



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



**CEDRSSA**

Centro de Estudios para el Desarrollo  
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

## REPORTE

# NUEVA VISIÓN DE APOYO A LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS PARA AVANZAR A LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,

CIUDAD DE MÉXICO

MARZO 2019





## Contenido

1. Marco de referencia .....	3
2. Intervención del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados	5
3. Regionalización del Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados .....	9
4. Necesaria estrategia integral para avanzar a la autosuficiencia alimentaria.....	16

## 1. MARCO DE REFERENCIA

A finales de la década de los ochenta, la estrategia aplicada en el periodo denominado desarrollo estabilizador basado en el modelo de sustitución de importaciones se declaró agotada. Esta estrategia implicaba operar en un marco de restricciones proteccionistas a la importación de mercancías las cuales debían producirse internamente.

Al inicio de los años noventa se produce un cambio de estrategia, ahora alineada a la configuración de una nueva división internacional del trabajo, lo cual define al sector exportador como el motor fundamental para el crecimiento de la economía nacional. Esta estrategia de desarrollo, fundamentada en la apertura comercial, se consolida con la formalización del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá en 1994, que redefine la participación del Estado en la estructura productiva y de comercialización del sector agropecuario, retirándose desde su presencia en la producción de insumos productivos de semillas y fertilizantes hasta su alejamiento total de la fase de acopio, almacenamiento, comercialización e incluso transformación de alimentos básicos y del control ejercido en la cadena maíz-tortilla.

Con la visión de desarrollo sustentado en el libre mercado, se señalaba que la operación comercial operada en el sector agropecuario por el sistema Conasupo representaba una fuente de efectos negativos, al encubrir y premiar ineficiencias derivadas de la aplicación generalizada de precios de garantía y subsidios al consumo.

Se determinó entonces que tales prácticas deberían de corregirse mediante la adopción de distintas vías que permitieran aprovechar las llamadas ventajas comparativas, que consisten en una estrategia comercial que recomienda especializarse en las actividades de mayor potencial productivo, recurriendo a la compra externa de aquellas mercancías cuyos precios resulten más atractivos y sean producidas en forma más económica en otras economías.

Esta apertura de mercados asociada al Acuerdo Comercial con los Estados Unidos, principal productor mundial de productos agropecuarios, trae consigo enormes diferencias respecto al escenario productivo en el ámbito rural del país, donde, si bien existen regiones con un importante potencial agrícola, tanto en la producción de cultivos básicos como en productos hortícolas y frutícolas de alto contenido de exportación, las asimetrías con el socio comercial son desproporcionadas.

Valga señalar que, en 1995, los Estados Unidos produjeron 233.1 millones de toneladas de maíz con un rendimiento de 7.9 toneladas por hectárea, mientras que México cosechó 18.3 millones de toneladas, con un rendimiento de sólo 2.3 toneladas por hectárea. Con esta visión sobre las ventajas comparativas entre ambos socios comerciales, se sella el curso del sector agropecuario de México atado al mercado estadounidense, hacia donde se destina más de 80 por ciento del total de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales de productos no básicos; al tiempo que de ese mercado se compra 85 por ciento de las importaciones de alimentos básicos consumidos en el país, incluyendo cárnicos.



La dependencia mencionada implica que la fusión de mercados lleva a una alineación de los precios de los productos agropecuarios. Por el lado de las exportaciones de México a los Estados Unidos, no se presentan mayores problemas, salvo algunos cultivos como el tomate o pepino que ocasionalmente se producen en los Estados Unidos, ya que, por lo general, el precio se rige por la relación de la oferta y la demanda coyuntural. Sin embargo, el principal enlace en esta relación de mercados se refiere a una dominante alineación del precio interno de los cultivos básicos, principalmente del maíz, con el precio que se registra en el Mercado de Futuros de Chicago, alineación que se consolida a medida que aumentan sus importaciones, convirtiéndose el anterior mecanismo de precios de garantía operado por Conasupo y determinado de conformidad con definiciones de planeación interna, por la novedosa concepción de precio de indiferencia, donde el precio en México se circunscribe al precio vigente en los Estados Unidos más su costo de transporte. Dicha alineación implica ataduras de dependencia del sector agropecuario del país.

Es decir, con el libre comercio de cultivos básicos, el precio de algunas cosechas nacionales se supedita a los precios que rigen en el Mercado de Futuros de los Estados Unidos, el cual, durante la década de los noventa, conservó un largo periodo de equilibrio que se prolongó hasta 2006, entrando luego a un lapso de alta volatilidad que perduró hasta el primer trimestre de 2014, para llegar a una segunda fase que se extiende hasta la actualidad, sin que se perciban cambios significativos.

La alineación de precios en condiciones asimétricas entre los socios comerciales que se observa a partir de 1995, es reconocida por las autoridades nacionales, ya que una vez iniciado el desmantelamiento de los instrumentos de comercialización de cultivos básicos a través del sistema Conasupo se decidió diseñar una política de comercialización agrícola, mediante la cual se facilitó, en la práctica, la alineación de los precios internos con los foráneos, y, en 1991, se creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, organismo desconcentrado de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Aserca, *DOF*, abril 16, 1991).

En el texto del decreto constitutivo de Aserca se señala como su principal propósito “romper los vicios e inercias que arrastran los procesos de intermediación en el campo y lograr un mercado libre en condiciones de equidad, todo ello, dentro de una concepción moderna, que aliente la participación de las organizaciones de productores”, fijándose como una de sus actividades primordiales “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”.<sup>1</sup>

Para cumplir con el cometido de Aserca, en julio de 1994 se formalizó la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), dirigido a fijar los procedimientos que permitieran destinar recursos presupuestales directamente a los productores de cultivos básicos (incluyendo algodón), con el propósito de reducir sus costos de cosecha,

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 1991.

elevar sus rendimientos y disponer de mayores elementos para enfrentar la competencia de los precios en los mercados externos con los que México tiene relaciones comerciales.

Otro instrumento operativo que introduce Aserca es el Programa de Apoyo a la Comercialización y Desarrollo de Mercados, mediante el cual se diseñan instrumentos de intervención financiera con respaldo presupuestal, con el propósito de acoplar en términos monetarios el precio nacional acorde a los costos de producción, con la ponderación resultante del precio de indiferencia, que significa nivelación de precios que generan los incentivos requeridos para que los compradores acudan a la compra de las cosechas nacionales, mismas que se acumulan en tiempo y espacio en función de los ciclos agrícolas.

## **2. INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS**

Al formalizarse el libre comercio con los Estados Unidos en 1994, México disponía de pocas regiones productoras de cultivos básicos de alta rentabilidad, lo que se traducía en una estacionalidad de las cosechas disponibles las cuales debían distribuirse entre una reducida capacidad de almacenaje, enfrentando obstáculos logísticos de transporte y, sobre todo, de procedimientos financieros que permitieran, al mismo tiempo, un rápido pago al productor y administrar debidamente el producto para su consumo diferido.

El primer problema de desfase de precios que se enfrentó en esta relación de mercados entre México y los Estados Unidos, se presentó entre 1996 y 1997, cuando, por problemas climatológicos, el precio del maíz en los Estados Unidos, que se mantenía en niveles inferiores a 100 dólares por tonelada, se elevó a 145 dólares por tonelada en el último trimestre de 1996 para luego regresar a un precio inferior a 95 dólares por tonelada en 1997; reducción que obligó a una actuación coordinada entre Conasupo y Aserca.

Más tarde, el precio del maíz en los Estados Unidos recobró su posición por debajo de los 100 dólares por tonelada en los siguientes años, entrando hasta 2006 a la primera escalada inflacionaria, lo que permitió mantener los recursos otorgados al Programa de Apoyos a la Comercialización en torno a los 5.2 mil millones de pesos anuales entre 1998 y 2005, mismos que representaban 12.2 por ciento del total de los recursos asignados a Sagarpa. En este periodo el tipo de cambio se deslizó de 9.50 a 11.20 pesos por dólar, lo cual no influyó en forma destacada en el encarecimiento del producto. De esta manera Aserca introdujo instrumentos acordes a las circunstancias que atendía al aplicar mecanismos monetarios para proteger con coberturas los riesgos implícitos en la alteración de los precios.

De esta manera se utilizaron desde subastas de apoyo a la comercialización para productores y compradores interesados, hasta la definición de los conceptos *ingreso objetivo, agricultura por contrato, coberturas, administración de riesgos y atención a problemas estructurales*, procedimientos todos respaldados para su observancia normativa en las correspondientes reglas anuales de operación.

Es de recordar que en 1995 se cosecharon 18.3 millones de toneladas de maíz, y sólo se importaron 2.6 millones de toneladas de los Estados Unidos para atender el consumo

nacional, volumen que se elevó a 20.5 millones de toneladas en 2005, al importarse 6.7 millones de toneladas de este grano. Por consiguiente, la apertura de mercados en la primera década de vigencia del TLC, si bien no redujo la producción interna ante una competencia desleal en los precios, nivelados por la actuación de los instrumentos manejados por Aserca, tampoco se convirtió en un factor de estímulo al crecimiento de la producción interna, la cual se estancó al tiempo que se duplicó la importación, lo cual representó un preámbulo de lo que ocurriría en los siguientes años. Para 2005, la producción de maíz en los Estados Unidos resultó de 302.3 millones de toneladas con rendimientos de 9.1 toneladas por hectárea.

Al inicio de 2006 el precio del maíz en el Mercado de Chicago se ubicó en 88.90 dólares por tonelada, incrementándose durante los siguientes meses de tal forma que, para diciembre de 2006, fue de 148 dólares por tonelada, incremento que modificó, después de muchos años, el precio de indiferencia, aun cuando el tipo de cambio continuó a 11.20 pesos por dólar, encareciendo el maíz importado. No obstante este aumento del precio del maíz, en 2006, Aserca ejerció, 9.2 mil millones de pesos en la aplicación de los diferentes instrumentos asociados al Programa de Apoyos a la Comercialización, suma que representó 18.8 por ciento de los recursos asignados a la Sagarpa.

En el transcurso de 2007 el precio externo del maíz osciló entre los 140 y los 170 dólares por tonelada, y llegó al inicio de 2008 con una tendencia alcista hasta alcanzar en junio de dicho año, 285 dólares por tonelada para luego bajar a 155, en el primer trimestre de 2009. A esto se sumó un periodo de extrema volatilidad, lo que implicó que el tipo de cambio se deslizara a 13.20 pesos por dólar en 2009.

Esta tendencia alcista en los precios de los cultivos básicos exigió la intervención de Aserca, con un monto promedio anual de 8.5 mil millones de pesos, entre 2007 y 2009, para que los precios internos se ajustaran al valor representado por el precio de indiferencia. En 2008 se logró una cosecha récord de 24.3 millones de toneladas de maíz, aun cuando las importaciones también se elevan a 9.1 millones de toneladas.

El precio del maíz reducido en los Estados Unidos se sostuvo por corto tiempo. La segunda ola inflacionaria, provocada por la sequía que se registró en los Estados Unidos y afectó su producción, inició en el último trimestre de 2010. El adverso efecto climático provocó una reducción de la producción que se tradujo en un incremento del precio del maíz, el cual remontó los 270 dólares por tonelada al inicio de 2011 y se mantuvo en esos niveles hasta la mitad de 2013, para registrar una gradual, pero sostenida reducción, en 2014, que se ubicó al final de dicho año en 156 dólares por tonelada.

Este escenario de extrema volatilidad por más de tres años provocó alteraciones en los precios internos del maíz, a pesar de que el tipo de cambio se mantuvo estable en torno a 13.0 pesos por dólar. En respuesta, el presupuesto del Programa de Apoyos a la Comercialización se disparó para llegar a 13.7 mil millones de pesos en 2011, cifra sin precedente en la vigencia de este programa, lo que permitió compensar la caída en la producción interna de maíz de 17.6 millones de toneladas en 2011 causada por los efectos del estiaje. Entre 2012 a 2014, ante las elevadas cotizaciones de los precios de los cultivos básicos en los Estados Unidos, la intervención de Aserca se redujo al

disminuir su presupuesto a un promedio de 8.1 mil millones de pesos en esos tres años. Para 2014 la producción interna se recuperó para llegar a 22.8 millones de toneladas.

Al registrarse en forma sostenida los altos precios de los cultivos básicos en los Estados Unidos, el productor nacional recibió, ingresos por sus cosechas, en esos tres años, superaron sus costos de labranza. Sin embargo, no obstante esta combinación, si bien se redujo el gasto ejercido por el Programa de Apoyos a la Comercialización a un promedio anual de 8.2 mil millones de pesos, la producción de maíz nacional se estancó en 22.3 millones de toneladas anuales, es decir, 12.3 por ciento superior al volumen obtenido en 2001.

El peor descalabro que sufrió esta estrategia de compensación de precios internos con los externos por parte de Aserca se observó en 2015; al respecto, en abril de 2014 el precio del maíz en el Mercado de Chicago se cotizó en 205.30 dólares por tonelada, y se desplomó a 142.50 dólares por tonelada para abril de 2015, lo que redujo el precio de indiferencia aun cuando el tipo de cambio pasó, en ese lapso, de 13.40 a 15.20 pesos por dólar, con el agravante de que la cosecha interna de maíz se elevó a 24.6 millones de toneladas, al tiempo que la importación del grano duplicó el volumen adquirido en 2014 y alcanzó los 12.2 millones de toneladas.

Para enfrentar esta situación, en 2015, Aserca erogó 15.2 mil millones de pesos a fin de alinear los precios internos a la reducción registrada, cantidad sin precedente en su historial operativo, y que casi duplica lo gastado en 2014, por 8.1 mil millones de pesos; en 2016 se registra un ajuste presupuestal que condujo a reducir en 11.4 mil millones de pesos los recursos asignados a Sagarpa.

A partir de 2015 el precio del maíz en los Estados Unidos se estacionó en 150 dólares por tonelada en promedio anual para los siguientes años y hasta la fecha, y, aun cuando el tipo de cambio continuó depreciándose al pasar de 15.20 a 19.30 pesos por dólar de inicios de 2015 a finales de 2018, el precio de indiferencia se redujo, aunque ahora ya no fue acompañado de mayores recursos presupuestales para Aserca, los cuales se redujeron a 8.3 mil millones de pesos en 2016 para llegar a 6.0 mil millones de pesos en 2018. Esto contrastó con la obtención de una cosecha récord de 28 millones de toneladas de maíz en 2017, cifra superior en 14.4 por ciento a la obtenida en 2015, cuando se ejerció el monto más elevado de Aserca.

**Aserca**  
**Presupuesto ejercido**  
**2000-2019**  
**(miles de millones de pesos)**

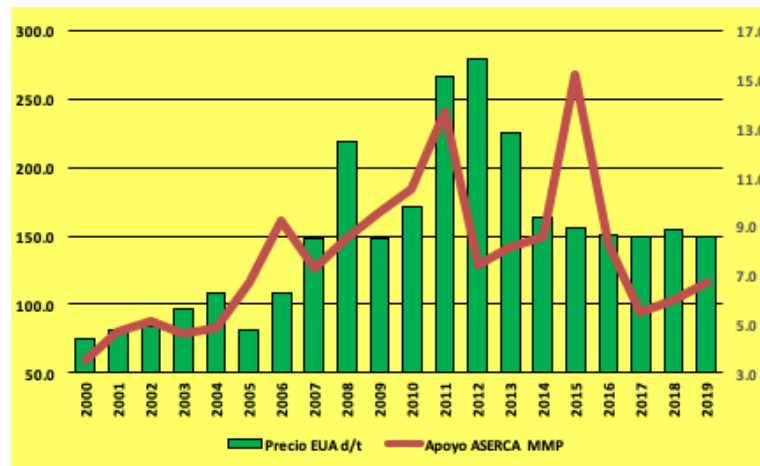
	Ramo 08 Sagarpa	Programa Apoyo Comercial Agro	Relación %
2000	24.3	3.5	14.4
2001	31.4	4.7	14.9
2002	32.3	5.1	15.7
2003	39.7	4.6	11.5
2004	41.1	4.8	11.6
2005	44.2	6.7	15.1
2006	48.7	9.2	18.8
2007	56.1	7.3	13.0
2008	62.3	8.5	13.6
2009	67.0	9.6	14.3
2010	69.3	10.5	15.1
2011	68.7	13.7	19.9
2012	69.7	7.4	10.6
2013	72.1	8.1	11.2
2014	83.1	8.6	10.3
2015	80.8	15.2	18.8
2016	79.5	8.3	10.4
2017	64.2	5.5	8.5
2018	71.1	6.0	8.4
2019	65.4	6.7	10.2

Fuente: Informes trimestrales de la SHCP.  
 Datos de 2019 del PEF aprobado.

De esta manera se concluye que, frente a un escenario que implique un alza en el precio de los Estados Unidos, éste repercute en el precio de indiferencia, lo cual representa un encarecimiento del precio de importación. Por tanto, es factible reducir el monto del apoyo gubernamental para empatar el precio interno con el precio referente de los Estados Unidos, incremento que debe superar los costos de labranza y generar mayor utilidad al productor nacional. A la inversa, la reducción de los precios en el exterior abarata el grano importado, con lo que los costos internos se superan, requiriéndose mayor intervención gubernamental para alinearlos.



**Correlación de los apoyos a la comercialización de Aserca  
(miles de millones de pesos)  
con el precio del maíz en el Mercado de Chicago  
(dólares por tonelada)**



Fuente: Precio del maíz en el Mercado de Chicago de Aserca. Gasto del Programa de Apoyo a la Comercialización de Informes Trimestrales de Aserca

De 2012 a 2015, años caracterizados por una alta volatilidad de los precios externos con cotizaciones extraordinariamente altas, la producción nacional de maíz registró un promedio anual de 23.1 millones de toneladas, al importar 8.9, para lo cual Aserca ejerció un monto promedio anual de 10.8 mil millones de pesos para llevar a cabo la alineación de precios internos con los precios de los Estados Unidos.

En cambio, de 2016 a 2018, cuando los precios en los Estados Unidos se mantuvieron reducidos, la producción nacional de maíz creció, en promedio anual en 27.7 millones de toneladas por los tres años consecutivos, en 20.1 por ciento respecto al promedio del periodo anterior, con el agravante de que los bajos precios externos estimularon la importación, ascendió a 14.8 millones de toneladas anuales, y registró un aumento de 66.6 por ciento respecto a las importaciones de los anteriores años, al disminuir el presupuesto del Programa de Apoyo a la Comercialización a sólo 6.6 mil millones de pesos anuales, lo que significó una reducción cercana a 40 por ciento con relación a lo ejercido en los años de alta volatilidad.

### **3. REGIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS**

De conformidad con lo señalado en su decreto constitutivo y reiterado en sus documentos oficiales, Aserca tiene por objeto lograr el correcto funcionamiento de los mercados agroalimentarios a través de la entrega de apoyos y de la prestación de servicios de información comercial que den certidumbre a los ingresos del productor, y así contribuir al

ordenamiento y desarrollo de los mercados agropecuarios, a fin de procurar la seguridad alimentaria.

Es precisamente en el diagnóstico que presentó el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable 2013-2018, donde se señalaba, en diferentes formas, la multirregionalización que caracteriza al campo mexicano, el cual presenta algunos signos de agotamiento reflejados en estancamientos de la productividad, la competitividad y la rentabilidad, en no ser incluyente y carecer de una visión sustentable de los recursos naturales.

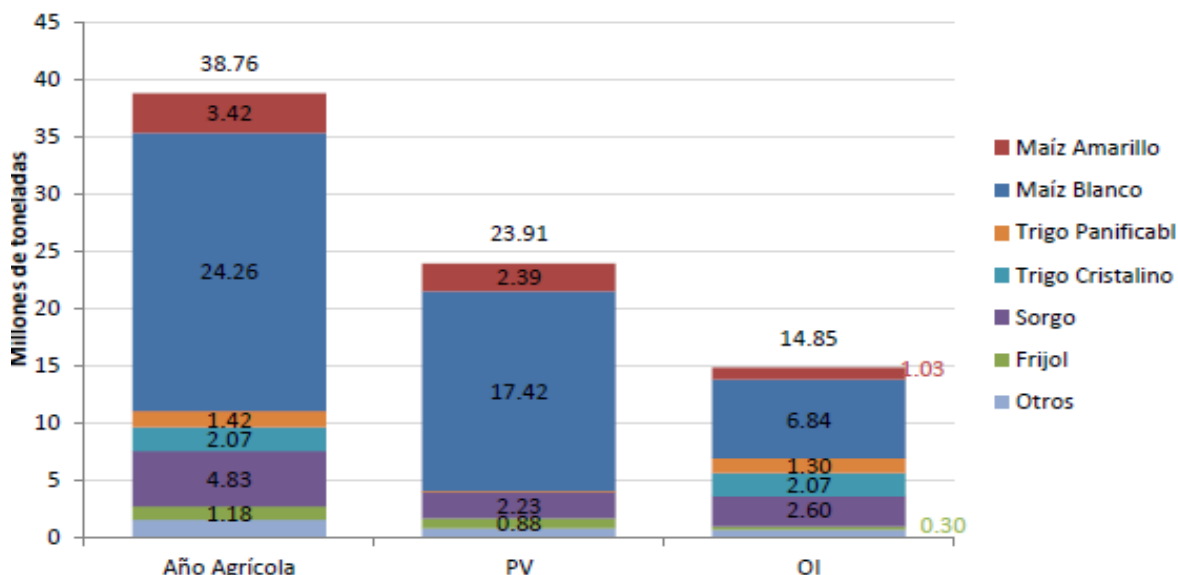
Se observa la existencia de un reducido número de productores con visión comercial altamente competitivo, al tiempo que la mayoría de las unidades económicas rurales son de subsistencia o autoconsumo y no necesariamente alcanzan la producción mínima para su nutrición.

Al reconocer el rezago que registra la producción nacional respecto al consumo aparente de alimentos básicos, el cual cada vez se amplifica en términos proporcionales, en el mismo texto del citado programa institucional se determina que “Desde la perspectiva del presente Programa Sectorial, el concepto de seguridad alimentaria incluye también el criterio de un coeficiente aceptable de la producción nacional de granos básicos y oleaginosas, dadas las características de volatilidad de precios y abasto del mercado mundial que aumentan la vulnerabilidad y dependencia del exterior. **Por ello se plantea como meta, para el 2018, producir 75 por ciento de la oferta total de los granos básicos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz y soya).”**

Sin embargo, con base en estadísticas oficiales de 2017, en lugar de avanzar hacia la meta de 75 por ciento ésta se ubica en 60.3 por ciento, creciendo en forma notable la importación de maíz, además de que la producción nacional de trigo es prácticamente la misma que la de 1994, estancamiento que se refleja también en la producción interna de sorgo, frijol y arroz, pues se importa prácticamente toda la soya que se consume en el país.

Adicional a este estancamiento en la producción interna de alimentos básicos, se suma el agravante de una excesiva concentración territorial de la producción de alimentos básicos, principalmente maíz, el cual, si bien se cultiva en todas las entidades federativas, en cuatro estados se cosecha casi la mitad de la producción nacional. En Sonora se obtiene también la mitad de la producción nacional de trigo; en Tamaulipas, cerca de la mitad de la producción de sorgo; y en Zacatecas y Sinaloa, cerca de 60 por ciento de la oferta interna de frijol. Como ejemplo de esta aportación por parte de pocas regiones del país, es de señalar el aumento de 5 millones de toneladas en la producción nacional de maíz obtenidas de 2014 al 2017, de las cuales 70 por ciento se cosechó en Sinaloa y Jalisco.

**Producción de granos  
Año comercial 2017**



Fuente: Almacenamiento de Granos. Sagarpa, Aserca y Banco Mundial

En materia de tipo de producto, en 2017 se obtuvieron 38.7 millones de toneladas de granos básicos, de los cuales 71.4 por ciento correspondieron al maíz; 12.3 por ciento, al sorgo; y 8.7 por ciento al trigo. De este total, 61.7 por ciento se obtuvo en el ciclo primavera-verano. Estas proporciones confirman la importancia del cultivo del maíz en la producción nacional.

Las desigualdades regionales del sector agropecuario nacional son en algunos casos abismales y, lejos de reducirse, se ensanchan. Estas disparidades se aprecian en la producción nacional de maíz por regiones, donde Sinaloa destaca por ser el principal productor, ya que esta entidad federativa registra la mayor parte del incremento obtenido en los últimos años, además de que sus rendimientos unitarios triplican el promedio nacional. En segundo lugar está Jalisco, donde se cosecha un promedio de 3.5 millones de toneladas anuales con un rendimiento de 6.4 toneladas por hectárea; le siguen, en importancia, el Estado de México, Michoacán y Chihuahua. En conjunto, estas cinco entidades federativas mencionadas aportan al país 55 por ciento de la producción nacional de este grano básico.

Por el contrario, Chiapas, entidad con elevado potencial productivo y altos índices de pobreza, registra una producción de 1.30 millones de toneladas y un rendimiento de apenas 1.9 toneladas por hectárea. En condiciones similares se encuentran Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz.

## Producción nacional de maíz

	2015		2017	
	Millones de toneladas	t/ha	Millones de toneladas	t/ha
	<b>24.69</b>	<b>3.50</b>	<b>28.24</b>	<b>3.80</b>
<b>Principales entidades productoras</b>				
Sinaloa	5.38	10.6	6.43	11.7
Jalisco	3.39	6.4	3.64	6.4
Edo. México	2.03	3.6	2.33	3.9
Michoacán	1.72	4.1	1.92	4.2
Chihuahua	1.43	6.2	1.35	6.6
<b>Subtotal</b>	<b>13.95</b>		<b>15.67</b>	
<b>Entidades con potencial productivo y altos índices de pobreza</b>				
Chiapas	1.06	1.6	1.30	1.9
Oaxaca	0.64	1.2	0.72	1.4
Guerrero	1.33	2.5	1.34	2.9
Puebla	1.01	1.9	1.06	2.3
Veracruz	1.21	2.1	1.27	2.6
<b>Subtotal</b>	<b>5.25</b>		<b>5.69</b>	

Fuente: Sexto Informe de Gobierno 2018.

Por otro lado, mucho se menciona sobre la regresividad que caracteriza al ejercicio del gasto público, haciendo especial referencia a los recursos ejercidos por Sagarpa en los últimos años. Esta situación se confirma al observar la incidencia y distribución regional del Programa de Apoyos a la Comercialización operado por Aserca. De acuerdo a la distribución de los recursos ejercidos en 2015 por entidad federativa, se aprecia que Sinaloa, al ser el principal productor nacional de maíz, capta casi 30 por ciento de los 14.7 mil millones de pesos aplicados por este Programa. En segundo término, está Tamaulipas con 18.2 por ciento. Le siguen en importancia Chihuahua, Jalisco y Sonora, entidades también favorecidas por este programa. Las cinco entidades señaladas concentran casi 80 por ciento del total de recursos presupuestales ejercidos por Aserca en 2015 enfocados a nivelar el ingreso de los productores en función de la ponderación de los cultivos básicos.



## Programa de Incentivos a la Comercialización de Aserca

	2015		2017	
Millones de pesos	14716.1	100.0%	4739.9	100.0%
Sinaloa	4280.5	29.1	1098.7	23.1
Tamaulipas	2669.9	18.2	1405.3	29.6
Chihuahua	1774.2	12.1	375.6	7.9
Jalisco	1721.4	11.7	305.4	6.4
Sonora	1136.2	7.7	342.9	7.2
<b>Subtotal</b>	<b>11582.2</b>	<b>78.8</b>	<b>3527.9</b>	<b>74.2</b>
Chiapas	151.2	1.1	22.5	0.4
Oaxaca	33.7	0.2	11.2	0.2
Guerrero	27.1	0.2	5.8	0.1
Puebla	63.3	0.4	71.2	1.5
Veracruz	164.5	1.2	22.3	0.4
<b>Subtotal</b>	<b>439.8</b>	<b>3.1</b>	<b>133.0</b>	<b>2.6</b>

Fuente: Informes de Resultados Trimestrales 2015-2017 de Aserca

En contraparte, en las cinco entidades federativas que muestran elevados indicadores de exclusión social, Aserca sólo canalizó 3.1 por ciento de los recursos asociados a la comercialización de cultivos básicos. Estas mismas proporciones por entidad federativa se reflejan en 2017, año en el cual el monto ejercido por el programa es de sólo 4.7 mil millones de pesos. Chiapas, que es la entidad de mayor pobreza del país y dispone de una importante capacidad productiva agropecuaria en 2015, sólo fue apoyada con 1.1 por ciento de los recursos del Programa de Ordenamiento de Mercados, proporción que prácticamente se elimina al canalizarse sólo 0.4 por ciento de estos apoyos en 2017.

En suma, la distribución de recursos presupuestales refleja que uno de los más importantes programas de apoyo institucional operados por Sagarpa, mantiene en su ámbito de actuación preferencial aportaciones dirigidas a los productores y compradores de las entidades federativas más capitalizadas, de mayores rendimientos y por ende de altos márgenes de rentabilidad.

Al revisar la distribución de los recursos del Programa de Apoyos de Comercialización de Aserca por cultivos básicos, destaca el maíz, grano que en 2015 captó 57.7 por ciento del monto ejercido, seguido con 16.5 por ciento por el sorgo. Se redujo a 13.4 por ciento la proporción de recursos canalizada al trigo y a 6.7 por ciento los destinados al frijol. En 2017 la proporción captada por el maíz se redujo a 39.1 por ciento. Los mayores problemas se encontraron en la comercialización del sorgo producido principalmente en Tamaulipas, al cual se destina 21.5 por ciento de los recursos totales ejercidos por Aserca en dicho año.

**Programa de Incentivos a la Comercialización de Aserca  
Distribución de los recursos por cultivos básicos**

Millones de pesos	2015		2017	
<b>Total</b>	<b>14716.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>4739.9</b>	<b>100.0%</b>
Maíz	8473.4	57.7	1852.4	39.1
Sorgo	2429.4	16.5	1021.9	21.5
Trigo	1974.5	13.4	717.4	15.2
Frijol	958.1	6.7	254.6	5.3
Algodón	246.7	1.7	61.8	1.3
<b>Subtotal</b>	<b>14082.1</b>	<b>96.0</b>	<b>3908.1</b>	<b>82.4</b>

Fuente: Informes de Resultados Trimestrales 2015-2017 de Aserca.

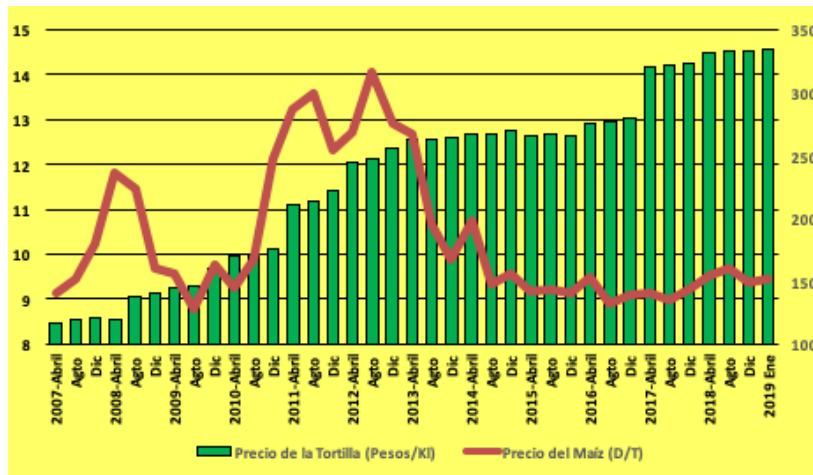
### Corolario

En este recorrido de 1994 a la fecha se confirma que, a lo largo de este periodo, la producción nacional de cultivos básicos continúa estancada sin lograr crecimientos acordes al aumento de la demanda interna, rezago que provoca una creciente importación de materias primas alimentarias, lo que se traduce en una mayor dependencia del exterior.

El libre comercio ocasionó que en este periodo los precios internos se mantuvieran arraigados y supeditados a las cotizaciones prevalecientes en el mercado de los Estados Unidos, atadura que trastocó la producción nacional de los cultivos básicos del país. Ciertamente es que al inicio de la apertura comercial se identificó la necesidad de utilizar instrumentos orientados a disminuir las diferencias internas con los Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, tarea asignada a Aserca, organismo que aplicó diferentes instrumentos para elevar el ingreso productor, correlacionar los precios internos a los externos y propiciar un ordenamiento y desarrollo sano de los mercados.

La función encomendada a Aserca consistió en tratar de reducir la distancia entre el precio objetivo establecido para el productor con el costo que representa el producto importado a fin de estimular a los compradores que acuden en primera instancia a la compra de la producción nacional y, sólo en forma complementaria, a abastecerse de productos importados. Dicho de otra forma, evitar, con la manipulación de precios internos, que las empresas transformadoras optaran por importar sus productos del exterior a precios más bajos que los que pudiera ofrecer la producción nacional.

**Correlación del precio del maíz en el Mercado de Chicago con el precio de la tortilla de maíz en ciudades de México**



Fuente: Precio del maíz en el Mercado de Chicago de Aserca. Gasto del Programa de Apoyo a la Comercialización de Informes Trimestrales de Aserca

Visto bajo un enfoque pragmático, una de las principales consecuencias derivadas del libre comercio, es el complejo esquema financiero y monetario que caracteriza la comercialización de las cosechas, actividad manejada por el capital financiero, que permite, en primera instancia, la alineación de precios, continuando con el almacenamiento, conservación y consumo administrado de la materia prima, intervención que, por lo general, se apropia de las principales utilidades del proceso productivo en su conjunto .

Por tanto, las condicionantes asociadas al libre mercado, además de intervenir en la dinámica de la producción y su competitividad, también conducen de forma determinante a la etapa de comercialización y distribución, participando de manera activa en la fase de transformación e inducción del consumo, eslabones de la cadena alimentaria donde la presencia reguladora del Estado es cada vez más ausente.

Un ejemplo de esta dinámica se observa en el comportamiento diferenciado del precio del maíz en el Mercado de Chicago con los altibajos ya explicados y la evolución del precio de la tortilla de maíz en las principales ciudades de México, donde, a pesar de que el precio del grano se reduce en los últimos años, el precio del principal alimento de la dieta nacional aumenta, aunque también se reconoce que intervienen otras variables.

#### **4. NECESARIA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA AVANZAR A LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA**

El saldo de esta estrategia, aplicada en los últimos 28 años en el sector agropecuario, salta a la vista. Se consolida una pérdida de la soberanía alimentaria obligando a una creciente importación de alimentos básicos y a una supeditación de los precios internos a los prevalecientes en el mercado de los Estados Unidos. Además, se amplía la polarización de los diferentes estratos de productores al profundizarse las desigualdades regionales, lo que fomenta la migración de la población rural a las áreas urbanas o al extranjero.

El éxito de la agricultura de exportación descansa en una marcada explotación laboral de los jornaleros agrícolas; reduciéndose las defensas internas para enfrentar los impactos inflacionarios en los alimentos, lo que influye en los índices de la pobreza a partir de 2006, que cobra mayor presencia en el medio rural y más aún entre la población indígena.

Es ante esta situación que el Programa del Sector de Desarrollo Rural Sustentable de 2018 determinó la necesidad de elevar la participación de la oferta nacional de alimentos en relación al consumo nacional, propósito que, como ya se apuntó, sufre un retroceso en años recientes.

Ahora la consigna es avanzar hacia la consecución de la autosuficiencia alimentaria y rescatar al campo como prioridad nacional, debido a los altos riesgos que implica continuar aplicando la anterior estrategia de desarrollo agropecuario soportada por el ejercicio del gasto presupuestal.

Por tanto, es necesario cambiar el enfoque de desarrollo agropecuario, donde una parte relevante de la acción gubernamental se enfoca en la protección del ingreso objetivo de las regiones altamente capitalizadas y en la promoción de productos agropecuarios de exportación, dejando a la libre injerencia del sector privado y financiero el proceso de comercialización de los alimentos básicos, que, por definición, siempre aspiran a maximizar sus utilidades en perjuicio del ingreso del productor y de la capacidad adquisitiva del consumidor.

La autosuficiencia alimentaria deberá ser una política de Estado, no sólo por el número de habitantes del país que se estima en 125 millones en 2018, sino también por el enorme potencial productivo de que se dispone; lo cual se confirma ante la volatilidad de los mercados alimentarios del mundo, impacto que en años recientes se manifestó en las dos severas crisis inflacionarias ya comentadas, las cuales profundizaron los indicadores de pobreza del país.

Cabe subrayar que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) ha emitido recomendaciones orientadas a rescatar la agricultura familiar y comunitaria, a fortalecer las redes de distribución local y regional de alimentos, a constituir sistemas agroalimentarios que vinculen su suministro directo del campo a la ciudad, a propiciar la organización de los pequeños productores y a otras acciones colaterales, con acento especial en el peligro implícito de los trastornos asociados al cambio climático.



Ante esta tarea se debe tener presente que alcanzar la autosuficiencia alimentaria es sólo una parte del objetivo central del Estado mexicano, que es garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente, de calidad y de cobertura nacional. Luego entonces, la estrategia de autosuficiencia alimentaria debe precisar las principales variables de producción-consumo en el presente para estimar el escenario a lograr en el periodo 2019-2024.

Bajo este esquema metodológico, y en lo relativo al maíz, en 2016 se cosecharon 28.2 millones de toneladas del grano y se importaron 12.5, frente a un consumo aparente de 40.7 millones de toneladas, para una población de 24.6 millones de personas en condición de carencia alimentaria, de un universo nacional de 122.4 millones de habitantes en ese año.

Frente a este panorama, la pregunta es: ¿cuántas toneladas de maíz se requerirá producir para 2024, estimándose que para dicho año existirán en México cerca de 135.0 millones de habitantes, ante la expectativa de abatir el número de personas en carencia alimentaria cuando menos a 8 millones y las importaciones por debajo de los 6 millones de toneladas?

Con esta combinación de variables, en 2014, cuando se registraban al alza los precios del maíz en los Estados Unidos, el consumo aparente en México fue de 33.1 millones de toneladas, cifra que se eleva a 42.7, en 2018, frente a una situación de precios bajos; lo que significa que, de continuar el fortalecimiento de la capacidad de compra del ingreso familiar, el consumo aparente de este grano puede llegar en los próximos años a 52 millones de toneladas, volumen que significa un enorme desafío para lograr la autosuficiencia alimentaria.

Para apreciar con mayor objetividad el reto que representa avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria y sacudirse del estancamiento productivo asociado a la imposición del libre mercado, se cita de nueva cuenta la evolución estadística resultante en estos últimos 28 años de relación comercial entre México y los Estados Unidos.

En 1995, a inicios del TLC, México produjo 18.3 millones de toneladas de maíz con rendimientos de 2.3 toneladas por hectárea, volumen que ascendió a 22.6 millones de toneladas entre 2012 y 2014, para luego elevarse a 27.5, en los últimos tres años, lo que implicó un aumento de 10 millones de toneladas en casi tres décadas, que elevó marginalmente los rendimientos nacionales a 3.8 toneladas por hectárea, con el agravante de que se importaron anualmente más de 14.5 millones de toneladas en los últimos años.

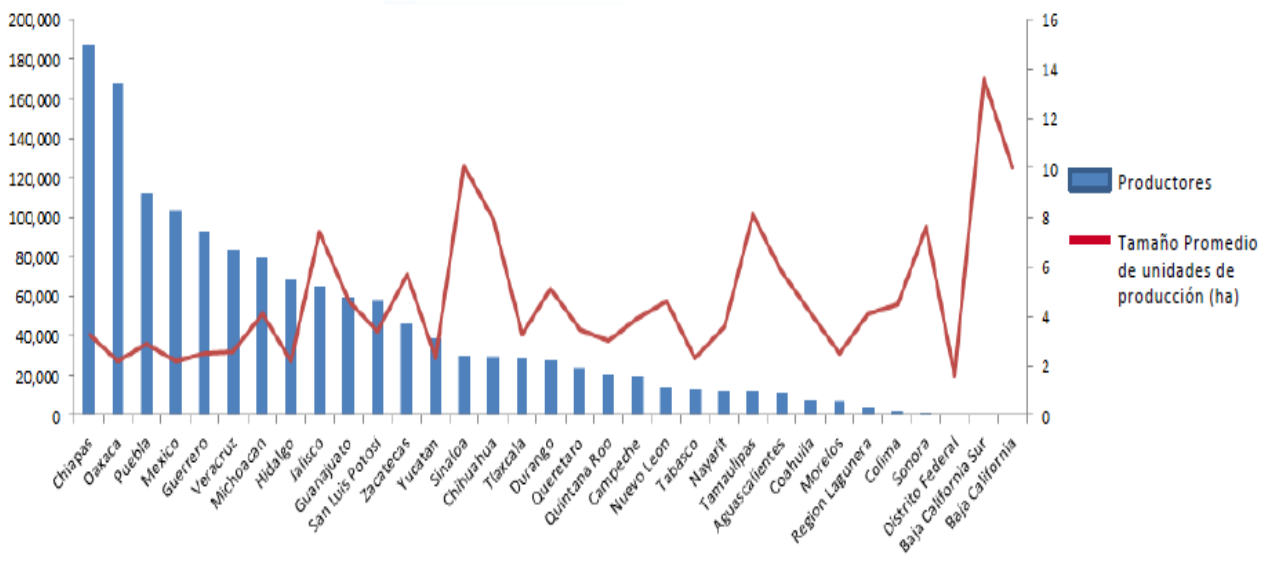
Por su parte, los Estados Unidos cosecharon en 2017 un volumen de 368.9 millones de toneladas de maíz, cifra que supera en 145.8 millones de toneladas la registrada en 1995, elevando sus rendimientos nacionales a 11.7 toneladas por hectárea.

En esta prospectiva, se hace indispensable un esquema de planeación del sector agropecuario, es decir, proyectar en qué espacios del territorio nacional se logrará el crecimiento de la producción requerido, en el entendido de que, de conformidad a estudios realizados, estos señalan que la capacidad productiva de maíz en Sinaloa se

encuentra en su límite, lo que obliga a dirigir la atención a otras entidades federativas del norte y centro del país, pero también a dar especial atención a la región Sur Sureste de la república, donde radica la mayor proporción de la población en pobreza, existe mayor disponibilidad de recursos naturales y se identifican extensas áreas de alto potencial productivo.

De conformidad con la temática alimentaria, la seguridad alimentaria debe atender tres vertientes a ser desarrolladas de forma articulada, a fin de obtener los objetivos deseados: en primer término, continuar el impulso de las grandes extensiones de agricultura capitalizada de altos rendimientos, dirigir la mayor atención institucional a reactivar la agricultura de pequeños y medianos productores, impulsar su organización comunitaria, reforzarlos con dotaciones de insumos y servicios y elevar sus rendimientos y márgenes de rentabilidad, incluyendo una mayor infraestructura productiva y de servicios.

**Correlación de número de productores con tamaño de unidades producción**



Fuente: Aserca, con información de Proagro y CIMA. Almacenamiento de Granos. Sagarpa, Aserca y Banco Mundial.

Como se aprecia en la gráfica anterior, las entidades federativas del Sur-Sureste son en las que se encuentra un mayor número de productores con reducida extensión de predios, razón por la cual se exige una estrategia de fomento productivo acorde a esta situación.

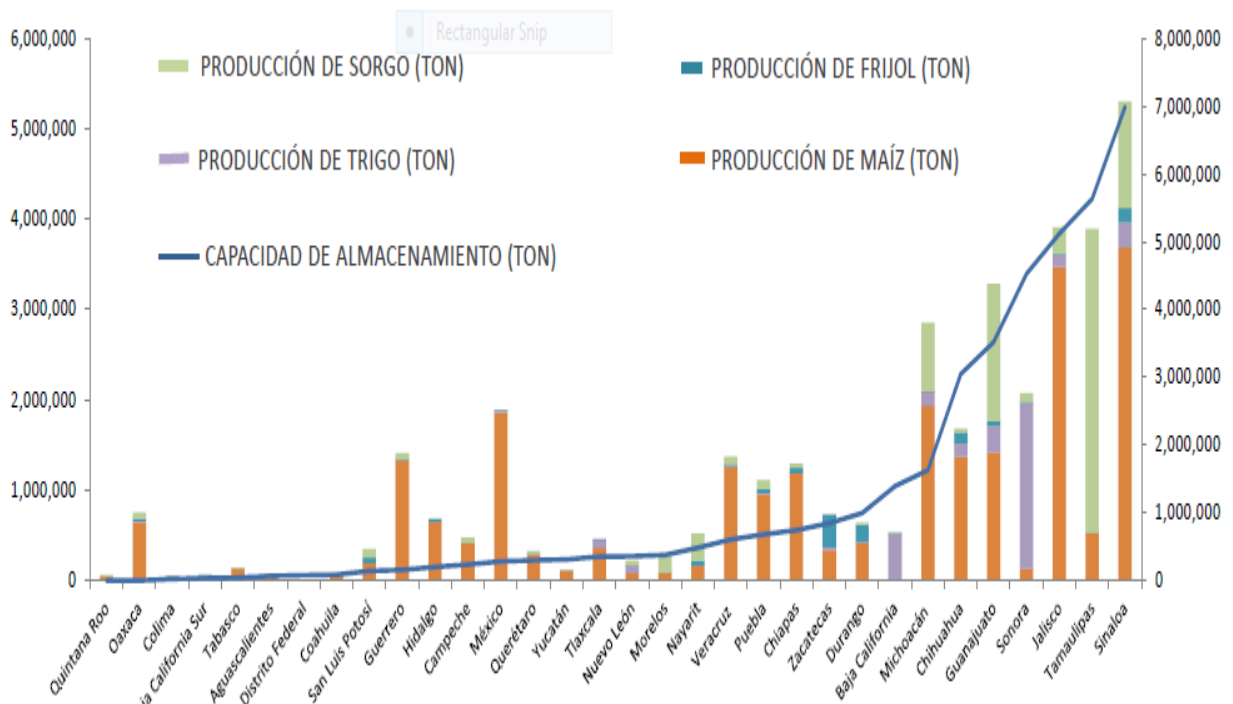
Esta primera fase productiva deberá acompañarse de una particular atención e intervención institucional en el proceso de comercialización de la producción primaria, evitando que, por deformaciones y distorsiones del mercado, se inhiba el esfuerzo

productivo, se afecte el justo ingreso al productor y se encarezca el alimento al consumidor, práctica desafortunadamente arraigada desde hace tiempo en nuestro país.

En consecuencia, el Estado mexicano deberá apoyar el esfuerzo productivo con infraestructura y mecanismos que permitan el adecuado acopio de las cosechas, reducir mermas y pérdidas comunes por mal almacenaje, dotar de los instrumentos financieros para que el productor cubra oportunamente sus empréstitos y disponga de recursos para emprender el siguiente ciclo agrícola.

Sería inútil impulsar de manera aislada la fase de producción sin disponer de los elementos necesarios para realizar una adecuada recepción y comercialización de las cosechas, esfuerzo que por la abierta práctica de mercado y ausencia de apoyos institucionales, es usufructuado por agentes intermedios que actúan en claro antagonismo al objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

**Correlación de volumen de producción por cultivos básicos con capacidad de almacenamiento**



Fuente: «PROYECTO DE ALMACENAMIENTO DE GRANOS Y SERVICIOS DE INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO AGROALIMENTARIO» - Banco Mundial

En la gráfica adjunta que difunden Aserca y el Banco Mundial dentro del Proyecto de Almacenamiento de Granos y Servicios de Información para el Desarrollo Alimentario, se aprecia cómo entidades con capacidad productiva como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz y Estado de México, no disponen de la capacidad de almacenaje necesaria para respaldar su potencial agrícola, impedimento que limita su expansión,

correlación desfavorable que también se distingue en menor grado en Michoacán y Guanajuato.

La última fase de la obligada intervención institucional estatal de la cadena alimentaria, se refiere a la tarea de realizar una permanente y extensiva labor de difusión de una cultura nutricional acorde a las condiciones y tradiciones de cada región, actividad que recaería en el ámbito de la Secretaría de Salud.

En consideración del diagnóstico y de los objetivos trazados por el gobierno de la república con visión al año 2024, se han emprendido ajustes a la estructura de la administración pública federal, realizando no sólo adecuaciones de objetivos y funciones, sino de orientación de programas presupuestales acordes a la prioridad nacional de abatir la pobreza, la desigualdad regional, de lograr la autosuficiencia alimentaria y eliminar el hambre entre la población del país.

En la ahora Sader, se constituyó Segalmex con la intervención de Diconsa y Liconsa, a la que se encomendó la aplicación de precios de garantía focalizados en productores de bajos rendimientos, a quienes se otorga apoyos adicionales para el mayor uso de insumos productivos con una trascendente función de distribución y comercialización de alimentos básicos.

Además, se modificó el anterior concepto de Proagro para instaurar el Programa de Producción para el Bienestar y, de manera directa, el Programa de Apoyo a la Comercialización se transformó en Programa de Agromercados Sociales y Sustentables, con la modalidad de que, a diferencia de su anterior versión, no se sujeta a reglas de operación.

De conformidad con lo enunciado por la Sader, así como en la presentación de diferentes programas al referirse a la temática de la comercialización de los productos agrícolas, se reconoce que, no obstante, aún se registra una considerable pérdida postcosecha, principalmente de maíz debido a las mermas registradas en el proceso de acopio y el almacenamiento del grano, reflejando los escasos apoyos financieros a un alto número de productores de reducida capacidad, además de una acentuada escasez de capacidad de almacenaje en muchas entidades federativas, situación que se aprecia en las gráficas.

Ante esta realidad, el Programa de Apoyos a la Comercialización de 2018 operado por Aserca anuncia la ejecución del Proyecto de Almacenamiento de Granos y Servicios de Información para la Competitividad Agrícola conducido en conjunto con el Banco Mundial, con el propósito de ampliar la infraestructura de almacenamiento de maíz en una primera etapa, en los estados de Chiapas, México, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz. Se precisa que la población objetivo de este novedoso y representativo proyecto serán las organizaciones de productores ya constituidas, lo que implica la necesidad de una actuación comunitaria en conjunto; mecanismo que avizora un importante cambio de rumbo en la actuación de este programa operado por Aserca.

Aun sin disponer de mayor información en torno a las funciones del Programa de Agromercados Sociales y Sustentables, se deduce que se aplicará con un distinto enfoque, no sólo territorial sino también de la población susceptible a recibir los apoyos



institucionales, introduciendo instrumentos nuevos acordes con esas necesidades. Por definición, será necesario cerciorarse de la existencia de un complemento entre la expansión del proyecto de ampliación de la infraestructura de almacenamiento, con la red de centros de acopio a construir por Diconsa y, si bien la cobertura de ambos programas es diferenciada, es necesario diseñar un esquema de planeación regional de ubicación y actuación, a fin de elevar su impacto social.

En función de lo descrito, es necesario señalar que la ampliación de la infraestructura de almacenaje debe acompañarse de esquemas financieros que faciliten el flujo monetario del valor de la producción con la recepción y almacenamiento del producto, relación que permitirá librarse de la presencia de intermediarios financieros y, de manera gradual, de la influencia que representa la imposición de precios ajenos a la economía regional, es decir, de los denominados precios de indiferencia.

Asimismo, con el propósito de disponer de una cobertura que permita un adecuado funcionamiento del esquema de acopio y comercialización de las cosechas, los almacenes, además de servir como receptáculo para la constitución de las reservas de granos que el país requiere, será necesario construir una cadena de almacenes generales de depósito, estratégicamente localizados en el territorio nacional, que permita la emisión de certificados para su uso financiero, que sea eslabón clave para avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria y que permita ordenar la oferta y el consumo de granos por regiones, estabilizar los precios y reducir presiones inflacionarias coyunturales.

Por los argumentos mencionados, se desprende la urgente necesidad de que el Estado mexicano asuma su función de rector en el desarrollo de la temática alimentaria del país, con base en que la única forma de avanzar en los propósitos establecidos, será imprimir una articulación a la intervención de todos los programas presupuestales, hasta ahora enfocados de manera parcial y aislada, y sin actuar de manera coordinada conforme al propósito legalmente establecido en la operación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

En este tenor, la única forma viable de avanzar en la consecución de los objetivos definidos, será elevar la calidad del gasto público agropecuario y mejorar su impacto productivo y social, lo que implica establecer una vía de conducción coordinada entre los programas orientados a este propósito.

Al respecto, el titular de Sader ha reiterado la necesidad de operar de manera coordinada los distintos programas orientados al desarrollo rural sustentable y de bienestar de la población, que establecen, en el Programa de Trabajo de la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, la tarea de dar seguimiento y evaluar su ejercicio en 2019 y en lo futuro, tarea indispensable para asegurar la sinergia de sus programas, observar distorsiones y proponer las correcciones que en su caso se requieran.