

1991-1997: NUEVOS MECANISMOS DE APOYO EN UN MERCADO ABIERTO

ASERCA

Ante el escenario económico internacional que imperaba en esos años, y una vez definidas sus funciones, ASERCA requirió proponer y operar mecanismos novedosos y acordes con los que se utilizaban en muchas regiones del mundo. De esta forma, se instrumentaron tanto apoyos a la comercialización como compensatorios ante la eventual apertura comercial.

A) APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN

a.1 Precios de concertación

La intervención estatal en la compraventa de granos con precios controlados generó una serie de distorsiones que resultaban contradictorias para el nuevo panorama de apertura comercial que se estaba gestando en el campo. Es por ello que el Estado decidió modificar su esquema de participación directa en la comercialización de los productos agropecuarios. Iniciado el proceso de desaparición de CONASUPO, se generaron una serie de interrogantes entre los diversos agentes participantes en el sector rural: ¿qué producir?, ¿a quién vender?, ¿cómo trasladar mi producto? etcétera.

Como parte de las acciones implementadas desde 1987 por el Gobierno Federal ante la crisis económica, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica (PSE, 1988) y Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE, 1988), se redujo un número de productos sujetos al régimen de Precios de Garantía, para llevar a cabo la etapa de transición a los Productos de Concertación, con el objetivo de dar estabilidad a los costos y los precios en el sector agrícola.

Para 1991, la creación de ASERCA facilitó la operación del esquema de Precios de Concertación. De tal manera que el Gobierno Federal no intervino directamente en el proceso de comercialización, sino que celebró negociaciones entre productores y comercializadores, para vincular directamente estos Precios de Concertación a los precios de referencia internacionales, a partir de lo que se denominó Precio de Indiferencia.

Un precio de indiferencia se basa en el reconocimiento del precio máximo al cual el consumidor está dispuesto a comprar un producto de origen nacional, de calidad similar al que podría importar; de tal forma que al agregar las bases nacionales y sumar el subsidio necesario, le resultaría al comprador un pago igual al precio del producto importado, puesto en lugar de consumo, y un ingreso mayor al productor por la venta de su producto.

Si bien el apoyo fiscal estuvo canalizado a través de los compradores, la orientación del esquema permitió que se adquiriera la totalidad de la producción nacional a precios de

mercado, que las zonas con sobreoferta no perdieran competitividad frente al producto importado, pero sobre todo, se aseguró un nivel específico de ingreso para los productores de sorgo, trigo, soya y algodón.

a.2 Programa de Arroz

A diferencia del programa de apoyo a la comercialización canalizado a través del comprador para asegurar al productor un precio mínimo por su cosecha, el Programa de Apoyos a la Comercialización de Arroz se basó en el otorgamiento de apoyos directos al productor por tonelada producida, incluyendo la producción de autoconsumo.

a.3 Programa de apoyos a Porcicultores vía rastros Tipo Inspección Federal (TIF)

Durante 1996 y con base en lo establecido en la Alianza para el Campo, con el doble propósito de apoyar el ingreso de los porcicultores y de proteger la salud de los consumidores, el Gobierno Federal, a través de ASERCA, instrumentó el Programa del 1° de mayo al 31 de diciembre de 1996.

a.4 Apoyos a la comercialización del maíz del ciclo primavera-verano 1996

En la cosecha de este ciclo agrícola, los precios del maíz se ubicaron en cerca de 1,000 pesos por tonelada, en un contexto en el que los productores pretendían un precio no menor a 1,500 pesos por tonelada.

Frente a esta problemática, el Gobierno Federal consideró conveniente que CONASUPO estableciera un precio de compra que en promedio se situó en 1,250 pesos por tonelada, lo que significaba 250 pesos más que el Precio de Indiferencia establecido en ese momento. Este precio sería reconocido a la industria harinera por sus compras de maíz para la elabo-





6 ración de tortilla con precio controlado; para lo cual, ASERCA cubriría el diferencial entre el Precio de Indiferencia en zona de consumo y el precio de compra de CONASUPO, siempre y cuando éste fuera pagado al productor por dicha industria.

Este subsidio fue también reconocido para las compras que los particulares efectuaron al mismo nivel de precios de CONASUPO, en aquellas entidades que ASERCA determinó como excedentarias.

En ambos casos, los compradores suscribieron con ASERCA diversos convenios en donde se establecieron las bases para la compra del grano y el pago del subsidio. En particular, las compras de la industria harinera estuvieron sujetas a dictamen técnico de CONASUPO, además del correspondiente dictamen de auditor externo de cada una de las empresas.

a.5 Inicio del programa de coberturas

En este mismo periodo, el Gobierno Federal siguió impulsando y fortaleciendo una política de comercialización en el proceso de apertura y liberalización del sector agrícola, que permitió equilibrar la oferta y demanda nacional, así como reducir los riesgos de precio que se generaron en el mercado mundial.

Bajo esta circunstancia y después de la realización de diversos estudios, se concluyó que la cobertura de riesgo en el precio a través de las opciones sobre futuros agrícolas era el mejor instrumento. También se decidió que la Bolsa de Chicago -Chicago Board of Trade (CBOT)- era la mejor elección para hacer la colocación de las coberturas, por ser el centro financiero del mundo agrícola.

El uso de esta herramienta fue de enorme utilidad para apoyar la comercialización del trigo panificable del ciclo otoño-invierno 1991/1992, ya que los beneficios adquiridos por la liquidación de las coberturas sirvieron para complementar los subsidios fiscales destinados al Precio de Indiferencia, a través del cual se negociaba la adquisición del producto nacional.

Esto representó un verdadero cambio de época, no sólo en lo que respecta al sector agrícola y sus nuevas formas de comercialización, sino para todo el sector bursátil. Por primera vez, la utilización de coberturas financieras en nuestro país significó una experiencia inédita. Posteriormente, esta herramienta sería empleada por otras instancias gubernamentales como PEMEX, e incluso a finales de la década de los noventa, los derivados financieros se institucionalizaron dando paso al Mercado Mexicano de Derivados (MexDer).

Si bien la aplicación y uso de las coberturas de precios sobre futuros agrícolas se mantuvieron en los años subsecuentes

en ASERCA como estrategia para apoyar la comercialización, no fue sino hasta el año de 1994 que, gracias a sus resultados positivos, se instituyó como un programa específico de la SAGARPA, operado por ASERCA, convirtiéndose así en una importante línea de acción de la política agrícola de México.

Con la experiencia conseguida en los años previos, el esquema de cobertura de precios agrícolas se instauró en el año de 1994, como un subprograma del Programa de Apoyos a la Comercialización, que estaba orientado a la creación y fomento de mercados físicos y mercados de futuro.

En esta nueva etapa el subprograma se instrumentó con un sólo producto: el algodón; la razón era de enorme significado. Durante el periodo de 1991-1993, el precio de esta fibra en el mercado mundial registró una enorme caída -la segunda más importante- desde el ciclo 1975/76 y apenas detrás del ciclo 1985/86, cuando los precios del Índice "A" del Cotlook cayeron por debajo de los 50 centavos de dólar estadounidense por libra.

Si bien los precios no se redujeron a ese nivel, al menos durante los ciclos 1991/92, 1992/93 y la primera mitad del 1993/94, los precios se mantuvieron por debajo de los 60 centavos de dólar por libra. Así, en octubre de 1992 el precio promedio del futuro de algodón en las bolsas de EE.UU. registró su cotización más baja al ubicarse en 55.44 centavos de dólar por libra; en tanto que en noviembre del mismo año el Índice "A" observó su nivel más bajo al situarse en 52.63 centavos de dólar por libra.

A esto habría que sumar el hecho de que la cosecha mexicana de algodón coincide con la de EE.UU., el cual exporta importantes volúmenes -casi 14 veces más de lo que representa la producción nacional- lo que de forma cíclica incrementa la oferta y reduce las cotizaciones.

Ante tales circunstancias, el objetivo principal del esquema buscó proteger el ingreso de los productores algodoneiros y garantizarles un precio competitivo por su cosecha, a través de una cobertura de riesgos. En esta primera etapa, el subprograma estuvo dirigido a los productores algodoneiros inscritos en PROCAMPO, y en su operación, se apoyó en el Programa de Apoyos Sanitarios.

La cobertura se realizó por medio de la compra de opciones de venta "put" -que ofrece protección contra caídas en el precio- en el New York Board Trade (NYBOT), por ser la única bolsa que cotiza futuros de algodón. Con el fin de difundir las bondades de este nuevo mecanismo, se realizaron visitas a los estados algodoneiros como San Luis Potosí, Michoacán y Chiapas, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y la zona de la Comarca Lagunera, en donde se dio a conocer el dispositivo de operación y los requisitos para poder participar.

En el primer año de su implementación, se logró una cobertura de 40,505 hectáreas, equivalente al 23 por ciento de la superficie sembrada de algodón en 1994. Participaron 34 organizaciones y 63 productores individuales, lo que en total

representó a cerca de 4,000 productores. La producción cubierta fue de 118,200 pacas, equivalentes a 1,182 contratos de opciones a futuro. De estos contratos, 183 expiraron sin valor, en tanto que los restantes, generaron beneficios del orden de 2 millones de dólares estadounidenses, que al tipo de cambio del día en que se realizaron las operaciones representaron 6,828 miles de pesos.

A partir de 1996, y como consecuencia de los resultados positivos, el mecanismo de coberturas se rediseñó, de tal forma que se convirtió en el “Programa de Cobertura de Precios de Productos Agrícolas” como parte de las medidas que conformaban la “Alianza para la Recuperación Económica” y la “Alianza para el Campo”. La primera operación se registró en mayo de 1996.

El Programa mantuvo como objetivo central la protección al ingreso del productor ante las fluctuaciones adversas en los precios, mediante la cobertura de riesgos, con instrumentos del mercado de futuros, en particular a través de opciones. La cobertura se amplió a algodón y nuevos productos como:



maíz, trigo, sorgo y soya. En este año, las coberturas todavía se hicieron a través de posiciones de opciones de venta, conocidas como “put”.

Al cierre del ejercicio de 1996, se cubrieron un total de 190,023 toneladas –de maíz, sorgo, soya y trigo– a través de una erogación para ASERCA de 9.9 millones de pesos. En 1997 el volumen atendido a través del Programa registró una tendencia creciente permitiendo alcanzar cerca de 1 millón de toneladas cubiertas, ejerciéndose recursos presupuestales del orden de 61.2 millones de pesos.

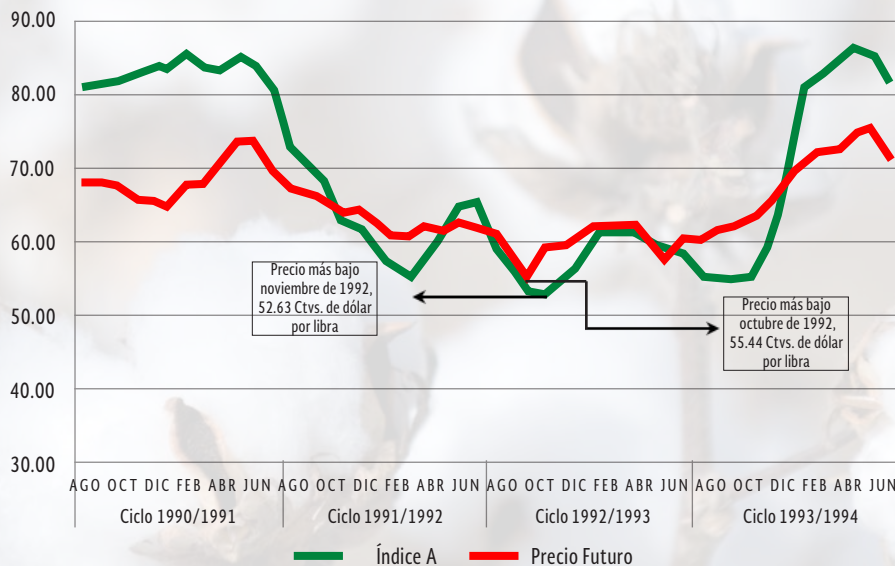
EL CONTEXTO DE LA APLICACIÓN DEL ESQUEMA COBERTURA DE PRECIOS AGRÍCOLAS Y SUS EFECTOS EN EL SECTOR ALGODONERO

La aplicación formal del Esquema de Coberturas Agrícolas, respondió a las circunstancias críticas que enfrentaba el sector algodonero, no sólo a nivel de país, sino mundial.

Durante la primera mitad de la campaña 1991/92, los precios mundiales de algodón comenzaron a debilitarse en forma acelerada, como consecuencia de varios factores: se registró la producción más alta de la historia, el consumo se estancó en tanto que los inventarios mundiales se incrementaron.

En este escenario, los precios del algodón alcanzaron su nivel más bajo durante la campaña 1992/93 al ubicarse por debajo de los 50 centavos de dólar por libra, tanto en el futuro cotizado en la Bolsa de Nueva York, como en el físico registrado a través del Índice “A” *Cotlook*.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DEL ALGODÓN CICLOS 1990/91-1993/94 (Centavos de dólar por libra)



En este entorno, el sector algodonero mexicano enfrentó notables dificultades ya que la baja en los precios internacionales hizo incosteable la producción del algodón, viéndose además en la necesidad de tener que importar volúmenes significativos de esta fibra para abastecer la demanda de la industria textil. Los diversos apoyos que el gobierno federal brindó a los algodoneros nacionales –incluidos los 2 millones de dólares generados como beneficio por el Subprograma de Apoyos a la Cobertura de Precios Agrícolas– fueron de enorme trascendencia no sólo para mantener la producción algodonera, sino para impulsarla en los años siguientes.

a.6 Apoyos de promoción comercial y fomento a las exportaciones

Para facilitar y agilizar los enlaces comerciales directos entre productores y los mercados terminales, y disminuir el excesivo intermediarismo de la cadena de comercialización de productos agrícolas, ASERCA instrumentó el fomento a la exportación, participando como expositor en eventos internacionales, así como el Sistema de Enlace Comercial para el Sector Agropecuario "SECSA", herramienta que concentró la información relativa a organizaciones de productores, demandantes de productos agropecuarios, zonas de producción, épocas de cosecha y precios. Las ofertas y demandas se difundían durante una semana a nivel nacional, en la sección de avisos del Sistema Integral de Comunicación para el Sector Agropecuario "SICSA".

En 1997 se puso en marcha el Programa de Apoyo y Fomento a Exportadores (PROAFEX), diseñado para brindar apoyo a productores agroindustriales y comercializadores mexicanos de frutas y hortalizas en general, interesados en la exportación de sus productos. Su objetivo principal fue incrementar las exportaciones a los diferentes mercados internacionales, a través del desarrollo y divulgación de la oferta exportable, la promoción de eventos internacionales y la coordinación interinstitucional.

B) PROCAMPO, APOYO COMPENSATORIO

Aunque el Decreto Presidencial de creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se emitió el 25 de julio de 1994, este programa inició en el ciclo agrícola otoño-invierno 1993/1994, en el marco del Programa Nacional de Modernización 1990-1994.

Este esquema era una respuesta ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la apertura y

desregulación estatal en el comercio de productos agrícolas, que sustituía al esquema de precios de garantía. Su propósito era transferir recursos en apoyo al ingreso de los productores de los cultivos elegibles como maíz, frijol, trigo, arroz, cebada, cártamo, algodón, sorgo y soya; considerados como los más importante del país.

PROCAMPO asignó apoyos monetarios uniformes por hectárea elegible sembrada, estaba clasificado dentro del grupo de "subsidios verdes" por su desvinculación con la producción para no generar distorsiones de mercado. En su inicio, atendió a 2.7 millones de productores que sembraban alrededor de 14.1 millones de hectáreas anuales, que correspondía al 94% de la superficie sembrada de los diez principales cultivos del país. Con el trascurso de los años, se procuró reducir el periodo de entrega de los recursos a los beneficiarios a través de mejoras operativas y normativas y, desde 1995, se estimuló la conversión de cultivos anuales por perennes.

Los recursos transferidos por este medio a los productores incorporados al Programa tenían el propósito de compensar las asimetrías económicas de los productores de nuestro país y de sus principales socios comerciales: Estados Unidos y Canadá. Los beneficios del programa contemplaron tanto la producción comercial, como aquella que destinaban parte de su cosecha o la totalidad al autoconsumo. El programa original contemplaba su operación en un horizonte de 15 años, de manera que preveía su conclusión en el año 2009; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 prolongó su vigencia hasta 2012, con el objetivo de eliminar la brecha productiva de los países y acceder a los mercados agrícolas con estándares productivos competitivos.

CONSIDERANDOS QUE DIERON ORIGEN A PROCAMPO

- Que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado conducir el desarrollo nacional y planear, coordinar y orientar la actividad económica, en el sentido que demanda el interés general y en el marco de las libertades que reconoce la propia Constitución;
- Que el campo representa una particular prioridad nacional, porque es el ámbito en el que la necesidad de cambio es más apremiante y significativa para el futuro del país;
- Que la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, así como su legislación reglamentaria, han establecido las bases jurídicas para el desarrollo del campo a partir de las premisas de justicia y libertad;
- Que se hace necesario un sistema de apoyos que fomente una mayor participación en el campo de los sectores social y privado para mejorar la competitividad interna y externa; elevar el nivel de vida de las familias rurales; y la modernización del sistema de comercialización, todo ello con vistas al incremento de la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural;
- Que el sistema de apoyos así concebido facilita la conversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre económica a los productores rurales y mayores capacidades para su adaptación al cambio, que demanda la nueva política de desarrollo agropecuario en marcha, y la aplicación de la política agraria contenida en la reforma al artículo 27 constitucional;
- Que el propio sistema de apoyos impulse nuevas alianzas entre el mismo sector social y con el sector privado en forma de asociaciones, organizaciones y sociedades capaces de enfrentar los retos de la competitividad, mediante la adopción de tecnologías más avanzadas y la implantación de modos de producción sustentados en principios de eficiencia y productividad;
- Que debido a que más de 2.2 millones de productores rurales que destinan su producción al autoconsumo se encontraban al margen de los sistemas de apoyos, y en consecuencia en desigualdad de condiciones frente a otros productores que comercializan sus cosechas, se instrumenta este sistema, que tiene como uno de sus principales objetivos mejorar el nivel de ingreso de aquellos productores;
- Que es necesario mediante apoyos directos, contribuir a la recuperación y conservación de bosques y selvas y la reducción de la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas favoreciendo así el desarrollo de una cultura de conservación de los recursos naturales; y
- Que por ser el más alto interés nacional apoyar a los productores del campo, mediante un programa que eleve las condiciones de vida, conserve los recursos naturales y fomente el desarrollo del sector rural, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO QUE REGULA EL PROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO DENOMINADO "PROCAMPO".

PROCAMPO

Fuente: Diario Oficial de la Federación, lunes 25 de julio de 1994.