

# 2015 - 2018: HACIA LA REINGENIERÍA DE LOS INCENTIVOS A LA COMERCIALIZACIÓN

16

ASERCA

## 25 AÑOS, UN BALANCE PARA MIRAR AL FUTURO

En 2016, ASERCA cumplió 25 años de su creación. Una evaluación y reflexión sobre lo realizado en estos años, por la institución encargada de transitar hacia una apertura de mercados agrícolas a través de la propuesta de nuevos mecanismos de comercialización, sugiere que a pesar de los aciertos que se han tenido a lo largo de este tiempo; todavía falta mucho por hacer y que incluso, hay nuevos elementos que reclaman una atención específica por parte de la agencia.

Entre los principales aportes con lo que ASERCA favoreció el cambio en el comercio de productos agropecuarios están los siguientes:

- La creación y presencia de la Agencia, permitió redefinir la participación del Estado en la cadena de comercialización. No olvidemos que la intervención gubernamental en el comercio de productos agrícolas representó una de las políticas centrales de desarrollo que el Estado mexicano implementó desde la segunda parte de la década de 1930 y hasta finales de la década de 1990. Con el surgimiento de ASERCA, se promueve la comercialización de los principales granos básicos —a través de diversos esquemas— de tal forma que el gobierno ya no participa más en la compra o almacenamiento de los productos agrícolas. Con excepción del almacenamiento que lleva a cabo DICONSA, el que se caracteriza por un enfoque social, al estar orientado al abasto de granos y alimentos de las zonas más vulnerables de nuestro país.
- Fomentó mecanismos de mercado y diseñó esquemas de negociación y comercialización entre productores y compradores, de entre los que destaca la Agricultura por Contrato (AxC). A través de este esquema, se busca fomentar y promover la celebración de contratos de compra-venta entre oferentes (productores) y demandantes (compradores) bajo condiciones específicas de precio, volumen, calidad, tiempo, lugar de entrega y condiciones de pago, entre otras. De esta forma, se promovió la certidumbre en la cadena de producción-consumo, ya que al productor le ofrecía la venta anticipada de su grano, en tanto que al comprador le garantizaba una fuente de abasto.
- Contribuyó con esquemas que buscaban la equidad entre las partes y así reducir el poder de mercado que algunos participantes pudieran tener en el proceso de comercio. La estandarización de los contratos utilizados en la AxC promovidos por ASERCA, mitigó cláusulas contractuales que reflejaran la diferencia de poder de negociación entre agricultores y sus compradores.
- Impulsó y desarrolló una cultura financiera, a través del uso de mecanismos de administración de riesgos en el sector agrícola y pecuario. Su empleo representó por primera vez la utilización de coberturas financieras en este país —las que posteriormente serían empleadas por otras instancias gubernamentales— lo que sin duda significó una experiencia inédita.
- Protegió el ingreso esperado de los productores, comercializadores y consumidores agropecuarios, disminuyendo así el riesgo frente a las fluctuaciones adversas de los precios en los mercados internacionales, a los cuales nuestra agricultura quíerese o no, está cada vez más expuesta.
- Ha incentivado a los productores a comercializar su producción con certidumbre en los mercados nacionales e internacionales.

No obstante estas contribuciones que ayudaron modificar la comercialización de productos agropecuarios en nuestro país, uno de los temas centrales en el proceso de toda política pública, es comprender si éstas deben cambiar o permanecer estables.

Si bien la Agencia ha cumplido con el apoyo a la comercialización de productos agropecuarios —mandato por el que fue creado— y contribuido al ordenamiento y desarrollo de mercados agropecuarios, procurando la seguridad alimentaria y protegiendo el ingreso del productor. El hecho es que, la ejecución de los diversos programas por un poco más de un cuarto del siglo, generaron a la par una serie de ineficiencias y externalidades que reclaman un nuevo ejercicio en su labor. Entre los cuestionamientos que exponen el desempeño de ASERCA en términos de viabilidad y operatividad están los siguientes:

- a) En el ánimo de seguir protegiendo el ingreso de los productores, los compromisos de apoyos rebasaron los ejercicios presupuestales de años anteriores, de tal forma que para el año 2015, los adeudos alcanzaron niveles históricos al ubicarse en cerca de 8,500 millones de pesos.
- b) El cumplimiento de los compromisos se hizo complejo, sobre todo si consideramos que la labor de ASERCA se realizó en los siguientes años en un contexto de recorte presupuestal. En 2016 y ante la eventual disminución de los precios del petróleo, el gobierno federal anunció un

recorte al gasto público federal por un monto de 132 mil millones de pesos. En el caso de ASERCA, el presupuesto para 2016 se ajustó a 7 mil 737 millones de pesos (30 por ciento menos que el asignado originalmente); en tanto que para 2017 el presupuesto se modificó a 4 mil 823 millones de pesos (43 por ciento menos al asignado originalmente).

- c) Concentración y poca equidad en el otorgamiento de los apoyos otorgados por la Agencia. Por ejemplo, en el año de 2013, se estima que 5 entidades (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua) concentraron el 86 por ciento de los incentivos a la comercialización, lo que reducía la posibilidad de que un mayor número de entidades se pudieran integrar a estos incentivos.
- d) Un mayor enfoque en los productores de mayor tamaño, reduciendo con ello la democratización en los apoyos.
- e) Procesos obsoletos, poca tecnología y mala atención a los beneficiarios.
- f) Desvinculación con la Banca.
- g) Poca oportunidad en la apertura de las ventanillas

#### MEDIDAS QUE OPTIMIZAN LA GESTIÓN

Frente a esta nueva situación, había la necesidad de tomar medidas inmediatas para reducir los efectos adversos que enfrentaba la labor cotidiana de ASERCA. Para lo cual, se propuso eficiencias operativas y ajustes en los programas bajo los siguientes enfoques:

- Enfoque de Orden:
  - Activación de un mecanismo tendiente a disminuir de los pasivos de ASERCA, que habían alcanzado 8,500 millones de pesos.
  - Reducción de los costos por tonelada apoyada, de 855 a 365 pesos por tonelada.
  - Operación con un mayor número de corredurías, haciendo más baratas las comisiones a través de la competencia.
  - Desaparición del Apoyo por Compensación de Bases en Agricultura por Contrato. En 2015 este apoyo tuvo un costo de 5,236 millones de pesos, mientras que en 2016 fue 2,800 millones de pesos.
  - Creación de Coberturas Anticipadas, promoviendo la relación del productor con el mercado y la banca.
- Enfoque al Productor:
  - Eliminación del apoyo a compradores, lo que representó un ahorro para la Agencia de alrededor 2,300 millones de pesos anuales.
  - Disminución de subsidios a las primas de las coberturas para los productores, del 100 por ciento a 75 por ciento.

- Fortalecimiento de las Bases en favor del productor, con posibilidad de acordar bases más altas entre las partes.
- Democratización de los apoyos al resto del país.
- Más cercanía con la Banca de Desarrollo, a fin de permitir mejores líneas de crédito por parte de FIRA y FND.

La activación de estas medidas permitió quitar presión no sólo a la gestión de la Agencia, sino también reducir el costo de los programas. Se estima que si no se hubiera realizado ningún cambio a la ejecución del programa de Incentivos a la Comercialización, el costo para la federación habría aumentado en aproximadamente 15 mil millones de pesos, para los volúmenes actuales.

Los efectos de esta nueva dinámica, han estabilizado el desempeño de ASERCA y proporcionado avances importantes para sentar las bases de una nueva etapa. En lo que corresponde a los adeudos, el mecanismo de pago registró un ritmo lo más acelerado posible. De tal forma que de noviembre de 2015 —cuando se registraba un pasivo de 8,500 millones de pesos— a febrero de 2008 la deuda se redujo en 92 por ciento —quedando en 701 millones de pesos— permitiendo seguir operando de forma saludable.

De igual forma hoy se apoyan más toneladas con menos presupuesto. En 2014, con un presupuesto de 13,422 millones de pesos se apoyaron 15.74 millones de toneladas de granos, mientras que para 2017, con 9,144 millones de pesos se apuntalaron 17.2 millones de toneladas.

Por otra parte, con las acciones de mejora se ha reducido notablemente la concentración de los incentivos por estados. En 2013, las entidades de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua concentraron el 86 por ciento de los incentivos a la comercialización. Para 2016, la reducción de costos en el programa y la incorporación de mayores volúmenes a los incentivos, permitió no sólo que dichas entidades redujeran su participación a 69 por ciento, sino que también otorgó la posibilidad de agregar un mayor número de entidades que tradicionalmente no habían participado en el esquema de comercialización, facilitando así una mejor distribución de los recursos fiscales a otras entidades. Pero sobre todo, democratizando y promoviendo la equidad de la distribución de los apoyos. En la actualidad, se puede afirmar que los programas de ASERCA tienen presencia en todo el país para el caso de maíz; y a nivel regional para sorgo, trigo, soya, algodón, café y frijol.

Acorde con la mayor concurrencia de entidades a los programas de la Agencia, también se están realizando esfuerzos enfocados a promover una mayor organización de productores sobre todo entre los pequeños y medianos, que permita consolidar oferta y utilizar herramientas de administración de riesgos. Esto ha promovido que en los últimos tres años, el 42 por ciento de los productores beneficiados por la AxC, sean menos de 30 hectáreas.

Por otra parte, se ha permitido fortalecer las bases en todas las regiones del país en beneficio del productor. Ejemplo de ello, es que la base del maíz de Sinaloa y del trigo de Jalisco, pasó de 29 a 44 dólares estadounidenses.



La eliminación de los apoyos a los compradores favoreció no sólo al ahorro presupuestal sino también a la posibilidad de apoyar un mayor volumen de granos. Es importante señalar que los incentivos directos e indirectos a compradores representaban en promedio 2,500 millones de pesos al año —al menos de los últimos tres años— lo que representaba aproximadamente 18 por ciento del presupuesto. La compensación de bases era un apoyo indirecto a la industria, dado que reducía el costo de la industria.

El uso de la modalidad de cobertura anticipada, otorga la oportunidad para que el participante pueda adquirir una cobertura de precios a lo largo del año y no ceñirse a las tradicionales aperturas de ventanilla, que coinciden con los periodos de cosecha de los ciclos primavera-verano y otoño-invierno. Esta modalidad está diseñada para que el participante logre condiciones de mercado adecuadas, además de que proteja su ingreso ya que en caso de que el precio suba, las coberturas garantizan que será pagado por el comprador —lo que brinda mayor eficiencia en los recursos fiscales— y en caso de que el precio baje, éste será compensado por la Bolsa de Chicago (CME).

De la misma forma, se aplicó una política integral de comercialización de frijol, a través de diversas medidas que fortalecen las áreas más débiles de la cadena, entre las cuales destacan; análisis de la calidad, actas de inicio y cierre, verificaciones físicas, almacenamiento y conservación, manejo integral de plagas, habilitación de instalaciones de almacenaje, esquemas de pignoración y reportes sobre los certificados de depósito, homologación de calidad e impulso de garantías líquidas. Con todo esto se ha dado certidumbre a la Banca —un actor fundamental en la comercialización del frijol— pero también se ha traído un ordenamiento en el mercado, contribuyendo así con mejores precios sin generar distorsiones.

## HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS

No obstante estos avances, a poco más de 25 años de su creación, ASERCA está consciente de que requiere una evolución institucional —una reingeniería— que garantice su efectividad en el mediano y largo plazo, como instrumento de desarrollo y estabilidad del sector agroalimentario en el ámbito de su misión y en un contexto de cambio, transparencia y equidad social. Sólo de esta forma podrá enfrentar los retos futuros.

Uno de los desafíos principales del organismo es transformarse en una agencia que pueda dedicar su presupuesto a planes y sistemas de comercialización modernos de mediano y largo plazo, y que no sólo responda a las problemáticas coyunturales; pues de esta forma se podrán reducir las ineficiencias estructurales que han aquejado el comercio agroalimentario de este país.

Esto es necesario dada la naturaleza compleja que compone la cadena de valor de los productos agrícolas y pecuarios. En este caso —como en otros más— las variables macroeconómicas (la volatilidad de precios internacionales de *commodities*, el volumen de producción comercial, el tipo de cambio y su impacto en indiferencias, situación geopolítica y efecto en el comercio mundial, efectos climatológicos, problemáticas particulares regionales y las reducciones presupuestales); juegan un rol fundamental en el costo que tiene la operación

de ASERCA, por lo que es necesario reducir sus efectos adversos por medio de la planeación estratégica. De tal forma que la gestión por venir se apegue a su capacidad presupuestal, utilizando herramientas de planeación y no de reacción.

Esta planeación deberá tener una visión holística, con el fin de fortalecer los eslabones más débiles. Es ineludible reconocer que la problemática de rentabilidad se origina a lo largo de la cadena (investigación-planeación-siembra-producción-cosecha-comercialización) por lo que la participación y vinculación con todos los actores será fundamental para encontrar las respuestas convenientes. No se puede, ni se debe, seguir resolviendo el problema de la rentabilidad e ineficiencia a través de la intervención gubernamental vía precio, ya que esto se vuelve inviable en el mediano y largo plazo.

Proyecciones futuras indican que en los próximos años, factores macroeconómicos como los precios de los productos agrícolas e insumos actuarán en contra de los productores. En el caso de los primeros —los precios— registrarán un entorno a la baja debido a los altos inventarios a nivel internacional. Mientras que para el caso de los principales insumos agrícolas, se espera mantengan un incremento sostenido y generalizado. Condiciones que han contribuido a la baja rentabilidad de los productores.

Frente a este contexto, la definición y fortalecimiento de una política de largo plazo para la Agencia, podrá brindar certidumbre en un contexto como el señalado. Para lo cual, deberá impulsarse el empoderamiento del productor organizado, mediante un mayor uso de herramientas de mercado, que le ofrezcan la posibilidad de obtener mayores ingresos a través de una operación más eficiente del proceso productivo y de los otros eslabones de la cadena. Para lo cual se requiere:

- Promover la organización económica de productores, con más acceso al crédito y mejores herramientas de mercado.
- Incentivar la competencia de los compradores.
- Fortalecer e impulsar el uso de coberturas, crédito y herramientas de mercado.
- Vincular los incentivos productivos a los incentivos de comercialización.

En este nuevo rol, ASERCA actuaría como un regulador independiente, buscando que los participantes logren eficiencia y rentabilidad.

Para impulsar este cambio en la Agencia, se propone la elaboración de un Plan de Cinco para dar certidumbre en la rentabilidad de Granos en México (Plan 5).

La elaboración de este plan, estaría a cargo de lo que se conocería como Grupos de Ordenamiento de Mercados, que estaría integrado por un amplio grupo de instituciones y organismos públicos (SAGARPA, SIAP, SENASICA, ASERCA, DICONSA, FND, FIRA, entre otros), así como por organismos del sector privado que participan en la cadena y por supuesto con organizaciones de productores, a fin de contar con el consenso.

Entre los objetivos que buscaría el Plan 5 son:

- Ofrecer certidumbre y continuidad en los programas de granos básicos.
- Incrementar la producción, con rentabilidad y sostenibilidad para asegurar la seguridad alimentaria.
- Producir lo que tenga mercado y promover inversiones alineadas a este objetivo.
- Promover y enfocarse en los pequeños productores para que consoliden su oferta, mejoren su rentabilidad y manejo poscosecha.
- Vincular el campo al crédito.
- Capacitar y acompañar a los productores en el proceso de comercialización de granos y otros productos.

Los Grupos de Ordenamiento de Mercados tendrían además entre sus funciones, el diseño e implementación de políticas públicas regionales. Con el cual se pretende alinear incentivos y operar el plan para mejorar el ingreso del productor, reduciendo con ello la presión al presupuesto federal.

Uno de los temas en los que el Plan 5 tendrá que enfocarse, es en relación con la infraestructura de almacenamiento de granos.

Es un hecho que en nuestro país, existe una disparidad en infraestructura y sistemas de almacenamiento que se manifiesta en las diferentes regiones, en particular entre el norte y sur, así como entre los productores por tamaño de superficie. Esto provoca problemas en la comercialización de excedentes, presiones en la balanza comercial y altos costos de transporte. En el norte se cuenta con modernos centros de acopio que integran sistemas mecanizados de gran capacidad de almacenamiento, de hasta 50 mil toneladas o más. En contraste, en los estados del Centro y Sur existen diversas problemáticas; –almacenes sin modernizar, número de unidades insuficiente, mala distribución, sin condiciones óptimas para la conservación de los granos- lo que provoca que los procesos de provisión y mercadeo sean ineficientes.

De ahí, contar con una red robusta de almacenamiento en estas regiones de México, es fundamental para el desarrollo del Mercado de Físicos, el ordenamiento de los mercados regionales agroalimentarios y mejores herramientas financieras y de administración de riesgo para productores.

Es por ello, que ASERCA en colaboración con el Banco Mundial y FAO, están trabajando en el desarrollo del Proyecto Almacenamiento de Granos y Servicios de Información para la competitividad agrícola

La instrumentación de este esquema permitirá fortalecer las capacidades comerciales de los pequeños y medianos productores; un fácil acceso a instrumentos financieros así como a la información de mercados; el incremento de la productividad de maíz de forma equilibrada y el manejo de excedentes de manera ordenada; la corrección de fallas estructurales en el tema de almacenamiento en las regiones centro y sur de nuestro país; y el aumento de competitividad en los mercados. Lo que traerá mayores beneficios en los niveles de

ingresos de los productores de maíz en México.

A poco más de un cuarto de siglo de su creación, ASERCA reconoce la necesidad de revisar y replantear los esquemas de apoyos implementados hasta ahora, para transitar a más instrumentos de mercado (coberturas anticipadas e ingreso integrado del productor) y menos medidas de intervención gubernamental.



## Centro de Información de Mercados Agroalimentarios

Creado en 2014, el Centro de Información de Mercados Agroalimentarios (CIMA), es el área de ASERCA, encargada de integrar, analizar y difundir información de mercados del sector agroalimentario para promover y contribuir en el ordenamiento y desarrollo de los mercados agroalimentarios, así como atender las necesidades de información de los integrantes de las cadenas productivas nacionales, a efecto de fortalecer la toma de decisiones y acceso a los mercados en las mejores condiciones posibles.

Para cumplir con su propósito el CIMA, se nutre de la información de múltiples instituciones nacionales e internacionales y hace uso de herramientas de tecnologías de la información y la comunicación.

Los servicios de información del CIMA se agrupan en cuatro grandes secciones:

- 1) Análisis de variables del mercado agroalimentario, ofrece perspectivas de la oferta y demanda de diversos granos y productos pecuarios, examina los precios, tendencias y comportamiento de los mercados nacional e internacional.
- 2) Cartografía comercial, una plataforma digital de las zonas de producción comercial, para analizar el comportamiento de los mercados regionales.
- 3) Análisis y estudios, para generar escenarios de los efectos del clima en la producción. Con base al mercado de las cadenas productivas; se generan análisis de rentabilidad de granos y oleaginosas; elabora indicadores económicos y del sector agropecuario e identifica oportunidades de negocio y nuevos mercados a través de examinar el comercio en diversas regiones y la identificación de preferencias que determinan el consumo de alimentos.
- 4) Sistema de alertas tempranas, anticipa, mediante el mecanismo interinstitucional “Tablero Agroalimentario” posibles desbalances de oferta-demanda que pueden generar volatilidad de precios causando un impacto a los productores y consumidores. Cuenta con la Plataforma de Inteligencia de Mercados Agroalimentarios, que ofrece un seguimiento a diversas variables del sector para el reconocimiento de posibilidades de comercio.