo de inventarios por parte de los productores frente a la posibilidad de abasto exterior, provocando costos mayores y limitando el desarrollo de mercados regionales.
- Carencia de instrumentos necesarios de cobertura de riesgo en precio y financiamiento, que aunada a la inestabilidad de los precios internacionales y a los programas de apoyo gubernamental a las exportaciones, agravan la problemática en la comercialización agropecuaria.

En lo que respecta al consumo, el gobierno fijaba tradicionalmente techos a los precios de menudeo al consumidor para las tortillas de maíz, el pan, el harina de trigo, el frijol, el arroz, la cerveza, y los aceites vegetales, en junio de 1995 para el harina de trigo y el pan, y en octubre de 1995 para el harina de maíz vendida en zonas urbanas en paquetes de 1 kg.

La década de los noventa en México se caracteriza por ser el parteaguas entre un modelo de desarrollo del gobierno hacia el sector agropecuario orientado hacia el interior, con una fuerte intervención gubernamental en todas las vertientes productivas y con una actitud paternalista y tutelar, y un nuevo modelo con mucho mayor énfasis en los mercados externos como palanca fundamental del desarrollo.

Así, durante los años noventa la intervención estatal en el sector agrícola se redujo y se tomaron medidas importantes para desregular el sector agroalimentario. El número de organismos públicos implicados en la ejecución de la

política agrícola se redujo considerablemente. Algunos vieron disminuir su tamaño y fueron reestructurados (CONASUPO* , BANRURAL), otros fueron liquidados, (TABAMEX, CONAFRUT, ANAGSA, ALBAMEX), algunos desmantelados (AZUCAR, INMECAFE, CONADECA), y otros más fueron privatizados, (FERTIMEX, PRONASE), La única excepción notable fue la creación de ASERCA en 1991 para apoyar la formación de mercados privados.

En 1991, después de la supresión de los permisos de importación y de la liberalización comercial del sorgo, la soya y otras oleaginosas en 1989 y 1990, fue creada ASERCA (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria) con el objetivo principal de “promover el desarrollo de mercados agrícolas privados para facilitar las transacciones directas entre productores y compradores” y eliminar el denominado “coyotaje”.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 presenta un diagnóstico, problemática y objetivos del sector a partir de la baja de la tasa de crecimiento en la producción y productividad además de la concentración de la producción agrícola en 17 cultivos, destacando entre estos, los cuatro granos básicos (maíz fríjol, arroz y trigo)¹⁷.

El entorno macroeconómico se reconoce la persistencia de restricciones y distorsiones y un desfavorable entorno externo. Los precios relativos al sector continúan desalineados y, en algunos casos rezagados generados por el exceso de intervención del gobierno.

Respecto a la comercialización se destaca que el excesivo intermediarismo y la escasa planeación en los esquemas de comercialización de ciertos productos agrícolas, pecuarios y forestales, han provocado serias distorsiones, tanto en la

* Que desaparece en 2001

¹⁷ Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-94*, México, SARH, 1994, p.8.

distribución como en los precios al consumidor final, actuando en contra tanto de estos últimos como del productor.

2.2 Creación de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

Bajo este contexto y acorde a los lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Modernización de Campo, el gobierno mexicano decide crear un nuevo Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), por Decreto Presidencial y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1991 con las siguientes atribuciones:

- I. “Fomentar la organización de productores para la comercialización y su capacitación.
- II. Fomentar que se construya infraestructura básica para realizar eficientemente los procesos de comercialización.
- III. Elaborar , promover y desarrollar sistemas dinámicos de comercialización de productos agropecuarios, previo diagnóstico de los problemas que se presentan en cada una de sus etapas.
- IV. Fomentar el desarrollo de sistemas de información de mercados nacionales e internacionales de carácter público y privado y proveer información en las negociaciones comerciales de los productores y compradores.
- V. Promover líneas de crédito en el sistema financiero para apoyar la comercialización.
- VI. Fomentar la creación de una bolsa agropecuaria hacia la que se oriente la comercialización privada.

- VII. Fomentar la creación de una sociedad de inversión de capitales, que apoyará la constitución de empresas comercializadoras especializadas por región o producto.
- VIII. Fomentar la exportación de productos agropecuarios mexicanos
- IX. Coordinar sus actividades de apoyo a la comercialización de productos agropecuarios, con las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan atribuciones a participen en el desarrollo de dichas actividades, así como con las organizaciones de productores rurales, cámaras comerciales e industriales, instituciones de crédito y las demás personas e instituciones que juzguen convenientes.
- X. Operar y supervisar programas temporales de apoyo a productores agropecuarios para hacer fluida la comercialización de sus productos, dentro de los lineamientos presupuestales que definan las autoridades competentes de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Este Órgano no podrá realizar compras de productos agropecuarios por cuenta propia o de terceros y,
- XI. Las demás que contribuyan a apoyar la comercialización de productos agropecuarios que determine el ejecutivo federal”¹⁸.

El objetivo general de ASERCA es apoyar la comercialización de productos agropecuarios, dentro de un mercado libre en condiciones de equidad y con la concepción moderna que aliente la participación de organizaciones de productores.

La política de apoyos a la comercialización aplicada por ASERCA debía estar orientada a compensar las condiciones económicas adversas que enfrentan los productores nacionales, al mismo tiempo que fomenta la modernización en la operación de las redes de intercambio de productos agropecuarios.¹⁹

¹⁸ Presidencia de la República, , *Decreto de creación de ASERCA*, México, DOF 16/04/1991. pp.5-6.

¹⁹ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, “*Programa de Apoyos a la Comercialización Agropecuaria 1995-2000*”, México, Revista Claridades Agropecuarias, N° 85, septiembre 2000, p. 18.

El PROCAMPO se instrumentó en 1993, para apoyar el ingreso de los productores de granos básicos y oleaginosas con un pago directo por hectárea, en respuesta al nuevo entorno de apertura. El padrón de beneficiarios es de 2.9 millones de productores con un total de 13.8 millones de hectáreas²⁰.

“El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se estableció con el principal objetivo de liberalizar los mercados y pasar de los apoyos a los precios de las mercancías hacia un apoyo al ingreso agrícola. Se preveía alinear progresivamente los precios de garantía de maíz y frijol a los precios internacionales, y otorgar a los productores una ayuda a través de PROCAMPO bajo la forma de pagos por hectárea para compensar las pérdidas estimadas de ingreso. Aún más, los pagos de PROCAMPO serían también otorgados a los productores de otros cereales, frijol y la mayor parte de las oleaginosas, a fin de eliminar las distorsiones en la elección de cultivos por parte de los agricultores. En 1994, con la introducción de los pagos de PROCAMPO, el nivel de los precios controlados de cereales, frijol y oleaginosas así como el nivel de apoyos presupuestales por tonelada disminuyeron en términos reales.”²¹ (Ver cuadro 1)

Cuadro 1. Presupuesto de PROCAMPO 1994-2000 (millones de pesos)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
4,704.2	5,751.7	6,575.1	7,554.6	8,484.4	9,609.3	10,814.2

Fuente: ASERCA

Este cuadro refleja como fue creciendo el presupuesto en términos nominales pero en términos reales hasta disminuyo considerando la paridad del peso con el dólar durante el periodo analizado.

El Programa Nacional Agropecuario 1995-2000, establece como principales objetivos: el crecimiento de la producción agropecuaria por arriba del crecimiento

²⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, *Examen de las políticas agrícolas de México*, OCDE, 1997, p. 56.

²¹ *Ibid*, pp. 57-59.

de la población, coadyuvar en el combate a la pobreza rural y reducir el déficit comercial del sector. La estrategia enfatiza la investigación y transferencia de tecnología para elevar la productividad agropecuaria, la capacitación y extensión rural, el fortalecimiento de las sanidades agropecuarias y las políticas de desarrollo rural diferenciadas por regiones para ofrecer alternativas de diversificación del empleo y del ingreso. En 1995 se instrumentó la Alianza para el Campo.

Para comparar el presupuesto de otro de los principales programas para el campo del gobierno Federal se presenta el resumen de los recursos Federales Ejercidos en Alianza para el Campo durante el periodo de estudio. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2. Presupuesto Alianza para el Campo (millones de pesos)

1996	1997	1998	1999	2000
1,203.3	1,775.4	2,400.9	3,058.1	3,455.2

Fuente: SAGARPA

2.3 Política Económica de Apoyos Agrícolas

“Desde mediados de los años ochenta la economía mexicana se ha abierto progresivamente a los mercados internacionales, lo que contrasta fuertemente con lo ocurrido durante el largo periodo en el cual la política económica estuvo basada en la sustitución de importaciones aplicada por México hasta principios de los años ochenta. Una mayor orientación de mercado, un régimen comercial más libre, la privatización de empresas públicas, los esfuerzos de desregulación del sector agro-alimentario y la reducción de las restricciones estructurales en la economía son evoluciones evidentes desde finales de los años ochenta. Estas evoluciones coincidieron con la adhesión de México al GATT en 1986, la entrada

en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994, y la puesta en marcha del Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT en 1995.”²²

Hoy a inicios del siglo XXI bajo los lineamientos de la era de la globalización económica y tratados internacionales, es necesario cumplir con los compromisos en diversos foros internacionales que determinan las características de los apoyos agrícolas internos de cada país como el GATT que establece políticas que deben implementar los países miembros, ahora Organización Mundial del Comercio (OMC) y que clasifican en tres diferentes rubros²³:

- a) Categoría verde, que engloba subsidios al desarrollo de infraestructura, asistencia técnica, investigación agropecuaria, y pagos directos en apoyo al ingreso de los productores, entre otros, para los cuales no se fijó ningún límite cuantitativo y no quedan sujetos a la imposición de impuestos compensatorios;
- b) Categoría ámbar, que engloba los subsidios a los insumos, y los pagos directos directamente vinculados con la producción o los precios, principalmente, para los cuales se estableció un compromiso mínimo de reducción de 20% en un periodo de seis años (13.3 por ciento para los países en desarrollo en un periodo de diez años), y están sujetos a la imposición de impuestos compensatorios; y
- c) Categoría azul, que engloba a los pagos directos que se realicen en el marco de programas de control de oferta, los cuales tienen carácter de mecanismo de transición y por ello deberían en principio ser eliminados a partir del año 2002.

También se acordaron las medidas y políticas de apoyo que deben implementar los países miembros del acuerdo como son:

- Subsidios a la Exportación y
- Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitozoosanitaria

²² Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH, *PROCAMPO*, Presentación, México, SARH, 1994, p.6.

²³ Casco Flores, A y Rosenzweig Pichardo, A, *La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década*. México, IICA, 2000, p. 67.

2.4 El Programa de Apoyos a la Comercialización Agropecuaria del Gobierno Federal 1995-2000

El presente subapartado resume lo que fueron y como operaron los Subprogramas de Apoyos a la Comercialización del periodo que nos ocupa de acuerdo a las líneas de acción que establecía el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000 y del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de la política agrícola para luego enfocarnos al Subprograma de Coberturas que es nuestro objeto de estudio.

Durante este periodo surgen esquemas de apoyo como las subastas, agricultura por contrato y pignoración.

Las funciones encomendadas las lleva a cabo ASERCA mediante la operación de tres subprogramas, que atienden aspectos específicos y complementarios dentro del proceso de comercialización de los productos agropecuarios en los mercados:

- Apoyos Fiscales a la Comercialización de Granos y Oleaginosas,
- Coberturas de Precios de Productos Agrícolas y,
- Desarrollo de Mercados de Productos Agrícolas Perecederos.

Adicionalmente, y a raíz de la devaluación de 1994 y del agravamiento de las condiciones de mercado en 1995 y parte de 1996, el Organismo instrumento diversos *programas de carácter especial* y contingente, buscando proteger el ingreso de los productores y apoyar alternativas de índole productiva, en diversas actividades relacionadas con el ámbito sectorial. Los programas fueron:

- Programa Extraordinario de Sustitución al Trigo por Cártamo, en el ciclo otoño-invierno 1994-1995;
- Programa de Apoyo a la Sanidad del Algodonero;
- Programa de Apoyo a la Adquisición de Fertilizantes y;
- Programa de Apoyo a Porcicultores.

El presupuesto destinado a estos programas creció en general durante el periodo estudiado resaltando aun más el maíz denostando una vez más la importancia que tiene dentro de la producción nacional. (Ver cuadro 3)

Cuadro3. Resumen del presupuesto ejercido para apoyos por programa y año (pesos corrientes).

Apoyo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arroz	\$28,248,623.95	\$18,812,390.40	\$25,452,054.70	\$50,904,485.56	\$42,224,324.,70	\$69,086,973.09
Algodón	\$129,863,500.00	\$31,988,312.00	\$00	\$00	\$131,286,557.00	\$00
Cártamo	\$6,505,852.50	\$00	\$00	\$00	\$00	\$00
Fertilizantes	\$67,970,737.85	\$00	\$00	\$00	\$00	\$00
Maíz	\$00	\$64,097,686.00	\$935,680,401.23	\$770,484,659.62	\$368,132,589.87	\$1,096,050,223.50
Porcicultores	\$00	\$64,599,200.00	\$32,842,680	\$00	\$00	\$00
Sorgo	\$3,238,296.23	\$358,436,776.31	\$366,786,974.94	\$264,668,051.75	\$200,917,178.44	\$315,546,078.63
Soya	\$29,150,498.35	\$00	\$00	\$00	\$00	\$00
Trigo	\$541,585,347.50	\$17,507,812.40	\$707,297,716.00	\$844,563,173.44	\$831,058,956.36	\$1,447,825,092.38
TOTAL	\$806,564,851.38	\$555,444,173.11	\$2,068,061,823.87	\$1,930,622,368.37	\$1,573,621,605.37	\$2,928,510,367.6

Fuente: ASERCA

2.5 El Subprograma de Información Comercial: un Balance del Periodo 1995-2000.

Uno de los objetivos encomendados a ASERCA desde su creación, fue el desarrollo de sistemas de información para el sector agropecuario. En seis años ASERCA consolidó una infraestructura de información especializada sobre producción, comercialización y precios de productos agropecuarios a través de medios tanto impresos como electrónicos, lo que garantiza su accesibilidad a diversos grupos de productores.

En 1997 se editaba y difundía un conjunto de publicaciones periódicas como el boletín semanal "ASERCA de los Mercados", y la revista mensual "Claridades Agropecuarias". Adicionalmente, se realizaron acciones para poner en marcha otros nuevos instrumentos, cuya relevancia es evidente en la estrategia de

modernizar los esquemas de información de precios y mercados. En este sentido, debido a la falta de disponibilidad presupuestal se difirió la operación del proyecto INFOASERCA para 1998 y la red privada de televisión se canceló.²⁴

Otras herramientas que se crearon durante el periodo son:

Infoaserca, Enlaces Agropecuarios, Revista Claridades Agropecuarias, Boletín Aserca de los Mercados, Boletín de Precios de Indiferencia, Boletín Diario en los Mercados, Nota Diaria de Mercado, Agenda de Información Económica y del Sector Agropecuario, Informe Semanal del Comportamiento del Mercado Agropecuario Internacional, Análisis de los Reportes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

La influencia de Estados Unidos en la producción y en los precios es determinante. Esto hace necesario dar seguimiento a la información y pronósticos que emite esta agencia gubernamental y hacerlos accesibles a los productores, tanto en términos de idioma como de unidades de medida. Cada mes se hace un resumen del reporte denominado "World Agricultural Supply and Demand Estimates"; los informes de inventarios y superficies sembradas se publican trimestralmente. En marzo de cada año, se analizan las proyecciones de largo plazo para la agricultura americana que se discuten en World Outlook Forum.

En resumen, los años ochenta y noventa marcaron un parteaguas en los esquemas de apoyos al campo, particularmente los destinados a apoyar la comercialización agropecuaria, y con la creación de ASERCA se pensó en contribuir a eliminar el intermediarismo y coyotaje dentro de la cadena de comercialización con nuevos esquemas de apoyos directos y enfocados a la comercialización que han demostrado algunas deficiencias y que deben corregirse como por ejemplo "80% la distribución de los apoyos a la comercialización se

²⁴Apoyos y servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Informe de Autoevaluación 2000*, "Integración de Programas y Presupuesto", México, ASERCA, 2000, p. 6.

concentran solo en tres estados del norte del país (Tamaulipas, Sonora y Sinaloa) y que son los que entregan mayor tonelada por hectárea”²⁵.

En este contexto, el Gobierno no puede dejar en manos de las fuerzas libres del mercado la organización y planeación de la agricultura ya que la soberanía alimentaria es una cuestión de seguridad nacional, por lo que se deben implementar programas de apoyo que sean compatibles con el libre comercio, respetando los acuerdos internacionales y que contribuyan al desarrollo del sector rural en México y que no respondan a demandas y presiones de grupos u organizaciones que desean obtener los mayores beneficios de sus representados.

Es así como se da paso a la revisión en lo específico, del llamado Subprograma de Cobertura de Precios de Granos y Oleaginosas en el periodo 1995-2000.

²⁵Valverde, Alicia, *Políticas al sector agrícola*, , Excelsior, p. 7, miércoles 28 de octubre de 2008.

Apartado 3. Subprograma de Cobertura de Precios de Granos y Oleaginosas 1995-2000.

El presente apartado muestra las principales características, como se originó y evolucionó el Subprograma de Coberturas y para que se diera su consolidación debió mostrar su eficiencia y beneficios dentro del sector agrícola por lo que se muestra el presupuesto ejercido durante el periodo de estudio (1995-2000) y sus principales resultados.

3.1 Antecedentes del Subprograma

El Subprograma de Cobertura de Precios de Granos y Oleaginosas a cargo de la Dirección General de Operaciones Financieras, surge en el intento de ASERCA por crear una bolsa de futuros agrícolas, con el cual se busca “proteger el ingreso de los productores de maíz, trigo, sorgo, soya y algodón, mediante el uso de instrumentos financieros de manejo de riesgos.”²⁶

Desde hace más de dos siglos se negocian contratos de futuros sobre materias primas, metales preciosos, productos agrícolas y mercancías diversas.

Las operaciones de cobertura tienen como finalidad reducir los distintos riesgos financieros; apoyándose a través de productos derivados, entre los que se encuentran los futuros y las opciones.

Se denomina derivados a una familia o conjunto de instrumentos financieros cuya principal característica es que están vinculados a un valor subyacente o de referencia, que surgieron como instrumentos de cobertura ante fluctuaciones de precio en productos agroindustriales (commodities), por allá de finales del siglo 19, en condiciones de elevada volatilidad. El subyacente es un derivado y puede ser

²⁶ Diario Oficial de la Federación, DOF, *Reglas de Operación de los Apoyos a la Comercialización*, México, DOF, 15 de marzo de 2000, p. 32.

cualquier cosa que se pueda medir cuantitativamente, desde una acción en la bolsa de valores, hasta el clima.²⁷

Las coberturas consisten en asegurar un precio de venta en el futuro, aún cuando el productor no haya cosechado su producto todavía. Los contratos de opciones son colocados en las bolsas de Chicago para maíz, trigo, soya y sorgo (vía maíz) y Nueva York para algodón.

Las opciones le otorgan al gobierno federal el derecho (más no la obligación) de vender un producto a un precio promedio, durante un periodo determinado de tiempo.

Las coberturas se realizan a través de posiciones largas de opciones put (de venta) y call (de compra), de acuerdo a las necesidades de los productores y compradores.

Las calls sólo están disponibles para los productores que establezcan un contrato a término “forward”, es decir que vendan por anticipado su producto; esta forma de cobertura tiene como objetivo adicional fomentar la “agricultura por contrato”.

Las opciones de maíz, trigo y soya, se colocan en la Bolsa de Chicago (Chicago Board of Trade, CBOT) y las de algodón en Nueva York (New York Board of Trade), que fusionó en 1999 al New York Cotton Exchange (NYCE) y al Coffee, Sugar and Cocoa Exchange (CSCE).

Las opciones put tienen dos características fundamentales; limitan el riesgo al pago de una prima y ofrecen la enorme ventaja de establecer un **precio “piso”**, es decir, un precio mínimo de venta, sin perder la posibilidad de beneficiarse de un eventual incremento si en el momento de realizar la venta del producto en el

²⁷ Atzayaeh Torres, *Derivados, un instrumento peligroso..* México, Excelsior, miércoles 14 de octubre de 2008, p. 7.

mercado de físicos , el precio es mayor a de ejercicio (strike price); lo explican en otras palabras, podemos considerar que es un seguro contra una caída en los precios (volatilidad) y tiene un costo conocido de antemano (prima).

En cuanto a las opciones call, además de limitar, al igual que las opciones put el riesgo al pago de una prima, tienen el atractivo de que en el caso de que las cotizaciones de futuros se incrementen después de realizado el contrato de venta del físico, podrán beneficiarse de este aumento en el mercado de futuros. En este caso, el precio “piso” se establece en el contrato a término.

La cobertura consiste en tomar una posición en los mercados a futuro contraria a la operación del físico, de tal forma que las pérdidas en la comercialización del producto físico, ocasionadas por una caída en el precio de venta, sean compensadas por las ganancias de la cobertura en el mercado a futuro.

El Subprograma de Cobertura se realiza por medio de la compra de opciones “put” en el mercado de futuros de Nueva York, el cual tiene la ventaja de limitar el costo de la cobertura al pago de una prima. Si el precio del producto cae por abajo del precio de ejercicio, se generan utilidades que compensan la caída en el precio, por otro lado, si el precio aumenta por arriba del precio de ejercicio, entonces el productor se beneficia al poder vender su producto a un precio mejor.

El productor establece el precio de ejercicio más conveniente para él, dados sus costos de producción y determina el monto de pacas a cubrir en función de su producción esperada. En caso de que el precio caiga por abajo del precio de ejercicio, el productor se beneficia por las utilidades generadas de la cobertura, y realiza la venta de algodón a precio de mercado, en el caso contrario en el que el precio fluctúa por arriba del precio de ejercicio, el productor vende su algodón al mejor precio y limita su riesgo al pago de la prima pagada.²⁸

²⁸ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, , “Subprograma de Coberturas de Algodón”, México, Revista Claridades Agropecuarias N° 12, agosto de 1994, p. 20.

Los requisitos de inscripción es a través del llenado de solicitudes es demostrar ser productor de maíz, sorgo, trigo, soya o algodón, ya sea acreditando estar inscrito en PROCAMPO o ser beneficiario de un crédito de habilitación o avío. Esta mecánica ha aprovechado la infraestructura de la base de datos de la misma institución, y en caso de no pertenecer a PROCAMPO, se beneficia de los controles de las instituciones bancarias, reduciendo así los costos administrativos.

3.2 Evolución y Seguimiento de las Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas.

La apertura comercial t el retiro del Estado de las funciones relevantes de la economía, transformaron a finales de los años ochenta las políticas públicas en nuestro país.

A partir de su creación en 1991 ASERCA ha sido el organismo encargado de instrumentar las políticas de soporte a la comercialización en el sector agropecuario y uno de sus objetivos principales era la creación de una bolsa agropecuaria y para su consecución, ASERCA implemento programas y subprogramas que, aunque no se logro el proyecto de la bolsa agropecuaria por motivos que se explican adelante, se operaron coberturas de precios de productos agrícolas a través de los bolsas de Estados Unidos.

ASERCA incursiona en la administración de riesgos en el año de 1992, realizando operaciones financieras a través de instrumentos extrabursátiles (swaps)) para proteger tanto el precio de las cosechas nacionales de maíz, trigo, sorgo, soya y

algodón, con el presupuesto que le había asignado el Gobierno Federal para apoyos a la comercialización de granos y oleaginosas.²⁹

ASERCA inicio su participación en los apoyos a la comercialización de maíz en 1996, como parte de la estrategia gubernamental de liberar el precio de la tortilla y de revisar su intervención directa, vía la CONASUPO, en los procesos de comercialización de los granos básicos.

En la aplicación de la política sectorial, entre 1995 y 1999 ASERCA apoyó a la comercialización de más de 26 millones de toneladas de granos y oleaginosas, con un monto cercano a los 6,940 millones de pesos; asimismo, adecuó sus mecanismos e instrumentos a las características y condiciones prevalecientes en la comercialización de cultivos y regiones apoyados.

El Informe de Autoevaluación de 1997 destaca en su presentación que “la evolución a la baja de los precios internacionales de productos agrícolas, principalmente de granos básicos, exigió cambios y adecuaciones sobre la marcha en el programa de actividades para que ASERCA pudiera intervenir en la solución de los problemas no previstos de la comercialización de maíz, trigo y sorgo”.³⁰

Las primeras experiencias de ASERCA en la administración de riesgos datan de 1992-1993, cuando se hicieron operaciones de futuros de granos y se contrataron instrumentos extrabursátiles (swaps) para proteger tanto el precio de las cosechas nacionales de maíz, trigo, sorgo, soya y algodón, como el presupuesto que le había asignado el Gobierno Federal para apoyos a la comercialización de granos y oleaginosas. Es así como surge el Subprograma de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas.

²⁹ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Nueve años de administración de riesgos de precios agropecuarios*, México, Revista Claridades Agropecuarias N°139, 1996, p. 24.

³⁰ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Informe de Autoevaluación 1997, “Programa de Información Comercial”*, México, ASERCA, 1997, p.5.

El Subprograma de Coberturas de precios de algodón surge como un subprograma del Programa de Promoción Comercial que instrumentó ASERCA, el cual estaba orientado a la creación y fomento de mercados físicos y mercados a futuro.

El objetivo principal es proteger el ingreso del productor de algodón y garantizarle un precio justo por su cosecha, a través de una cobertura de riesgos. Este programa estaba dirigido a todos aquellos productores inscritos a PROCAMPO y se apoyó en el Programa de Apoyos Sanitarios.

En 1994 ante las proyecciones de precios bajistas para algodón, se puso en marcha un programa piloto de cobertura vía *opciones put* dirigido a los productores; estas operaciones fueron especialmente significativas ya que por primera vez, los productores mexicanos participaron directamente en la adquisición de instrumentos de administración de riesgos. El costo de la cobertura, se descontaba de un apoyo especial a la sanidad que otorgaba ASERCA a los productores algodoneiros.

ASERCA llevó a cabo la difusión de este programa con visitas a los estados productores de algodón tales como: Tamaulipas, Sonora, Chihuahua. Comarca Lagunera, San Luis Potosí, Michoacán y Chiapas en donde se dio a conocer su operación y los requisitos necesarios para formar parte del mismo. Cabe mencionar que Michoacán fue el único estado que no participo en el programa.

Los productores se organizaron en asociaciones o agrupaciones con el objeto de poder operar en la bolsa de Nueva York, la cual establece un monto mínimo determinado por el volumen de cada contrato a futuro, equivalente a 100 pacas de algodón.

El procedimiento para la inscripción al Subprograma de Coberturas se realizó a través de las Delegaciones Estatales de la entonces SARH, posteriormente, ASERCA realizó la compra de opciones y notificó a los productores el monto de las primas y las comisiones de corretaje internacional. Este costo fue descontado del pago de la primera ministración de sanidad por solicitud de los productores. Una vez que se compraron la opciones de venta y asesoró a los algodoneros de los movimientos del mercado.³¹

Los resultados positivos de este proyecto, llevaron a que en 1996 se diseñara un Subprograma de Coberturas de Precios que pusiera a la disposición de un mayor número de productores la alternativa de una cobertura de precios.

Se dirige a productores de maíz, trigo, sorgo, soya, cártamo y algodón individuales o asociados. Las coberturas de sorgo se realizan vía maíz y las de cártamo vía soya, ya que estos productos no cotizan en las bolsas de futuros.

En lo que respecta al Programa de Creación de la Bolsa Agropecuaria con el propósito de fomentar el desarrollo y funcionamiento eficiente de los mercados de físicos de granos y oleaginosas, en el Programa de Trabajo de 1997 se había previsto el desarrollo del proyecto de operación de la Bolsa Agropecuaria, como mecanismo para la fijación transparente de precios en favor de la comercialización de productos agropecuarios y el objetivo inicialmente planteado era que a finales de 1997, quedaría constituido un mercado de físicos que iniciaría operaciones sólo de contado con producto disponible y por falta de presupuesto para este propósito y de los recursos humanos requeridos, se hizo necesaria la suspensión del proyecto.

Por la prioridad de apoyar la comercialización de los granos básicos y su conjugación con las condiciones de racionalidad, austeridad y eficiencia

³¹ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, “*Subprograma de Coberturas de Algodón*”, México, Revista Claridades Agropecuarias N° 12, agosto de 1994, p. 22.

presupuestal definidas por el Gobierno Federal implicaron el diferimiento o cancelación de otros programas que, como el de la Bolsa Agropecuaria, son de indudable importancia para el desarrollo del sector.³²

Así durante el año de 1997, los esfuerzos se orientaron hacia el fortalecimiento del Subprograma ampliando la colocación de contratos en beneficio de los productores y ampliando las opciones para la administración de riesgos, impulsando además la capacitación a productores y agentes institucionales involucrados en la comercialización agropecuaria y reforzando las actividades de registro y control.

En resumen en el período 1996-2000 el programa funcionó bajo dos modalidades:³³

- Cobertura simple.- ASERCA asumió durante 1996 y 1997, las dos terceras partes del costo total de la cobertura y el productor la tercera parte complementaria. En el periodo 1998-2000, el apoyo de ASERCA fue del 50%.
- Cobertura con formación de un Fondo de Inversión y Contingencia (FINCA).- Si el productor constituía un FINCA, que es esencialmente un fideicomiso de ahorro y depositaba en éste un monto igual al de ASERCA con objeto de capitalizarlo, la institución aportaba durante 1996-1997, el 100% del costo total de la cobertura,. A partir de 1998 y hasta 2000, el apoyo de ASERCA fue de 75%, el productor debió pagar 25% restante y depositar en el FINCA el importe asumido por ASERCA, es decir, 75% del costo total.

Posteriormente y por razones de control administrativo que no permitía contraer compromisos más allá del 30 de noviembre del 2000 y puesto que uno de los requisitos para la constitución del FINCA era que debería tener una duración

³²Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *“Informe de Autoevaluación 1997*, México, ASERCA, 1997, p.15.

mínima de tres años, a partir de 1999 este tipo de cobertura sólo se aplicó a aquellos fideicomisos constituidos antes del 31 de diciembre 1998.

Durante el Periodo 1998-2000 el programa operaría de la siguiente forma:³⁴

- La adquisición de coberturas se orientó a productores de maíz, trigo, algodón, soya, sorgo (vía maíz) y cártamo (vía soya), mediante la compra de opciones “put y call”; este último instrumento se utilizó siempre y cuando el productor haya establecido un contrato a término con el comprador de la cosecha.
- Las operaciones de cobertura permiten a los productores adquirir una cobertura en condiciones ventajosas, ya que ASERCA absorbe con recursos fiscales parte del costo de la cobertura, de acuerdo a la modalidad inscrita: en la modalidad de cobertura simple, el 50% del costo total de la cobertura y en la formación de finca, el 75% del costo.
- La operación del programa contempla además acciones de difusión, capacitación, asesoría, análisis de mercados, seguimiento y liquidación.

La estrategia de cobertura es en función de los costos reales y posibles utilidades a precios actuales e los que incurren los productores, recordando que generalmente el precio en la siembra es mayor que en la cosecha, y se determina si es negocio.

Las opciones cubren contra el riesgo y no fijan el precio de la operación, sino que lo protegen en condiciones adversas y sus ventajas son que:

- no requieren de grandes desembolsos,
- el contrato se encuentra estandarizado, y
- permiten compensar variaciones en los precios.

³³ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, “Programa de Apoyo a la Comercialización Agropecuaria 1995-2000”, México, Revista Claridades Agropecuarias, N° 85, septiembre 2000, p. 20.

La comercialización será como normalmente la hace el productor, ASERCA no interviene y los contratos solo cubren fluctuaciones en el precio. Los contratos de cobertura de precios tienen que ser hechos a través de las oficinas de ASERCA.

ASERCA establece el Precio de Ejercicio al cual se llevará a cabo la cobertura. El precio de ejercicio para cada producto y mes de vencimiento, es el más cercano al precio del contrato de futuros (cierre del mercado del día anterior). El productor puede elegir, un precio de ejercicio diferente al establecido, en el caso de que la prima sea mayor, deberá pagar el diferencial.

Si el productor solicita un precio de ejercicio menor al propuesto por ASERCA, sus aportaciones se harán de acuerdo a los porcentajes establecidos para cobertura simple y con formación Finca.

Inscripciones y pasos a seguir.

Las ventanillas de ASERCA (Direcciones Regionales)

- ⇒ Informan sobre los requisitos del programa.
- ⇒ Difunden las tablas de los costos estimados de cobertura: por modalidad, producto y vencimiento.
- ⇒ Validan la documentación del productor.
- ⇒ Realizan los trámites de inscripción, mediante los formatos de solicitud.
- ⇒ Asesoran y orientan en la operación del programa.

Las opciones son productos derivados de un bien relacionado (subyacente), que funcionan cubriendo únicamente la necesidad requerida en nuestro beneficio, los tipos de opciones son:

- PUT (opción de venta): Cobertura del precio del bien relacionado, cuando éste tiende a la baja. (Protección del vendedor contra precios a la baja).

³⁴Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Plan de Trabajo 1998, Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas*, México, ASERCA, 1998, p.18.

CALL (opción de compra): Cobertura del precio del bien relacionado, cuando éste tiende a subir. (Protección para el comprador contra precios al alza). El PUT permite establecer un precio “piso” y el CALL un “techo”.

Una opción proporciona a su comprador, el derecho de comprar (call to buy) o el derecho de vender (put to sell) a un determinado precio (precio de ejercicio) y en un plazo establecido, un producto.

Las opciones proporcionan a su tenedor el derecho pero no la obligación. Una opción PUT es un contrato que otorga el derecho pero no crea la obligación, de entregar un bien con características específicas, en una fecha próxima determinada, a un precio de ejercicio fijo, pagando por ella una prima.

Una opción CALL es un contrato que otorga el derecho pero no crea la obligación, de recibir un bien con características específicas, en una fecha próxima determinada, a un precio de ejercicio fijo, pagando por ella una prima.

La prima es el precio de la opción y el precio de ejercicio, obtenidos en ASERCA de la fuente de REUTERS, es el precio al que hacemos la cobertura y sus componentes son:

- Precio del bien relacionado
- Precio de ejercicio
- Volatilidad
- Tiempo antes del vencimiento tasa de interés.

Estos elementos son claves que deben considerarse en la comercialización de cualquier producto o mercancía, ya que en el sistema mundial globalizado en el que estamos insertos es necesario conocer y planear en el corto, mediano y largo plazo para evitar choques en las economías nacionales o locales.

3.3 Análisis e Interpretación de Subprograma de Coberturas de Precios de Granos y Oleaginosas del Gobierno Federal.

Así el Subprograma de Cobertura de Precios de Granos y Oleaginosas, operado por ASERCA, es un servicio a productores, comercializadores o compradores nacionales, para la utilización de instrumentos financieros de administración de riesgos, incluyendo asesoría, cubriendo además un proporción del costo de la prima, dependiendo de la modalidad de la cobertura se cual se deriva el presenta análisis.

El propósito que se establece en las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados, para el Subprograma de Coberturas es “proteger el ingreso de los productores agropecuarios de movimientos adversos en los precios mediante el otorgamiento de apoyos para la utilización de instrumentos financieros del mercado de futuros, así como difundir una cultura financiera y bursátil en el campo, que se constituya en una herramienta que les permita efectuar una comercialización más eficiente. Asimismo, este Programa busca complementar los propósitos de los Subprogramas de Apoyos a la Comercialización, Agricultura por Contrato, entre otros.”³⁵

Dentro de la Dirección General de Operaciones Financieras y para la realización de las coberturas se realizan las siguientes actividades de apoyo al subprograma:

- Compra de coberturas con impacto presupuestal (ton.)
- Tablas de costos de primas y análisis de sensibilidad (Emisión diaria por Infoaserca)
- Difusión y capacitación a productores sobre el programa (eventos)
- Reporte de mercados de futuros y opciones agrícolas (diario)
- Informe diario de operaciones realizadas

³⁵ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Informe de Autoevaluación 2000, Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas*, México, ASERCA, 2000, p. 31.

- Informe semanal del comportamiento del mercado de futuros de granos y oleaginosas
- Análisis de las perspectivas de precios de productos relevantes (informe quincenal)
- Seminarios con expertos de corredurías internacionales (1 mensual)

Los reportes de ASERCA señalan que, todas las colocaciones de coberturas de precios solicitadas fueron realizadas y las actividades de información y difusión del Programa se llevaron a cabo cumpliendo los objetivos planeados. Las operaciones de cobertura permitieron a los productores que se inscribieron al programa cubrir eficientemente los efectos de los cambios adversos en los precios de sus productos.

El apoyo de ASERCA durante el periodo para todas las modalidades de cobertura, se ha sujetado a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.4 Costos y Beneficios del Subprograma.

Para los funcionarios encargados del programa los resultados obtenidos en estos cinco años fueron más que satisfactorios, ya que el programa tuvo un crecimiento sostenido. La primera operación de cobertura registrada fue de trigo el 31 de mayo de 1996; al cierre de ese ejercicio, se habían colocado 2,219 contratos de opciones put, equivalentes a 190,024 toneladas. En 1997 y 1998 las inscripciones al programa se consolidaron y superaron los 8,000 contratos de opciones put y call; en 1999 se estuvo muy cerca de los 11,000 contratos.

En el año 2000 se perfiló como el más importante en términos de expansión, ya que en el periodo comprendido del 1 de enero al 5 de julio, se cubrieron 12,418 contratos de opciones put y call, equivalentes a 1.5 millones de toneladas. En lo

que se refiere a contratos, la cifra es 464% superior a la de los primeros seis meses de operación. Este año, destaca el impulso a modalidades adicionales de cobertura, complementarias a los programas de apoyo a la comercialización tales como agricultura por contrato, fomento a las exportaciones, pignoración y reconversión productiva.

Las colocaciones de coberturas de precios en el periodo enero-julio 2000, tuvieron un impacto presupuestal para ASERCA de 70.3 millones de pesos; la aportación de los productores de 63.89 millones de pesos. Las aportaciones acumuladas de la institución ascienden a 258 millones de pesos.

Los informes del Subprograma destacan que una de las características que han hecho exitosos el programa, es que está diseñado para ser autofinanciable, ya que se obtienen ingresos significativos en los mercado de futuros, los productores reintegran a ASERCA, total o parcialmente, el costo de la cobertura; esto permitió dar revolvencia a los recursos presupuestales en el periodo 1997-1999 y, por lo tanto, cubrir mayores volúmenes a los previstos en el presupuesto original. La autorización definitiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar revolvencia a los recursos que se recuperaron en 2000, quedó pendiente.

En lo que se refiere a los productos inscritos en el periodo de 1997-2000, las coberturas se han concentrado esencialmente en sorgo, algodón, trigo, y maíz. Es conveniente destacar que la mayoría de las operaciones de 1996, fueron de trigo, y que en ese año sólo se cubrió un contrato equivalente a 127 toneladas de sorgo del estado de Campeche. El sorgo tuvo una enorme relevancia en el resto del período; sobre todo durante el 2000 cuando alcanza el 50.6% de los contratos operados.

En términos de volumen las operaciones de trigo han sido sumamente consistentes. En el caso de algodón, las participaciones más altas se dieron en 1998 y 1999; además es importante mencionar que en términos de recursos

aportados por ASERCA y por los productores, las coberturas de fibra ocuparon el primer lugar en ambos años, ya que por tratarse de un producto de mayor valor comercial los costos de las primas son significativamente mayores.

El presupuesto autorizado para el programa en el 2000 fue de 77.3 millones de pesos con los que se estimaba cubrir 896.2 miles de toneladas de productos agropecuarios, sin embargo frente a la demanda de ASERCA, la SHCP autorizó aplicar en revolvencia 5.1 millones de pesos más los 11.0 millones de pesos destinados para coberturas de café y 28.0 millones de pesos que esta dependencia autorizó para que fueran transferidos al Programa en el mes de diciembre. En resumen, el presupuesto total para el ejercicio 2000 ascendió a 121.4 millones de pesos con un impacto estimado de 2.7 millones de toneladas.

En términos de resultados, el primer semestre de 2000 representó la consolidación definitiva del Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas, en la medida en que los productores de ciertas zonas del país han adoptado la administración de riesgos como una práctica, al comprobar sus beneficios; sin embargo, la falta de disponibilidad de recursos fiscales para apoyar la compra de coberturas a partir de agosto, detuvo abruptamente los esfuerzos de los últimos cinco años y obligó a ASERCA a suspender temporalmente el Subprograma.

Desde principios del ejercicio, la demanda de coberturas superó las expectativas estimadas por ASERCA. El mayor dinamismo del Programa originó que al cierre del mes de julio se reportará un ejercicio de casi 98 por ciento del presupuesto fiscal asignado.

Compras

Al cierre de 2000 se habían colocado por instrucciones de los productores y comercializadores en las bolsas de Chicago y Nueva York 124,745 contratos de

opciones put y call equivalentes a 1,826.7 miles de toneladas de los productos considerados en el Subprograma. (Ver cuadro 4)

Cuadro 4. N° de Contratos año 2000.

PRODUCTO	CONTRATOS	TONELADAS	DEPOSITO PROD./COMER	COSTO ASERCA
		miles de toneladas	millones de pesos	
ALGODÓN	890	20.2	7.8	9.1
CÁRTAMO	0	0.0	0.0	0.0
TRIGO	5,492	747.3	27.5	26.2
SOYA	0	0.0	0.0	0.0
MAÍZ	1,631	207.1	3.9	5.9
CAFÉ	27	0.5	0.7	0.0
	8,040.00	975.10	39.90	41.20

Fuente: ASERCA

Estas colocaciones representaron un impacto presupuestal para ASERCA de 77.7 millones de pesos y un costo para los productores y comercializadores de 70.9 millones de pesos.

Es importante señalar que el volumen colocado en el 2000, es el mayor registrado desde la instrumentación del Subprograma y superior en casi un 38 por ciento, respecto a lo observado en 1999, como se observa a continuación. (Ver cuadro 5)

Cuadro 5. Número de Contratos Colocados 1996-2000

AÑO	Nº DE CONTRATOS
1996	2,219
1997	8,577
1998	8,396
1999	10,711
2000	14,745

Fuente: ASERCA

Por lo que se muestra una evolución por número de contratos colocados, con un crecimiento de 700% durante el periodo evaluado.

En cuanto a la participación por producto (cuantificada a través del número de contratos) las compras de sorgo representaron el 45.5 por ciento, las de trigo 37.2 por ciento, las de maíz el 11.1 por ciento, las de algodón el 6.0 por ciento y las de café el 0.2 por ciento.

En el año 2000, las compras siguieron una tendencia similar a lo reportado en los años anteriores, sin embargo en el mes de mayo se observa una cifra récord de casi 4,000 contratos, el mayor volumen cubierto en un mes desde que se inicio la instrumentación del Subprograma.

Con relación a la demanda de coberturas por modalidad y/ esquema de apoyo, y conforme a lo estipulado en le Presupuesto de Egresos de la Federación y en las Reglas de Operación del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados, a continuación se presentan los resultados obtenidos en el 2000. (Ver cuadro 6)

Cuadro 6. CONTRATOS COLOCADOS POR MODALIDAD Y ESQUEMA 2000.

PRODUCTO	MODALIDAD O ESQUEMA						TOTAL
	SIMPL E	FINCA	SERVICI O	COMERC.	AGRICULTURA POR CONTRATO	PIGNORA CIÓN	
ALGODÓN	728	162	0	0	0	0	890
SORGO	2,340	1,643	40	0	2,325	357	6,705
TRIGO	5,369	0	123	0	0	0	5,492
MAÍZ	862	0	532	237	0	0	1,631
CAFÉ	0	0	27	0	0	0	27
TOTAL							14,745

Fuente: ASERCA

Destaca que en la modalidad de Cobertura Simple se compraron 9,299 contratos de trigo, sorgo, algodón y maíz y en la modalidad de FINCA se colocaron 1,805 contratos de sorgo y algodón, que representan el 63 y 12 por ciento, respectivamente, en este tipo de cobertura el solicitante debe demostrar su calidad de productor de granos señalados en las reglas de operación, mediante folio de inscripción al PROCAMPO vigente; o, por medio de una acreditación bancaria con crédito de habilitación o avío; o , mediante el acta derivada de la verificación de campo correspondiente, en la que conste que dicho predio o parcela se encuentra sembrada con el cultivo para el que solicita la cobertura, dicha acta podrá ser emitida por la Dirección Regional o por la Delegación Estatal de la SAGARPA.³⁶

Por otro lado, en el esquema de Agricultura por Contrato se colocaron 2,325 contratos de sorgo del estado de Tamaulipas; en Apoyo a la Comercialización 237 contratos de maíz de Querétaro y en Apoyos a la Pignoración 357 contratos de sorgo de Guanajuato; es importante destacar que estas últimas coberturas tuvieron como marco los convenios de colaboración suscritos entre los gobiernos de los estados y la hoy SAGARPA, para esta modalidad, el productor y el comprador (en su caso), deberá (n), además de cumplir con lo anterior en la modalidad de *cobertura simple* ,*exhibir y registrar ante ASERCA el contrato de compraventa a término firmado por las partes, en el que se especifique claramente el producto, volumen o cantidad, fecha y lugar de entrega, así como el precio pactado. Las coberturas podrán realizarse a partir del día hábil siguiente al de la fecha de registro de contrato de compraventa en ASERCA y hasta 60 días antes de la fecha de entrega del físico o producto. Para esta modalidad, el período de cobertura podrá ser hasta doce meses.*³⁷

Por último, bajo el esquema de Servicio, en el cual el costo total de la cobertura es pagado por el cliente, se cubrieron 722 contratos. Es destacable señalar que,

³⁶ <http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article-1708.asp>

³⁷ *Ibídem.*

posterior a la suspensión temporal de las colocaciones con impacto presupuestal en el mes de agosto, se registraron colocaciones bajo este esquema; esta situación evidencia que uno de los objetivos del Subprograma que es la de fomentar una cultura financiera y bursátil está siendo alcanzado, indican.

La participación por entidad federativa, es similar a lo observado en los ejercicios anteriores, es decir, las colocaciones de Sonora y Tamaulipas representan cerca del 85 por ciento de las colocaciones del año, sin embargo, por primera vez el volumen de Tamaulipas supera al de Sonora, la concentración de coberturas se explica porque antes de que ASERCA iniciará operaciones de cobertura en estos estados los productores y comercializadores ya tenían experiencia en este tema³⁸.

En orden de importancia, las compras realizadas por los estados se distribuyeron de la siguiente manera: Tamaulipas (6,360 contratos), Sonora (5,831 contratos), Sinaloa (981 contratos), Querétaro (237 contratos).

Aquí se demuestran nuevamente las fallas mencionadas anteriormente en donde los estados del norte son los más beneficiados de los programas gubernamentales y es una circunstancia de que se debe de corregir, con una distribución más equitativa de los recursos.

Como ejemplo de la factibilidad del programa se muestran los resultados durante el ejercicio donde se liquidaron por instrucciones de los productores y comercializadores 15,737 contratos (1,909.5 miles de toneladas) que les generaron ingresos adicionales por 147.8 millones de pesos, integrados de la siguiente forma. (Ver cuadro 7)

³⁸ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Nueve años de administración de riesgos de precios agropecuarios*, México, Revista Claridades Agropecuarias N° 139, 2006, p. 24.

Cuadro 7. **LIQUIDACIONES 2000.**

PRODUCTO	CONTRATOS	TONELADAS	INGRESO PRODUCTOR	COMPENSACIÓN POR TONELADA
		miles de toneladas	millones de pesos	pesos
ALGODÓN	1,346	30.5	17.1	561.0
SORGO	6,693,	850.1	101.9	119.9
TRIGO	5,976	813.2	18.9	23.3
CAFÉ	27	0.5	1.0	2,134.6
MAÍZ	1,695	215.3	8.9	41.3
TOTAL	15,737	1,909.6	147.8	

Fuente: ASERCA

Los recursos obtenidos en el mercado de futuros, han compensado parcialmente el ingreso de los productores de las pérdidas registradas en el mercado de físicos. La compensación por tonelada, ha sido variable en cada producto de acuerdo a la fecha de compra y liquidación de la posición.

Por otra parte, las liquidaciones registradas en este año permitieron una recuperación de costos para ASERCA por 47.2 millones de pesos, los cuales fueron enterados a la Tesorería de la federación mensualmente y de las cuales como se ha mencionado, la SHCP autorizó en revolvencia sólo 5.1 millones de pesos.

Con la finalidad de dar liquidez a las coberturas de productores, en el primer semestre del año se liquido la totalidad de la posición abierta colocada en 1999 con vencimiento en 2000; 2,065 contratos de maíz (262.3 miles de toneladas) y 4,000 contratos de trigo (544.3 miles de toneladas), que generaron un ingresos para ASERCA de 36.6 millones de pesos, que fueron enterados al Tesorería de la

Federación con la solicitud de revolvencia, sin embargo, ésta no fue autorizada por las autoridades hacendarias.

A finales del ejercicio 2000 y gracias a la ampliación presupuestal, se colocaron 4,810 contratos de futuros y opciones con vencimiento en 2001, distribuidos de la siguiente forma: 415 de café, 2,642 de trigo, 1,750 de maíz que representaron un costo para ASERCA de 43.7 millones de pesos.

Si bien ya hemos señalado que los resultados obtenidos han sido muy positivos, se deja de reconocer que comparativamente, los volúmenes cubiertos por instrumentos de administración de riesgos de precios, no son todavía representativos del volumen de operaciones de granos en el mercado nacional.

Sin embargo, debe destacarse que el programa sí ha logrado consolidarse fuertemente en algunas regiones y productos con problemas específicos de comercialización. En trigo, las operaciones de este año representan aproximadamente el 17% de la producción nacional; sin embargo en el caso de Sonora casi el 47% de la cosecha. Las coberturas de sorgo de 2000 representan el 12.5% a nivel nacional, pero casi el 34% de la producción de Tamaulipas. El programa también ha tenido fuerte participación de los productores de algodón, en los últimos tres años el porcentaje cubierto de la producción nacional fue de 37%, 49% y 32%, respectivamente³⁹.

Los recursos obtenidos en el mercado de futuros, han compensado parcialmente el ingreso de los productores por las pérdidas registradas en el mercado de físicos. En el periodo 1996-2000, los productores han obtenido ingresos netos adicionales, por 469 millones de pesos. Entre el 1º de enero y el 5 de julio de 2000, los beneficios ascendieron a 93.5 millones de pesos.⁴⁰

³⁹ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, *Informe de autoevaluación 2000*, México, ASERCA, abril 2001 p. 15.

⁴⁰ Ibidem

La compensación por tonelada, ha sido variable en función del producto y de las fechas de compra y liquidación de la posición. Este año, la compensación promedio en algodón fue de 738 pesos/tonelada, en maíz de 52 pesos/tonelada, en sorgo de 102 pesos/tonelada, en trigo de 228 pesos/tonelada y en café de 2,134 pesos/tonelada.⁴¹

Uno de los objetivos adicionales del programa es el de crear una cultura de administración de riesgos en el sector agropecuario mexicano. En ese sentido se han logrado importantes avances ya que se ha despertado efectivamente el interés de diversos sectores por los mercados de futuros y la administración de riesgos en general.

La difusión del Subprograma de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas ha requerido la presentación de la mecánica operativa del programa en toda la República Mexicana, en eventos promovidos por instituciones del sector público, organizaciones, instituciones de crédito e instituciones educativas. Estas presentaciones incorporan el análisis del mercado de opciones y futuros, o perspectivas de los mercados internacionales y estructura del sistema financiero mexicano, entre otros.

Así una de las funciones de los programas federales se cumple en este subprograma, que es la de generar certidumbre a lo largo de la cadena de comercialización y el papel del Estado de ordenar los mercados, que tiene un costo, pero le dan certidumbre al productor en la comercialización de sus productos.

Otro punto a favor es el panorama que vivió la industria harinera del trigo y maíz amarillo, donde salió más barato comprar en el país que hacerlo en el exterior, lo que beneficia a los productores nacionales.

⁴¹ Ibidem, p.16

Podemos concluir que hoy en día toda persona que pertenezca al sector agropecuario, no está exenta de los movimientos que se presentan en los mercados y por lo mismo, es importante que se incorporen al uso de los derivados como una medida de protección, para estar en posibilidades de planear a mediano y largo plazo ya que su uso les permitirá fijar precios y márgenes mínimos de utilidad.⁴²

En resumen se puede decir que el Subprograma ha sido rentable, tanto de manera presupuestal, como en aportación de conocimiento del sector para el Gobierno Federal, al incorporar herramientas e instrumentos internacionales en el estudio y análisis del campo mexicano e interactuando más de cerca con la población objetivo y se concluye el estudio puntualizando algunos aspectos generales del campo mexicano.

Por ello, la calidad de vida tiene como indicadores claros cómo la educación, la salud, la alimentación y el empleo que favorecen la formación del capital humano. Si la administración pública abre oportunidades de realización en el sistema económico, la rentabilidad de éste es factible que se traduzca en más ocupación, mejores ingresos reales; en la promoción de mayor ahorro y en la multiplicación de una red productiva que fortalezca la calidad de vida. No obstante las restricciones que la administración pública enfrenta en los contextos de la globalidad, también permiten la búsqueda de fórmulas que permitan crear sistemas de corresponsabilidad para garantizar la atención y solución efectiva de los asuntos de la vida en común.⁴³

⁴² Zubillaga, Gonzalo, ASERCA, *El manejo de riesgos en la agricultura*, Revista Claridades Agropecuarias N° 139, México, 2006, p. 10.

⁴³ Uvalle Berrones, Ricardo, *La democratización de la administración pública, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, p. 2*

Apartado 4. Conclusiones

La intención es mostrar la operación del Subprograma, a fin de resaltar en conclusión sus fortalezas y debilidades así como amenazas y oportunidades, en donde sobresalen los puntos de los que adolecen casi todos los programas gubernamentales, por ejemplo: insuficiencia de presupuesto, demasiados trámites o requisitos burocráticos que deben cumplir los beneficiarios para obtener los apoyos, entre otros aspectos que se puntualizan en el apartado correspondiente a las conclusiones, mismas que se que se presenta a continuación.

Después de los datos presentados para ilustrar la operación de los subprogramas de apoyos a la comercialización es momento de enfocarse a los resultados del Subprograma de Coberturas, que aunque no tiene gran peso presupuestal dentro de los programas, puede resultar una opción del Gobierno para no solo reducir el riesgo de los productores agropecuarios, ya que puede traer beneficios adicionales a un bajo costo, así como la organización de los productores que se necesita para diseñar sistemas de información a futuro tanto nacional como internacional.

Por ejemplo en la actualidad siguen los resultados positivos, ya que en 2007, la agricultura por contrato que realizó el gobierno federal de maíz blanco, mientras el productor vendió a 2,270 pesos la tonelada, ganó en la cobertura 305 pesos, aunque a ASERCA le costó la cobertura, recupero 50 por ciento.⁴⁴

Asimismo, el Subprograma permitiría también lograr una adecuada planeación y acertada toma de decisiones en materia agrícola, retomar los objetivos de la política agrícola de los países más desarrollados, darle a la agricultura la dimensión que va más allá de sólo producir alimentos y no tener dependencia

⁴⁴ Valverde , Alicia, *Las compras anticipadas beneficiaron agro-precios*, Excelsior,, México, martes 6 de octubre de 2008, p.9.

alimentaría, logrando la conservación de la naturaleza, el paisaje turístico nacional, protección al ambiente y sobre todo el aspecto social.

Por los datos estadísticos mostrados, se observa que los productores que más demandan las coberturas son los de sorgo y trigo derivado de que son los más organizados y son de la zona norte del país.

Para concluir este trabajo es necesario conocer los resultados de los programas para así tratar de dar nuestra opinión objetiva del desempeño y efectividad de las políticas aplicadas durante el periodo estudiado que a la fecha y con los cambios efectuados por las siguientes administraciones panistas nos ayudan a tener una visión actual del tema analizado.

Queda claro que el Gobierno no puede dejar a un lado su papel como regulador del sector agropecuario dada la baja rentabilidad y dificultades que se existen en el campo mexicano, principalmente de los pequeños productores y dada la importancia del campo por su papel multifuncional en la economía en materia de la soberanía alimentaria y el medio ambiente, por lo que es importante buscar por todos los medios posibles apoyos para el sector que estén dentro del marco de acuerdos y tratados internacionales.

Sin embargo, se debe considerar que los países desarrollados no respetan los acuerdos cuando ven afectado algún sector de su economía y aplican sanciones o medidas contrarias al libre mercado que tanto pregonan, por lo que es el gobierno quien debe darle ese valor agregado a la producción nacional para hacerla rentable y sustentable, implementando programas y políticas acordes a las características de cada región y necesidades de los campesinos.

Es importante analizar los programas del Gobierno para verificar su eficiencia y factibilidad de funcionamiento y que cumpla con los objetivos particulares y

generales dentro de la Administración Pública mexicana con resultados concretos en la sociedad.

Las operaciones de cobertura realizadas en el marco del Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas en los Mercados Internacionales, han cumplido con su cometido, neutralizar el riesgo derivado de movimientos adversos en los precios.

Así el objetivo principal de programa de fomentar la utilización de mecanismos de manejo de riesgos de precios, se ha logrado. La participación de la institución como administradora estratégica de riesgos de precios agrícolas para el Gobierno Federal deberá mantenerse en el futuro. Sin embargo, el principal reto para los próximos años, es la intensificación de los esfuerzos de promoción y capacitación, ya que el fin último del Subprograma de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas en los Mercados Internacionales, es lograr que la función de cobertura y aseguramiento de precios sea realizada por los agentes directamente involucrados en la actividad, ya sea productores, comercializadores, industriales transformadores de productos agrícolas, o instituciones financieras.

Los apoyos que otorga ASERCA a la comercialización han vuelto realidad que los industriales participen de manera directa en la comercialización de granos. Un factor importante en donde el gobierno influye determinantemente con sus apoyos, es la planeación de la siembra que debe favorecer los cultivos que favorezcan la recuperación de la tierra, cuestión que debe atender el gobierno cuantificando los costos y beneficios a corto, mediano y largo plazo cosa que los productores realizan buscando el mayor beneficio a un menor costo.

Como se ha señalado anteriormente la creación de una cultura de administración de riesgos, es el punto de partida para que el sector agropecuario utilice los derivados intensiva y efectivamente. Es necesario destacar que esta labor formativa puede influir, inclusive los ámbitos de decisión del país de acuerdo a los

objetivos del programa, que se han cumplido hasta cierto punto de acuerdo al presupuesto, ya que el beneficio no ha llegado a ser representativo en el universo de los productores, pero las muestras más representativas en regiones y productos que se beneficiaron de las coberturas a través de ASERCA, indican que puede ser una opción de apoyo a mayor escala.

Los mismos agentes participantes en el mercado físico de granos, plantean necesario negociar, previo a la siembra de granos, los temas de:

- qué y cuanto grano se debe sembrar,
- cuándo y con que mecanismo del mercado de granos se va aplicar y
- con que apoyos se va a comprar.

Como ejemplo de esta idea exponen:

Que el frijol claro o negro se debe sembrar en función de los inventarios del siguiente ciclo agrícola y los hábitos de consumo.

Que las clases de trigo a sembrar deben ser congruentes con las necesidades específicas de la industria que puede consumirlo, de acuerdo a la región y al ciclo agrícola.

Que la producción de maíz se promueva por su tipo: el amarillo en las regiones consumidoras del mismo, como es el caso del occidente del país y el blanco cerca de los centros de gran consumo humanos.

Así se deduce que “una concertación previa de tipo de grano y volumen de siembra generará mayor equilibrio en la ecuación regional producción-consumo” por lo que si se planea correctamente, es más fácil y económico administrar y apoyara las contradicciones entre volúmenes de producción y necesidades de consumo.

En México el papel que debe tomar el Gobierno para lograr la eficiencia agropecuaria es siendo organizador de los pequeños productores ya que cuenta con los medios para disminuir la brecha entre ricos y pobres, norte y sur, apoyando a los más desfavorecidos porque existen grandes productores nacionales que trabajan con amplias ventajas competitivas y altos rendimientos, y aún así son apoyados.

Debe favorecer la conversión y no la concentración de cultivos con apoyos soportados de análisis de mercados y datos fidedignos para lograr una coordinación entre productores, compradores y gobierno, que favorezca al sector considerando el medio ambiente pensando a muy largo plazo y evitar la erosión de las tierras que es otro problema al que se enfrenta el campo y en los países desarrollados sus políticas de apoyos y subsidios están orientadas a esto desde hace tres décadas.

Además de realizar análisis y sistemas de información de mercados internacionales para considerar las reservas y excedentes de otros países para contar con productos de importación de buena calidad y a buen precio que en lugar de producirlos en el país, por que sería más costoso, y valdría la pena analizar si es mejor en lugar de producirlos importarlos sin afectar a los productores nacionales, dándoles alternativas más rentables para ellos y para el país con apoyos competitivos, por ejemplo el trigo y el maíz y que incluye modificar toda una cultura, tanto alimenticia como de producción.

Para esto el manejo de información oportuna es indispensable para la toma de decisiones de cualquier productor, empresa y gobierno, por lo que debe ser confiable y sin manipulación por imagen del gobierno.

Aunque ASERCA ha dado gran importancia a los sistemas de información electrónica, debido al rezago en infraestructura que hay en el país en este rubro, es difícil que estos medios como internet, fax y hasta teléfono estén al alcance de

los pequeños productores de zonas alejadas y marginadas por lo que para estos sectores se deben diseñar esquemas de apoyo especiales, considerando estas limitantes y facilitándoles los medios para conseguir apoyo y capacitación en materia de comercialización y reconversión de sus cultivos.

En el caso de favorecer los apoyos directos al productor se debe dirigir a zonas y productores considerando básicamente favorecer la reconversión de cultivos, la rentabilidad a más largo plazo y disminuyendo los costos de producción, dado que los campesinos y productores saben trabajar la tierra y son quienes determinan lo que se debe de sembrar en colaboración con los gobiernos federal, estatal y municipal.

Se debe hacer que las dependencias que intervienen en el sector y las entidades federativas implementen políticas agrícolas regionales y sectoriales complementarias entre si, respetando los acuerdos, como ejemplo la política de cupos debe respetarse, si es conveniente para los productores nacionales y no adelantar desgravaciones arancelarias que ya esta signadas en los tratados internacionales que puede provocar desconfianza en el gobierno e incertidumbre para producir.

De lo expuesto entonces, se deja entrever como aporte, no el de presentar como tal una propuesta sino de destacar que lo que se debe considerar es conjuntar los diferentes puntos de vista e intereses de los agentes que intervienen en el sector para elaborar políticas que beneficien a todos. Existen muchos estudios, opiniones y propuestas de lo que se debe hacer para sacar al campo de la crisis en que se encuentra, más sin embargo creemos que el éxito de la gerencia pública que aplique el gobierno al campo mexicano dependerá en mucho de lo servidores públicos a cargo de este sector en el gobierno y que deben estar comprometidos con los principios de Administración Pública y deben ser evaluados de acuerdo a objetivos y metas de corto plazo.

No basta con obtener certificaciones de calidad en los procesos que lleva a cabo la Administración Pública para logra su cometido, sino que estos procesos contribuyan en realidad al objetivo incrementar el nivel de vida de los productores agropecuarios logrando una mejor distribución de la riqueza y bienestar social que deben ser los principios primordiales de cualquier gobierno.

En general debe aminorar la diferencia entre el norte y el sur, tomando en consideración la infraestructura y potencial productivo del territorio nacional, el porcentaje del PIB (Producto interno bruto) y la PEA (Población económicamente activa) con que contribuye en el sector y claro sin perder de vista el medio ambiente.

El trabajo deja la experiencia de realizar una investigación en base a documentos oficiales y estudios económicos de organizaciones internacionales como la OCDE, y OMC a las que como país se pertenece y mientras México abre sus fronteras económicas al mundo, las naciones integrantes de dichos organismos multinacionales, no corresponden sus acciones con los discursos que se dan dentro de sus foros y repercute en nuestros productores que se les deja competir en condiciones de mercado desfavorables, especialmente los medianos y pequeños, manteniéndolos hasta en la marginación.

En tanto las fuentes oficiales como el INEGI y el CEA de la SAGARPA difieren considerablemente en sus datos económicos del campo mexicano lo que repercute en la credibilidad de las cifras oficiales y da cuenta de como los apoyos del gobierno cumplirían con los objetivos planteados en los planes y programas.

El Gobierno debe conciliar los intereses de productores y comercializadores para lograr una adecuada comercialización conveniente para ambas partes en el aspecto económico principalmente, y lograr un desarrollo de sector para que se rentable y contribuya al cuidado del ambiente y donde el gobierno deberá jugar en

papel importante en la parte de la planeación protegiendo dentro del marco de los tratados internacionales a este sector que es fundamental para un desarrollo sustentable.

En materia de desarrollo de mercados, la tarea del gobierno debe ser de promotora y enlazadora de negocios que sean rentables para los productores de diversos productos agrícolas debido a la desorganización que existe en el sector y así cumplir con el objetivo de fomentar la creación de mercados regionales.

La razón principal para que se da para la realización del Subprograma de Coberturas es la gran correlación que existe entre los mercados a futuro y los mercados del producto físico debido a la política de apertura económica que implemento el gobierno mexicano por lo que los precios se calculan en base a los precios internacionales que es una gran desventaja para los productores nacionales debido a los altos costos de producción en México y mayores apoyos en otros países.

Para ASERCA la orientación estratégica y de política a seguir era la transformación económica del país y la necesidad de impulsar el desarrollo agropecuario nacional le otorgan a este programa una notable importancia en la medida de que se trata de un nuevo instrumento de apoyo a los productores y que ha demostrado que, operado de manera transparente y eficiente, puede constituir una alternativa viable para proteger el ingreso de los productores.

Por la dificultad de hacerlo llegar a las zonas más alejadas y marginadas parecería no factible generalizarlo y dirigirse sólo a grandes productores, aunque sería interesante organizar a los pequeños productores y de autoconsumo para así tener la información de este sector que represente un porcentaje importante de la población del campo y se les podría apoyar con un mayor porcentaje en el pago de la cobertura que se traduciría en beneficios en su organización e

información de la producción agrícola e incrementar el ingresos de la población del campo.

El desarrollo de la administración de riesgos es el resultado de la inestabilidad del entorno en el que operan las empresas de todo tipo, no solo las dedicadas al sector agrícola o pecuario: la volatilidad de los tipos de cambio, de las tasas de interés, de los mercados bursátiles y de los precios de los commodities o materias primas. Los avances en materia de tecnología de la información, también han sido determinantes en su evolución y en el país es básico invertir en infraestructura para su expansión y ponerlo al alcance de la mayoría que más necesita apoyos.

La participación gubernamental como promotor y regulador de la economía atribuciones que le confiere la Constitución, puede ocasionar distorsiones en los mercados nacionales, debido a los mecanismos de apoyos que se han implementado y han resultado insuficientes, como los precios de garantía que caía en el paternalismo y la las subastas que provocaba distorsiones de mercado como concentración y sobreproducción en ciertos productos y/o regiones.

Los países adelantados no respetan los tratados dado que al enfrentar presión interna de algún sector afectado de su economía aplican sanciones para compensar sus pérdidas o no respetan algo que no les conviene.

En general que los apoyos que debe proporciona el gobierno deben ser directos ya que implican un menor costo de operación y deben otorgarse mediante reglas claras y sencillas publicadas con anticipación a la siembra, para orientar al sector con eficiencia y rentabilidad cumpliendo así con la encomienda constitucional de gobierno como regulador de la economía sin perder de vista la soberanía alimentaria y sin crear distorsiones en el mercado con programas que se revisen y evalúen periódicamente.

Se deben de considerar las propuestas que los empresarios proponen con el objeto de seguir promoviendo el sector agrícola de granos para:

- sostener e incrementar la ocupación en el campo
- sostener a la población en sus localidades con actividad económica rentable
- elevar los niveles de ingreso de su actividad
- contrarrestar el efecto sobre el mercado doméstico del clausulado del TLC que eliminará aranceles en el 2008.”⁴⁵

Además, es necesario abrir otros segmentos de mercado a los granos básicos en las localidades altamente productoras mediante el desarrollo de negocios no explotados a la fecha en México, tales como:

- Plantas de fructuosa que consuman el grano con bajo costo logístico y que vendan su producto elaborado a consumidores de la misma región.
- Plantas de etanol para combustible asociadas a zonas de alta producción de granos.
- Desarrollo de industria de exportación vinculada a trigo cristalino del noroeste.

Estos tipos de negocio consumirán parte de los volúmenes excedentes temporales pero cíclicos de las cosechas nacionales y eventualmente procesarían maíz de importación que estaremos obligados a adquirir por el TLC, generándose mayor valor agregado al grano, retribuyendo mayor estabilidad al agricultor y disminuyendo los impactos de la cadena logística.

Las coberturas pueden ser una opción de apoyo que puede ser factible en el país y traer consigo beneficios de análisis, información y organización del sector y con posibilidades de obtener rendimientos y que requiere ser aplicada con honestidad y ética profesional de los servidores públicos, incluso en otros sectores del gobierno como el energético, elaborando propuestas y objetivos encaminados a la eficiente aplicación y optimización del gasto público.

⁴⁵ Concepción Briseño, “Aspectos relevante en la comercialización de físicos agrícola”, Presentación dentro del Diplomado de Coberturas Agrícolas, 29 de septiembre de 2000.

Ahora se trabaja en un ambiente de enfrentamiento constante entre las autoridades y la sociedad del campo por lo que se tienen que estar modificando o adecuando los apoyo otorgados y que a veces no es lo ideal, así en los países más desarrollados o competitivos el campo guarda una importancia fundamental para su desarrollo económico.

Es evidente después de los resultados de las administraciones panistas primero la de Vicente Fox y ahora la del Presidente Felipe Calderón, que no le han dado la importancia requerida la sector ya que sólo le han dado continuidad a los programas gubernamentales anteriores con algunas variaciones y al nombrar funcionarios públicos que no tienen la visión de servicio público y menos arraigo al sector agrícola.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, Nueve años de administración de riesgos de precios agropecuario, México, Revista Claridades Agropecuarias N° 139, 2006.

Baena Paz, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de investigación Documental, México, Editores Mexicanos Unidos, 1984.

Baena Paz, Guillermina. Instrumentos y Técnicas de Investigación Documental, México, Editores Mexicanos Unidos, 1984.

Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Editorial Limusa-Noriega, 1993.

Casco Flores, A. y Rosenzweig Pichardo, A., compiladores, La política sectorial agropecuaria en México: Balance de una década, IICA, México, 2000.

Castaingts Teillery, Juan, "Así vamos... Problemas agrícolas y tipo de cambio", El Financiero Secc. Opinión, p. 41, 9 de agosto de 2001.

De María y Campos, Mauricio, Ante la crisis del México rural, urgen políticas para su reconstrucción, El Financiero Secc. Opinión, p. 40, 9 de agosto de 2001.

Garza Mercado, Ario, Manual de Técnicas de Investigación. México, el Colegio de México, 1982.

González, Cuauhtémoc, coordinador y Delgado, Irma, compiladora, La agricultura 500 años después, UNAM, México, 1993.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Informe Nacional Anual 2007, México, 2007.

Notimex, Destaca Sagarpa importancia del sector rural en economía,, Excelsior, jueves 15 de mayo 2008.

Rojas Soriano, Raúl. Métodos para la Investigación Social. Ed. Plaza y Valdés. 1992.

Uvalle Berrones Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM-UAEM, México, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo, La democratización de la administración pública, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Torres Salcido, G. y Morales Ibarra, M., coordinadores, Maíz-Tortilla. Políticas y Alternativas, UNAM, México, 1997

Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, Examen de la Políticas Agrícolas de México, : México, París, 1997.

Valverde , Alicia, Las compras anticipadas beneficiaron agro-precios, Excelsior,. México, martes 6 de octubre de 2008.

Villegas Cárdenas Claudia, Activos y Pasivos, De Perfil: el Cisen y la crisis del campo, El Financiero, Secc. Análisis, México, 9 de agosto del 2001.

Zubillaga, Gonzalo, ASERCA, El manejo de riesgos en la agricultura, Revista Claridades Agropecuarias N° 139, México, 2006.

DOCUMENTOS OFICIALES

ASERCA, "Informe de Autoevaluación 2000", abril 2001.

ASERCA (1994), "Subprograma de Coberturas de algodón", Claridades Agropecuarias, N° 16, pp. 24-25.

CONASUPO (1994), Memoria de gestión 1988-1994

INEGI (1994), VII Censo Agrícola-Ganadero, México

PND (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal.

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.

SALINAS de GORTARI, C. (1994), Sexto informe de Gobierno 1994, Poder Ejecutivo Federal.

SARH (1990) . Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-94.

Zedillo Ponce de León, E. (1994), Sexto Informe de Gobierno 1995, Poder Ejecutivo Federal.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2007)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (1995)

Manual de Organización de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. (1996)

Manual de Procedimientos de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. (1996)

SIGLAS

Siglas	Nombre
AGROASEMEX	Aseguradora Agroasemex, S.A. (desde 1990).
ALBAMEX	Alimentos Balanceados de México (hasta 1993).
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (hasta 1992).
ANDSA	Almacenes Nacionales de Depósito S.A.
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (desde 1991)
BANRURAL	Banco Nacional de de Crédito Rural, S.N.C. (desde 1975).
BORUCONSA	(Bodegas Rurales CONASUPO S.A. de C.V. (desde 1965).
CNA	Consejo Nacional Agropecuario (desde 1984).
CONAFRUT	Comisión Nacional de Fruticultura.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares (desde 1965).
DICONSA	Sistema de Distribuidoras CONASUPO S.A. de C.V. (desde 1965).
DDR	Distrito de Desarrollo Rural (desde 1991).
FERTIMEX	Fertilizantes Mexicanos, S.A. (hasta 1992).
FIDELIST	Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio al Consumo de Tortilla (desde 1990).
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (desde 1954).
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (desde 1993).
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (desde 1947).
MICONSA	Maíz Industrializado CONASUPO S.A. (hasta 1992).

Siglas	Nombre
PACE	Programa de apoyo a la comercialización de los ejido (desde 1980).
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo (desde 1994).
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hasta 1994).
SAGAR	Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (desde 1995).
SAGARPA	Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (desde 2001)
SHCP	Secretaría de hacienda y Crédito Público.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.