

CUADERNO DE
INVESTIGACIÓN

NÚMERO 4



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



Los precios de garantía: avances y retos en la implementación

Martha Patricia Patiño Fierro
Coordinadora

DIRECCIÓN GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Los precios de garantía: avances y retos en la implementación

**CUADERNO DE INVESTIGACIÓN
NÚMERO 4**

El contenido del presente cuaderno de investigación es responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores y no representa la postura del Instituto Belisario Domínguez ni de sus autoridades.

Los precios de garantía: beneficios esperados y retos en la implementación.

Cómo citar este documento: Martha Patricia Patiño Fierro (coord.) (2019), “Los precios de garantía: avances y retos en la implementación”, *Cuaderno de Investigación No. 4*, DGDyP/IBD, CDMX, 71 pp.

En esta investigación participaron los investigadores: Edgar Moisés Rivero Cob, César Alejandro Giles Navarro y Miguel Ángel Méndez Mandujano.

Los Cuadernos de Investigación son estudios que buscan contribuir a la toma de decisiones legislativas y enriquecer el debate sobre temas de interés público.

Los números de la serie se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4>

Diseño: Miguel Ángel Méndez Mandujano

Índice

<i>Introducción</i> _____	1
<i>I. Los precios de garantía como política económica</i> _____	3
<i>Martha Patricia Patiño Fierro y Edgar Rivero Cob</i>	
<i>II. Experiencias internacionales</i> _____	7
<i>César Alejandro Giles Navarro</i>	
<i>III. Breve historia de los precios de garantía en México</i> _____	12
<i>Miguel Ángel Méndez Mandujano</i>	
<i>IV. La dependencia alimentaria y la pobreza en el campo mexicano</i> _____	21
<i>Edgar Rivero Cob</i>	
<i>V. SEGALMEX y las oportunidades de focalización y sinergias necesarias con otros programas</i> _____	30
<i>Edgar Rivero Cob</i>	
<i>VI. Avances y oportunidades en la implementación de los precios de garantía</i> _____	48
<i>Edgar Rivero Cob</i>	
<i>VII. Agenda legislativa y precios de garantía</i> _____	56
<i>César Alejandro Giles Navarro</i>	
<i>VIII. Reflexiones finales</i> _____	58
<i>Anexos</i> _____	63
<i>Bibliografía</i> _____	69

Introducción

A pesar de los múltiples esfuerzos emprendidos por el Estado mexicano durante el siglo XX y lo que va del XXI, el campo en nuestro país desafortunadamente sigue siendo sinónimo de pobreza. En los últimos cien años, ni el reparto agrario de los gobiernos posrevolucionarios, ni el milagro mexicano, ni el desarrollo estabilizador, ni tampoco el paradigma del libre comercio lograron mejorar sustantivamente las condiciones de vida de la mayoría de las familias rurales.

Hoy en día, seis de cada diez mexicanas y mexicanos que viven en el campo son pobres. Las personas que habitan en las comunidades rurales son también las que mayores carencias sociales en términos de educación, alimentación, salud, seguridad social y acceso a servicios básicos en la vivienda.

Por si fuera poco, México importa más de la mitad de los alimentos que consume. Se estima que nuestra dependencia alimentaria es del 87% en el caso del arroz, del 12% en el frijol, del 37% en el maíz, del 62% en el trigo y del 30% en la leche de vaca. Esta condición pone en entredicho la soberanía alimentaria de nuestra Nación, al tiempo que nos coloca en una posición sumamente vulnerable en el concierto económico global y torna complicado cumplir con el objetivo de erradicar el hambre previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Ante este panorama, en el año 2019 el gobierno de Andrés Manuel López Obrador puso en marcha un conjunto de programas que tienen por objeto incrementar la productividad del sector agropecuario y mejorar la calidad de vida de las y los campesinos. Uno de estos programas -definidos como prioritarios- es el *Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*. En el año 2019, se destinaron 6,000 millones de pesos (mdp) para dicho programa y, para el ejercicio fiscal de 2020, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el pasado 8 de septiembre, proyecta recursos por 10,000 mdp para el mismo programa, lo que significa un aumento de más del 60 por ciento en términos nominales con respecto al año anterior.

Desde que fuera anunciada en medio de la campaña presidencial de 2018, la promesa de los precios de garantía generó fuertes críticas, especialmente de quienes consideran que el mercado asigna de manera eficiente los recursos y los bienes en la sociedad y ven en el Estado una mano ineficiente y corruptora. Para esta corriente de pensamiento, los precios de garantía significan una vuelta hacia el pasado que traerá consigo corrupción y distorsiones en el mercado.

En el fondo, la polémica sobre los precios de garantía se relaciona con el problema del desarrollo y el debate entre distintas visiones del país. En esta

discusión académica y política, las posturas nacionalista y neoliberal han chocado por sus visiones antagónicas sobre el Estado y el mercado, así como sobre el papel que debe jugar el Estado en la economía. Esta controversia se manifiesta en las distintas lecturas que existen sobre el programa de precios de garantía.

Bajo este tenor, el programa de precios de garantía se presenta como uno de los ejemplos más claros de los cambios en la política económica impulsados por el nuevo gobierno, consistente con la premisa de “darle más a los que menos tienen”. Como veremos, este programa simboliza un giro importante en la política de desarrollo rural porque se compone de un subsidio que se entrega de manera directa a los productores de bajos recursos (sin la intermediación de organizaciones) y apunta hacia la seguridad alimentaria, concepto que la administración anterior concebía como un mito y una meta imposible e indeseable en el contexto de un mundo regido por el librecambismo.

El presente cuaderno de investigación tiene por objeto analizar el programa de precios de garantía con la finalidad de brindar elementos de información a las y los tomadores de decisiones, en el contexto de la discusión del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal del año 2020. De manera particular, se busca poner a disposición de las y los legisladores y de la ciudadanía en general, las áreas de oportunidad, debilidades y propuestas de mejora, considerando que los precios de garantía constituyen una política pública que puede ser evaluada y mejorada, a partir de indicadores y evaluaciones objetivas.

Para lo anterior, este estudio se desarrolla en siete capítulos. En el primero se define conceptualmente a los precios de garantía como un tipo de política económica, abordando algunas de sus características. En el segundo, se analizan las experiencias internacionales de Estados Unidos y Europa, con el fin de comprender a esta política desde una perspectiva comparada y extraer lecciones actuales para México. En el tercer capítulo se hace un breve repaso histórico sobre los precios de garantía en nuestro país, en el cual se describen los orígenes, evolución y ocaso de esta política que predominó desde los años cincuenta del siglo pasado, hasta mediados de los noventa con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el cuarto capítulo se abordan la dependencia alimentaria de nuestro país y la pobreza en el campo, en tanto problemas que buscan ser resueltos con el programa de precios de garantía. En el quinto capítulo se examina el diseño del programa de precios de garantía, conforme a los Lineamientos sugeridos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Con base en la revisión de la literatura, el análisis estadístico y teórico y la simulación del otorgamiento de un apoyo a un productor típico de maíz de temporal, en el sexto capítulo se identifican los riesgos y oportunidades que el programa de

precios de garantía tendría que superar y/o aprovechar para cumplir con los objetivos planteados: lograr la autosuficiencia alimentaria y el combate efectivo de la pobreza rural. En el séptimo capítulo, se identifican las propuestas legislativas presentadas en la LXIV Legislatura que se relacionan de alguna manera con el programa de precios de garantía, así como el papel del Poder Legislativo como entidad evaluadora de las políticas públicas.

De esta manera, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República reafirma su compromiso de generar investigaciones que contribuyan al debate público sobre los temas del desarrollo nacional.

I. Los precios de garantía como política económica.

Los precios de garantía son instrumentos de política económica diseñados para elevar el precio a los productores por encima del equilibrio del mercado y también para mantener el precio de los consumidores por debajo de los precios del mercado; usualmente, el gobierno paga la diferencia (FAO, 2004, citado por CEDRSSA, 2019).¹

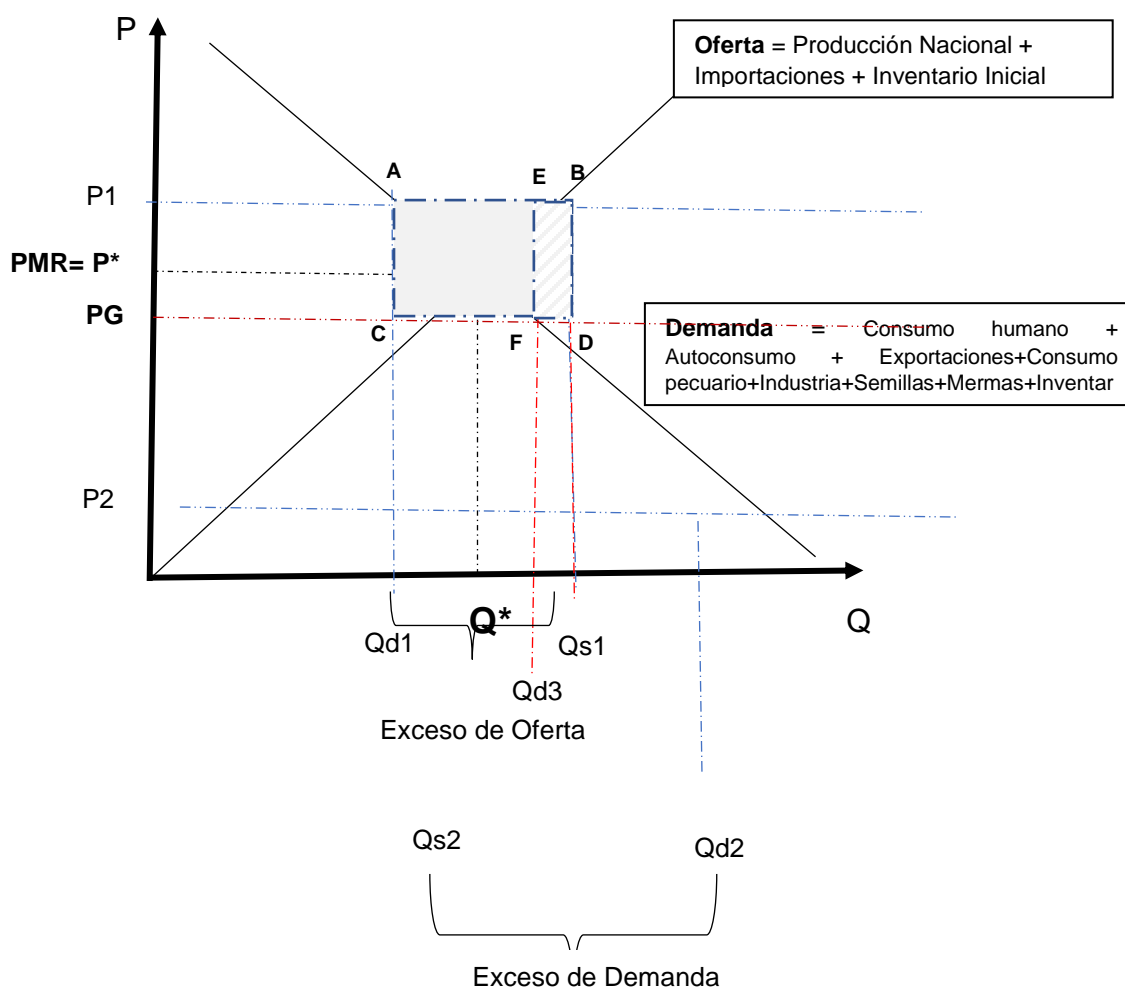
La teoría económica clásica busca explicar a través de modelos simplificados la una realidad compleja y cambiante. Así, por ejemplo, el análisis económico de equilibrio parcial supone la existencia de un mercado donde se “vacían” las decisiones de producción y de consumo, dado que todo lo demás permanece constante. Uno de los supuestos más importantes para que el mercado asigne eficientemente los recursos es que no haya costos de transacción y que las y los productores y consumidores reaccionen ante variaciones en el precio. Otro supuesto es que los productores y los consumidores son diferentes personas.

En el escenario de equilibrio parcial de la Figura 1, la Oferta está compuesta por la Producción Nacional, las Importaciones y el Inventario Inicial. A su vez, la Demanda se encuentra conformada por el Consumo Humano, el Autoconsumo, las Exportaciones, el Consumo Pecuario (cuando aplique), el Consumo Industrial (cuando aplique), las Semillas, las Mermas y el Inventario final.

En la Figura 1 el precio medio rural (PMR) es igual al precio de mercado (P^*), el que equilibra la oferta y la demanda de un producto agropecuario y en el que se demandan Q^* unidades. Cualquier precio por debajo de P^* , por ejemplo, P_2 , genera un exceso de demanda medido por la distancia $Q_{d2}-Q_{s2}$. En tanto que cualquier precio por encima de P^* genera un exceso de oferta medido por la distancia $Q_{d1}-Q_{s1}$.

¹ http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/81Precios_garantia_Mexico.pdf

Figura 1



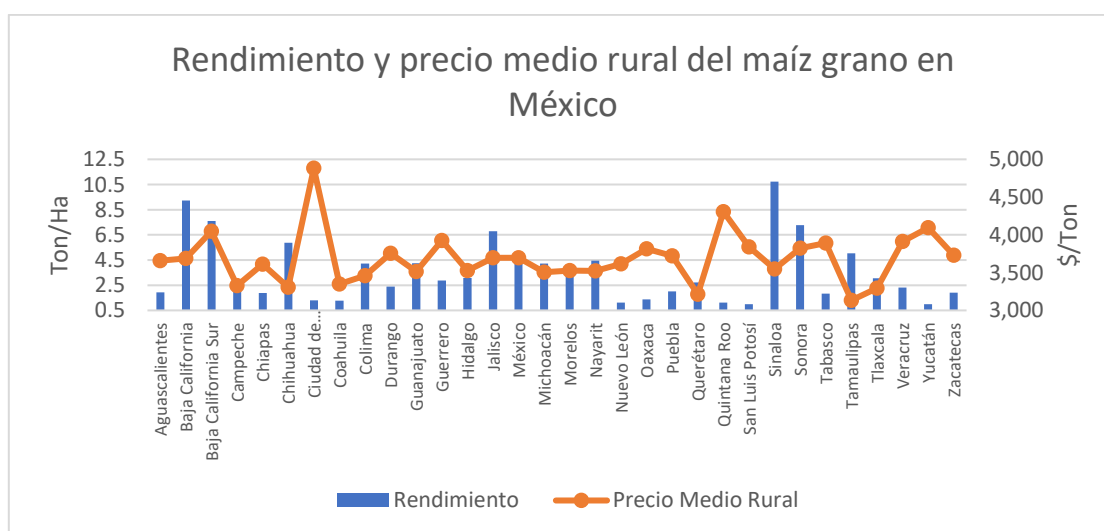
Uno de los supuestos que no son válidos en el sector rural, es la ausencia de costos de transacción, ya que los agricultores incurren en costos administrativos, de traslado o de obtención de información para poder trasladar sus productos hacia aquellos compradores que están dispuestos a adquirirlos. Otro supuesto que es violado es que las y los agricultores no reaccionan automáticamente ni modifican sus patrones de cultivo o de técnicas de producción ante variaciones en el precio. No existe un solo equilibrio en el mercado rural, si es que se llega a él, existen muchos mercados regionales que se vacían localmente, y los acopiadores tienen otros mercados regionales a los que acuden a vender su producción. Finalmente, existen agricultores que a la vez que venden su producción en un mercado local (ejem. En las tiendas Diconsa) y en un momento posterior, los hogares de esa misma localidad pueden adquirir producto almacenado, a un precio menor en un momento posterior, generándose así, una transferencia de los productores a los

consumidores, a la vez de mayores ingresos, mayor consumo y mayores ahorros en la comunidad.

En la Figura 1, en caso de que el Precio Medio Rural del mercado local fuese PMR y el precio de garantía fijado por el Gobierno Federal fuese superior a PMR, por ejemplo, P1, los productores locales estarían dispuestos a ofrecer en el mercado Qs1 y los consumidores estarían dispuestos a adquirir Qd1; es decir, habría un exceso de oferta en el mercado local medido por la distancia Qs1-Qd1. En este escenario, el subsidio del gobierno federal sería el recuadro ABCD. Sin embargo, si el gobierno federal expende esa producción a la misma comunidad (o comunidades cercanas) a través de su red de tiendas Diconsa (SEGALMEX), a un precio menor al del precio de mercado, por ejemplo, PG, precio que solamente enfrentarían los consumidores, éstos reaccionarían sobre la curva de demanda a Qd3. Luego entonces, el gobierno estaría recaudando AECF y el monto del subsidio (o transferencia social) que el gobierno le estaría destinando al Programa de Precios de Garantía sería EBFD.

Bajo este esquema de funcionamiento, con el Programa Precios de Garantía, todos ganan: El productor recibe un ingreso mayor al del precio de mercado por sus cosechas, el consumidor adquiere a un precio menor al precio de mercado cuando adquiera los productos de las tiendas comunitarias (margen de ahorro) y el gobierno invierte en el desarrollo local a través de transferencias sociales productivas los recursos de la sociedad, sin necesidad de que ésta pague mayores impuestos. Además, el pago iría directamente a las y los productores, sin necesidad de acudir a los intermediarios, ya que el Gobierno Federal los apoyaría con el pago del flete.

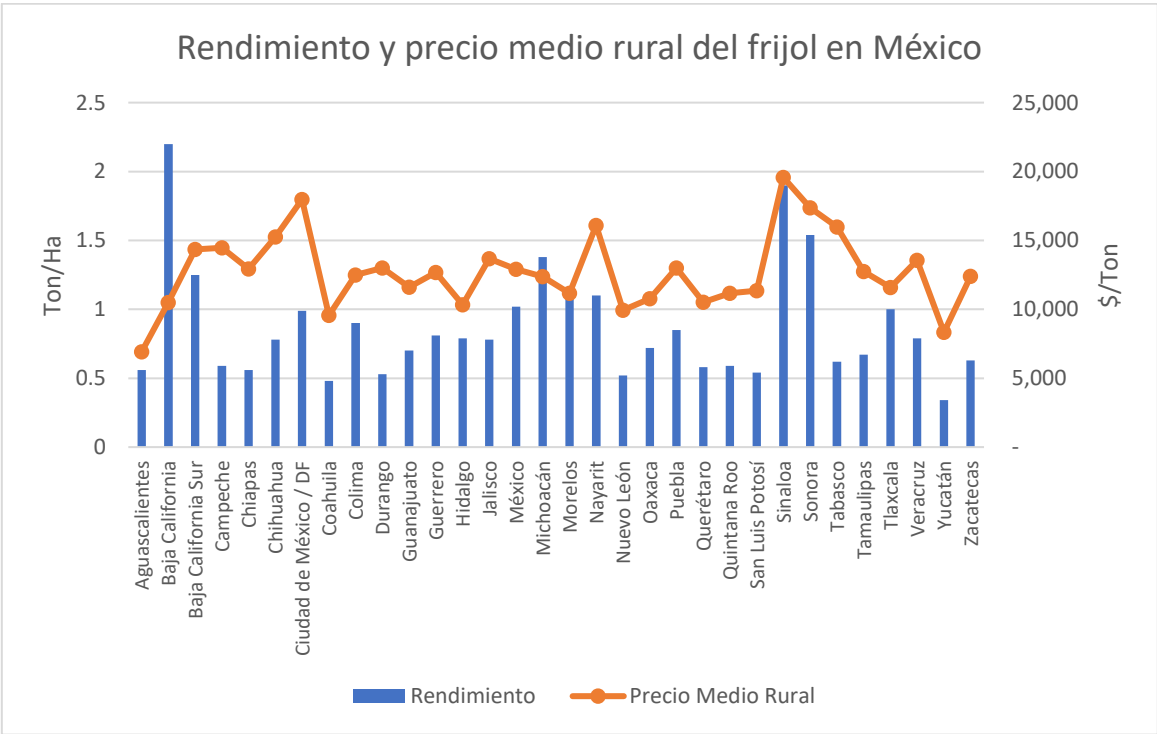
Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con información de <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>

Como ya se había comentado, existe heterogeneidad en los mercados locales del maíz, tanto en el precio medio rural (\$3,686/ha, en promedio), como en el rendimiento medio por hectárea (3.5 ton/ha, en promedio) (Ver Gráfica 1). No existen suficientes datos para ser concluyentes, respecto a la relación existente entre el precio medio rural y el rendimiento por hectárea, pero sí llama la atención que por un lado, los tres estados con mayor precio medio rural (\$4,400/ha, en promedio), son los que tienen un bajo rendimiento (1.1 toneladas por hectárea, en promedio), y por otro lado, los tres estados con menor precio medio rural (\$3,200/ha, en promedio), tienen un rendimiento promedio por hectárea tres veces mayor (3.6 ton/ha, en promedio).

Gráfica 2



Fuente: <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>

En caso de materializarse el pago propuesto (P1) de \$5,610/ton de maíz como parte del programa de Precios de Garantía anunciado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, se espera que genere un incremento en la cantidad ofrecida (a través de Producción Nacional) en todas las regiones del país a Qs1, y, al mismo precio, se demande Qd1, es decir, una cantidad menor. La teoría económica clásica nos llama la atención que, en este escenario, todas las entidades federativas del

país tienen un precio medio rural inferior al precio de garantía para la tonelada de maíz propuesto por el Ejecutivo Federal.

De igual manera, existe heterogeneidad en los mercados locales del frijol, tanto en el precio medio rural (\$12,707/ha, en promedio), como en el rendimiento medio por hectárea (0.87 ton/ha, en promedio) (Ver Gráfica 2). A diferencia de lo que ocurre en los mercados locales de frijol, los mayores precios promedio (\$18,299/ha) se registraron en aquellas tres entidades con mayores rendimientos promedio por hectárea (1.4 ton/ha, en promedio). En caso de que el Gobierno Federal pagase \$14,500/ton de frijol como un precio de garantía, se incentivaría a que productores de 26 entidades federativas aumentasen su producción de frijol, *ceteris paribus*. No obstante, este precio fijo (P2, en la Figura 1) estaría por debajo del precio medio rural al que intercambian sus cosechas los productores de seis entidades federativas, por lo que, bajo este supuesto, podría darse un exceso de demanda del producto en esas regiones. Si se diera este caso, podría cubrirse el déficit en la producción de esas regiones con cosechas de otros estados o, inclusive, de otros países. La clave es que exista un sistema de información rural y un sistema de comercialización y de transporte en tiempo real que permita mover los excedentes a regiones deficitarias y viceversa. Así también es importante disponer de una gran capacidad de almacenamiento en cada una de las regiones productoras y en las regiones “importadoras”.

II. Experiencias internacionales.

Un somero repaso de política agrícola nivel internacional nos dice que, más que una excepción, los precios de garantía fueron una constante en el desarrollo agrícola de los países durante gran parte del siglo XX. Como afirma Kirsten Appendini, la intervención del Estado en la regulación de los precios de los productos agrícolas distinguió a la política económica de muchos países desde la década de los treinta, cuando la caída de los precios agrícolas hizo evidente la necesidad de que el Estado interviniera para proteger a la actividad agrícola. (Appendini, 1980).

Esta política fue ampliamente utilizada alrededor del mundo al menos durante los cuarenta años siguientes a la gran depresión. Con el paradigma del libre comercio promovido desde los años setenta, la fijación de los precios en la producción agrícola poco a poco se convirtió en una política en desuso, criticada y desalentada por organismos financieros internacionales por considerarse fuente de corrupción, distorsiones en los mercados y un gasto público excesivo. Paradójicamente, las potencias productoras que hacía afuera llamaban a eliminar las protecciones para el comercio de productos agrícolas, a nivel doméstico, nunca

dejaron de proteger a sus productores, recurriendo para tal efecto a los precios de garantía, entre otros instrumentos.

La experiencia internacional sugiere que los precios de garantía difícilmente pueden ser catalogados como una política del pasado (o del presente o del futuro), sino más bien como un tipo de intervención del Estado en la economía, que obedece a circunstancias específicas y, sobre todo, a estrategias de los gobiernos para atender las demandas de los productores y establecer relaciones comerciales con el resto de los países del mundo, de manera soberana.

Los casos de Estados Unidos de América y la Unión Europea nos ofrecen lecciones interesantes sobre los precios de garantía como un instrumento del Estado para proteger a los productores, impulsar la productividad del campo y fortalecer la posición de la economía en el concierto internacional, todo ello como parte de estrategias de integración económica en las que la protección de los productores nunca dejó de ser una prioridad.

Los Estados Unidos: legislación y política de fomento

Desde el *New Deal* implementado por Franklin Roosevelt hasta mediados del siglo, se instrumentó una política de precios favorables para los productores. En ese contexto surgieron los programas de productos agrícolas (*commodity programs*, como se les conoce actualmente), con el objetivo de respaldar los precios y los ingresos de los productores mediante el uso de controles de suministro. Ciertamente, durante las siguientes décadas la política del agro estadounidense experimentó diversos cambios, sin embargo, los agricultores continuaron siendo beneficiados por el gobierno. Como resultado, el sector agropecuario del país vecino del norte registró altos niveles de productividad, así como disminución de costos y de precios, sin afectar el ingreso de los agricultores (Appendini, 1980).

A lo largo de la historia, la legislación agrícola estadounidense se ha distinguido de manera particular por el impulso de los programas de productos básicos, los cuales encuentran sustento en tres normas: la Ley de Ajuste Agrícola de 1938, la Ley de Agricultura de 1949 y la Ley de la Corporación de Crédito de Productos Básicos de 1948. Cabe señalar que cada cinco años, el congreso estadounidense aprueba una nueva legislación agraria que tiene repercusiones en los programas del campo.

Actualmente, los *Farm Commodity Programs* son administrados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (*USDA*, por sus siglas en inglés) y la mayoría de las transacciones financieras se manejan a través de la

Corporación de Crédito de Productos Básicos (CCC), una corporación de propiedad y operación federal dentro del USDA.

Las políticas agrícolas y alimentarias comprenden programas de asistencia nutricional, seguro de cultivos, apoyo a los productos básicos y conservación. Entre estos programas destacan dos coberturas que comparten rasgos en común con los precios de garantía: la Cobertura de pérdida de precio (*Price Loss Coverage, PLC*) y la Cobertura de riesgo agrícola (*Agricultural Risk Coverage, ARC*), ambos programas sujetos a la elección de los productores según su conveniencia.

En el programa de *PLC* los productores de trigo, granos alimenticios, arroz, semillas oleaginosas, maní y legumbres reciben pagos de compensación por parte del gobierno cuando los precios de mercado caen por debajo del precio de referencia establecido en la ley. La tasa de pago es la diferencia entre el precio de referencia y el precio de mercado promedio nacional anual (o tasa de préstamo de asistencia de marketing, si es mayor). Para cada producto cubierto inscrito en la granja, el monto del pago es la tasa de pago, multiplicado por el 85 por ciento de los acres básicos del producto, multiplicado por el rendimiento del pago.

El programa *ARC* cubre a productores de trigo, granos alimenticios, arroz, semillas oleaginosas, cacahuates y legumbres, los cuales pueden inscribirse ya sea de forma colectiva, a través del *County ARC*, o bien de manera individual en el *Individual Arc*. Los pagos del *ARC* en los condados se realizan cuando los ingresos por las cosechas del condado para el producto inscrito caen por debajo del 86 por ciento de los ingresos de referencia del condado. Los pagos individuales de *ARC* se realizan cuando los ingresos reales de los cultivos individuales, sumados a todos los productos cubiertos en la granja *ARC*, son inferiores a la garantía individual de *ARC*. Tan solo para estos dos programas, en el año 2019 se destinó un presupuesto de más de 2,735 mdd, el equivalente a 54,700 mdp, es decir, nueve veces más del presupuesto destinado para el programa de precios de garantía en nuestro país en el mismo año.

Como se decía antes, cada cinco años se renueva la legislación agrícola y en diciembre de 2018, el congreso estadounidense aprobó una nueva Ley Agrícola que estará vigente hasta el año 2023. De acuerdo con la oficina de presupuesto del congreso norteamericano, el costo de la nueva Ley Agrícola será de \$428 mmdd durante el período 2019-23. De este presupuesto, los programas de nutrición representan aproximadamente las tres cuartas partes de este total (325,280 mmdd); le siguen las coberturas, con un presupuesto de 38,520 mmdd, la conservación y los productos básicos, ambos con un presupuesto de 29,960 mmdd.

Gráfica 3



Elaboración propia con datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Si los Estados Unidos nos ilustran la importancia de los recursos económicos, Europa nos regala una lección sobre la fijación de los precios como instrumento para lograr la integración económica. A ello nos dedicaremos en las siguientes líneas.

Europa y los precios de garantía como instrumento para la integración económica.

En la búsqueda de una paz duradera luego de la segunda guerra mundial, los países europeos, con el auspicio e impulso de los Estados Unidos, a través del Plan Marshall, se dieron a la búsqueda de conformar una unidad política y económica. Fue así como las naciones del viejo continente comenzaron a realizar algunos experimentos de integración aduanera, de pagos y de defensa. Estos ensayos finalmente rendirían frutos en la firma de los Tratados de Roma de 1957. Una vez ratificados los acuerdos de Roma por los países integrantes, se suscribió el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea que estableció una unión aduanera, conocida popularmente como "mercado común" y la Política Agrícola Común (PAC) orientada hacia la estabilidad del abasto regional, la autosuficiencia alimentaria y, especialmente, la homogeneización social y productiva de Europa. Una de las estrategias de la comunidad europea para incrementar la productividad protegiendo a los productores de cada país fueron precisamente los precios de garantía (León, 1980).

En un inicio los precios de garantía enfrentaron el reto de la disparidad de precios en la comunidad europea, con precios más altos en Alemania e Italia que en Francia, por ejemplo. Después de varios intentos, en 1964 se logró homologarlos para el ciclo productivo 1967-1968. Alemania, Luxemburgo e Italia acordaron disminuir sus precios agrícolas a cambio de recibir compensaciones por parte de la comunidad para indemnizar a sus productores.

Cada año los ministros de agricultura se reunían para fijar los precios que regirían durante los ciclos productivos. En dichos encuentros había la posibilidad de establecer once precios con base en un precio objetivo máximo de garantía uniforme por producto y un precio mínimo denominado “de intervención”. Cuando las cotizaciones de mercado se ubicaban por debajo del mínimo, los organismos oficiales compraban la producción con base en el precio objetivo máximo. De acuerdo con Arturo León, este tipo de apoyo tuvo efectos importantes en la evolución de la agroindustria europea. Para 1992, después de dos decenios de déficit alimentario, la región europea se convirtió en la segunda potencia agrícola del planeta (después de Estados Unidos), particularmente en productos como trigo, leche, huevos, azúcar, mantequilla y carne (León, 1980).

Uno de los logros más importantes de la política agrícola común de la comunidad europea fue que mejoró la calidad de vida de los productores. Por ejemplo, en 1960 un agricultor alemán percibía la mitad del ingreso de un trabajador urbano promedio. Este mismo fenómeno de desigualdad de ingresos se repetía con algunas variaciones en Italia, Holanda y Francia. Para 1979, los agricultores de estos países prácticamente habían alcanzado la paridad de ingresos con los trabajadores de otros sectores (León, 1980).

El éxito de la PAC significó el principio del fin de los precios de garantía. El incremento de la producción de cereales, leche y carne bovina en los años noventa generó excedentes que saturaron los mercados y posteriormente trajeron altos costos por concepto de almacenamiento. Los precios de garantía primero se congelaron y luego se volvieron insostenibles.

Hoy en día, la Política Agraria Común subsiste en la Unión Europea, aunque con cambios importantes. La última reforma del año 2013 estableció tres prioridades: la producción de alimentos viables, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo equilibrado de las zonas rurales en toda la UE.

En la actualidad, en lugar de los precios de garantía se utilizan los Pagos Directos, los cuales tienen por objeto funcionar como una red de seguridad para los

productores, hacer que la agricultura sea más rentable, garantizar la seguridad alimentaria en Europa, impulsar la producción de alimentos seguros, saludables y asequibles, así como recompensar a los agricultores por la entrega de bienes públicos que normalmente no pagan los mercados, como cuidar el campo y el medio ambiente. Se estima que los Pagos Directos representan el 30% de los ingresos agrícolas en promedio a nivel de la Unión Europea, aunque en épocas de crisis ha llegado a representar el 60% de los ingresos agrícolas (Comisión Europea, 2018).

Una de las características de los pagos directos es el criterio de 'condicionalidad' que emplean para el otorgamiento de los apoyos, lo que significa que toda ayuda está sujeta al cumplimiento de condiciones como la observación de estrictos estándares medioambientales, la seguridad alimentaria, la salud de las plantas y el bienestar de los animales, además de que generalmente mantienen sus tierras en buenas condiciones productivas (Comisión Europea, 2018).

Del análisis de los casos de Estados Unidos y la Unión Europea se desprende que los precios de garantía no son una ocurrencia, sino un tipo de intervención del Estado que busca objetivos específicos según las características de la época.

Por otro lado, llama la atención que tanto en Estados Unidos como en Europa los precios de garantía evolucionaron hacia otras políticas que, de igual forma, buscan garantizar un ingreso a los productores y contribuir a la suficiencia alimentaria. Ya sea en forma de coberturas o de pagos directos, estadounidenses y europeos siguen destinando numerosos recursos económicos al otorgamiento de subsidios a la producción.

En el siguiente capítulo se abordará la historia de la fijación de precios en productos agrícolas en nuestro país, con el fin de contar con un antecedente inmediato que nos permita comprender mejor el programa de precios de garantía que ha implementado el Gobierno de México en el año 2019.

III. Breve historia de los precios de garantía en México.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se prohibió el establecimiento de monopolios y estancos como parte de las medidas para la protección de la industria. Así también se previó sancionar toda clase de acumulación o concentración de aquellos artículos de consumo necesario (Márquez 2017).

Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas fue constituido el Comité Regulador del Mercado del Trigo en 1937, cuyo objetivo era establecer una

mediación del precio del trigo y, con ello, procurar un abastecimiento que pudiera cubrir las necesidades de la población.

El Comité Regulador del Mercado del Trigo se creó por Decreto el 22 de junio de 1937 (DOF 1937) y se componía de seis miembros de los cuales tres representaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Economía Nacional, y a la Secretaría de Agricultura y Fomento. Además, contaba con facultades que le permitían, entre otras cosas: estudiar e investigar sobre la distribución de la cosecha, los patrones de consumo y la capacidad adquisitiva, establecer zonas y rutas de distribución, conformar un stock de granos y regular los precios de mercado.

El gobierno cardenista sustituyó dicho Comité, un año más tarde, por el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias que tenía como principal función el estudio de aquellas anomalías que tuvieran lugar durante la producción, distribución y en los precios de aquellos artículos de consumo constante para la población, así como establecer medidas para evitar el lucro y el abuso en artículos de consumo popular.

Años después, durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho se realizaron modificaciones a la política cardenista, dando lugar al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias y se crearon los Comités Consultivos de los Artículos Necesarios, así como a los Comités de Vigilancia del Comercio de Artículos de Primera Necesidad (Santoyo 1977).

En mayo de 1941 el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias fue sustituido por la Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (Nadyrsa), que tenía como objetivo establecer la regulación de los precios de aquellos artículos que eran considerados de primera necesidad o que funcionaban como materias primas en la elaboración de algunos productos que se encontraban etiquetados con dicho carácter.

A partir de 1944, algunas zonas de la Ciudad de México fueron parte de los llamados “Programas de Abasto Social”, cuando se inauguraron lecherías, tiendas populares y otras tiendas a cargo de compañías exportadoras mexicanas.

Entre los años de 1949 y 1965 se realizaron fusiones de empresas exportadoras mexicanas que dieron origen a una compañía encargada de regular los mercados nacionales, en donde los productos agrícolas básicos también se consideraban. Esto fue posible en virtud de diferentes políticas que determinaban el mínimo precio para los agricultores y otorgaban precios accesibles a los

consumidores de bajos ingresos. Como resultado de ello tuvo lugar en 1965 el surgimiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Aquellos son considerados los primeros pasos de la intervención que tuvo el Estado en la regulación de los precios de alimentos de primera necesidad. Sin embargo, la pregunta que surge es ¿Cuál es la relación de estas instituciones con los precios de garantía?

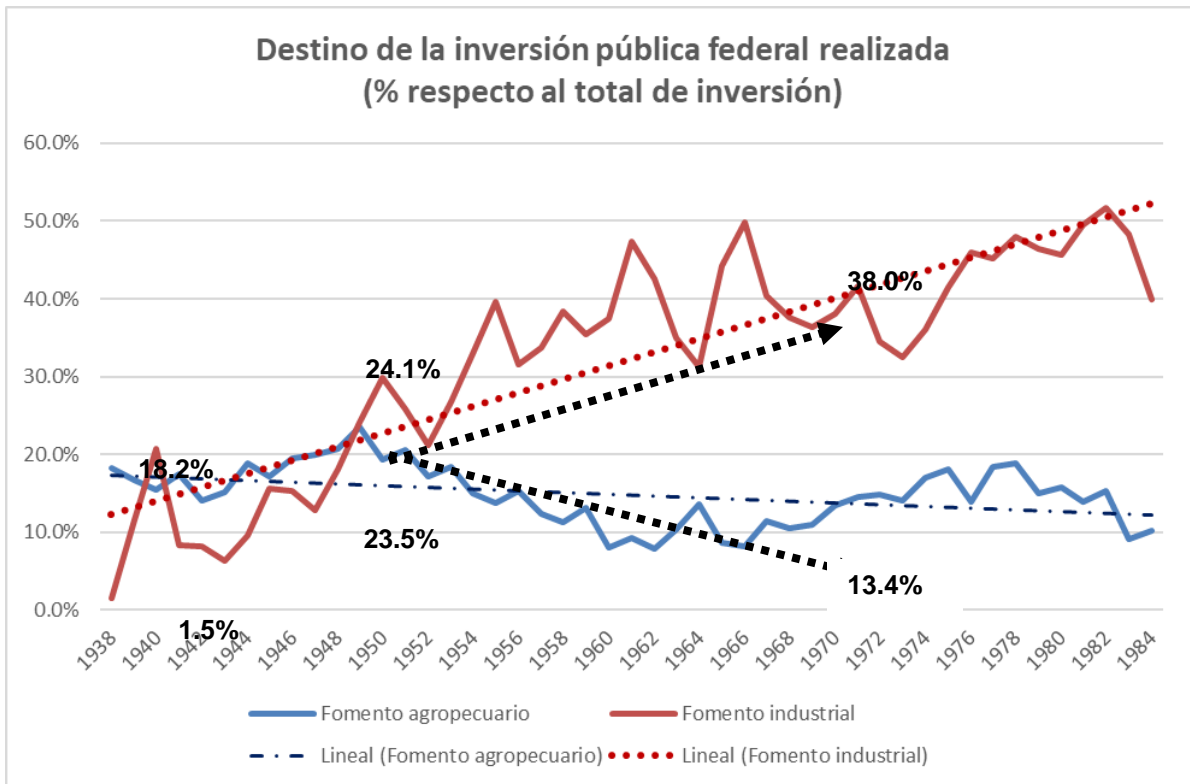
Los precios de garantía datan de 1953, cuando se fijaron los precios del frijol, el maíz y el trigo (Martínez, 1990). Los precios así establecidos, cumplirían con un doble objetivo: el primero, reducir la incertidumbre relacionada con los ingresos de los productores; y, el segundo, mejorar los términos de intercambio del flujo de alimentos que pasaban del campo a la ciudad. (Solís 1990).

Santoyo señala que la razón que llevó al Estado a intervenir en los precios de algunos productos radicaba en las características mixtas del sistema económico de nuestro país. Este autor señala que México, además de pertenecer al régimen de economía mixta, tiene la responsabilidad de atender necesidades sociales como producto de la Revolución de 1910 (Santoyo 1977).

Desde la década de los cincuenta del siglo pasado el régimen de precios de garantía incluía productos básicos que se encontraban vinculados a la “Revolución Verde” tales como el maíz, el trigo y el frijol. A partir de 1960 se incorporaron el arroz y los granos forrajeros (ejem. sorgo y la soya), así como la semilla de algodón y el ajonjolí. Para la década de los setentas se introdujo el girasol y la cebada y el listado finalizaba con 12 diferentes productos.

Durante ese mismo periodo (1950-1965) el producto agrícola se vio impulsado por la apertura de nuevas superficies cultivadas, el incremento en las tierras de riego y la obtención de mejores rendimientos en los principales cultivos, debido al gran apoyo del gobierno, mediante la construcción de obras de infraestructura, y a una rápida capitalización en sectores de la agricultura, la cual se apoya en los bajos salarios de los trabajadores del campo (Appendini y Almeida, 1979).

Gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas Históricas del INEGI y de la Dirección de Inversiones Públicas de Presidencia de la República (periodo 1925-1970) y de los Informes de Gobierno de la Presidencia de la República (periodo 1971-1984).

Para finales de los años sesenta, habían disminuido las posibilidades de que los sectores desarrollados siguieran con las altas tasas de crecimiento. De 1970 a 1975 el PIB del sector agropecuario creció solo al 1.8% anual, frente a un crecimiento del 4.7% de 1960 a 1965 y 2.5% de 1965 a 1970. Esta baja tasa de crecimiento se debió al estancamiento de la producción agrícola que aumentó sólo a un ritmo de 0.9% anual de 1970 a 1975. Esta tendencia ya se observaba desde el periodo 1965-1970 en el cual el crecimiento del producto agrícola fue del 1.2%. En 1976 el producto agrícola disminuyó en 8.7% con respecto a 1975 y no logró recuperarse en el año siguiente en el que se redujo al 4% (DGEA-SARH, 1976, citado por Appendini y Almeida, Op. Cit.).

Diversos autores (Sachs, 1989; Gollás, 2003; Romero S., Inédito; Aguilar, 2001) señalan que existen múltiples causas que pudieran explicar las bajas tasas de crecimiento del sector agropecuario a partir de 1965, no obstante, entre las más recurridas se encuentra aquella que argumenta que ello obedeció al agotamiento del modelo que buscó expandir la producción agrícola a partir de grandes obras de irrigación en el norte, noreste y noroeste del país incorporando tierras fértiles para

la exportación de productos demandados en otros países y dejando de lado los apoyos a los campesinos con agricultura tradicional y bajos rendimientos.

Más aún, de acuerdo con Gollás (2003):

“Los agricultores de riego de las regiones norte, noreste y noroeste recibieron los beneficios del programa de asistencia técnica del gobierno y, posteriormente, el respaldo financiero del sector privado. En esas regiones se incrementó la utilización de insumos para mejorar los rendimientos (fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas, etc.) y se inició un proceso de mecanización tendiente a ahorrar mano de obra. Por otra parte, se asignaron cada vez más recursos a la agricultura de exportación y menos a las empresas agrícolas privadas y ejidos que dirigían su producción al mercado interno. Así, paralelo al reparto agrario se inició un proceso de construcción de obras de irrigación y comunicación, complementadas con políticas de apoyo crediticio, investigación y asistencia técnica que se concentraron en zonas específicas. Parte de las regiones áridas y semiáridas del norte del país fueron las beneficiarias principales de estas políticas. Allí se desarrollaron empresas agrícolas modernas orientadas al mercado externo. Por otra parte, las zonas temporeras, que habían orientado su producción al mercado interno, quedaron al margen de la inversión gubernamental y su crecimiento se estancó casi por completo”.

Los autores ya mencionados, coinciden en que el gobierno federal optó por la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a costa del sector agropecuario, aún y cuando la mayoría de la población económicamente activa se encontraba en el sector primario. En particular, Gollás (2003) señala que en el periodo de sustitución de importaciones² mediante la industrialización se hicieron transferencias importantes de recursos de la agricultura al resto de la economía. De acuerdo con este autor, estos movimientos fueron consecuencia de las políticas fiscales, arancelarias, monetarias, bancarias y de precios (a través de subsidiar el desarrollo del sector industrial a partir de las relaciones de intercambio).

Sin embargo, algo que no suele mencionarse, es que la inversión pública federal en el sector agropecuario fue disminuyendo desde 1938, cuando representó el 18.2% del total de la inversión pública al 10.2% en 1984, tras el agotamiento del modelo de crecimiento económico hacia adentro hacia otro orientado hacia las exportaciones. La preponderancia de la inversión pública federal hacia la industrialización fue más notoria en el periodo 1949-1970, ya que en aquél año el 23.5% de ésta iba hacia el sector agropecuario y el 24.1% hacia el fomento de la

² Aguilar Martínez (2001) señala que el periodo de sustitución de importaciones abarcó tres etapas: La primera etapa abarcó de 1947-1958 caracterizada por la sustitución de bienes de consumo, la segunda etapa de 1959-1970 denominada “Industrialización sustitutiva. Crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria” y la tercera etapa de 1970 a 1982 a la que llamó “Sustitución de importaciones y petrodependencia externa”.

industrialización del país, sin embargo, veinte años después, la inversión canalizada al sector secundario ya era cuatro veces más que la destinada hacia el sector primario. Desde entonces, existió una divergencia en la canalización de los recursos hacia la protección de la industria naciente a través de la construcción de infraestructura, políticas arancelarias, créditos bancarios y facilidades administrativas y fiscales para que las industrias fuesen la base del crecimiento de la economía, la creación de empleos y un mayor desarrollo sectorial y regional.

Si bien en 1949, prácticamente el 50% de la inversión pública federal iba destinada a fomentar el sector agropecuario y el sector industrial, en partes iguales, 35 años después, un año antes de la entrada al GATT por parte de nuestro país, esa relación ya estaba más inclinada hacia el apoyo del sector secundario, relegando al sector primario, de tal suerte, que por cada peso que el gobierno federal invertía en el sector primario, el sector secundario recibía \$4 (Ver Gráfica 4).

El evidente retiro paulatino de la intervención pública en los montos de los apoyos globales hacia el sector agropecuario, así como los problemas estructurales que siempre ha tenido el campo mexicano (falta de seguridad en la tenencia de la tierra, baja inversión privada, falta de innovación tecnológica, escasas habilidades gerenciales, baja asesoría técnica, entre otras), propició que esa disminución en el crecimiento del producto tuviera efectos acumulados y generó la necesidad de importaciones cuantiosas que afectaron la balanza de pagos, lo que implicó que el sector dejara de cumplir una de sus funciones, que era la generación de una parte de las divisas para apoyar el financiamiento del proceso de industrialización. Así, las importaciones agrícolas ocasionaron un cambio de sentido en esa función, pues se utilizaron cantidades importantes de divisas para la importación de productos agrícolas.

Al tener como fuente principal – de la crisis agrícola- el deterioro y pauperización de la economía campesina (que era la proveedora más importante de ciertos productos como el maíz y el frijol), además de la pérdida de dinamismo de algunos sectores capitalistas (que se reflejó en la disminución de la producción de trigo y arroz), la crisis de producción apuntó hacia una problemática más profunda de carácter estructural.

Probablemente fue entonces cuando se empezó a reflexionar sobre los alcances de la “refuncionalización” del sector agrícola: si se tiene por objetivo mantener al mismo tiempo las líneas ya tradicionales de exportación de productos agrícolas, la reactivación de la producción y el logro de la autosuficiencia en alimentos básicos –maíz, frijol y trigo-, implicaría aumentar la producción total sin una sustitución importante entre cultivos. Es en este sentido, que estuvieron

orientadas las políticas de gobierno, pues en el plan de política agropecuaria se expuso muy claramente que “la meta en autosuficiencia en alimentos no debe ser lograda a costa de la producción para materias primas y exportación de manera que permita que los grandes capitales de los distritos de riego puedan producir para la exportación” (Appendini y Almeida, 1979).

A juicio de Appendini y Almeida (1979), la “refuncionalización” del sector agrícola se haría más compatible con las necesidades de un desarrollo capitalista, permitiendo, en primer lugar, afianzar la estructura de producción y, en segundo lugar, reforzar la división social de trabajo interno de la agricultura. El campesinado se orientaría principalmente a la producción de maíz y frijol, mientras que los sectores de punta (la agricultura capitalista), producirían para la exportación o para cubrir la demanda interna de productos no tradicionales.

Si bien al inicio de la década de los setenta, la meta de autosuficiencia en alimentos cobró una importancia primordial, esta “nueva” estrategia que buscaba acrecentar la producción tendió a profundizar la polarización de la estructura agraria, entonces vigente: Por un lado, una parte del sector agrícola tuvo que seguir produciendo para un creciente mercado interno de ingresos medios y altos, para la exportación y para abastecer de materias primas a las industrias, lo que implicó que se tuvieran que diseñar políticas con el fin de privilegiar a los productores más eficientes y, por otro lado, también se tuvo que dirigir la atención a los campesinos ubicados en tierras de temporal donde había perspectivas para mejorar la producción de maíz y frijol principalmente, con la intención de elevar el bienestar de un sector del campesinado.

Es en ese sentido y contexto que se puede explicar el carácter rural de ciertas políticas de Estado, como los precios de garantía, en torno al sector agropecuario. Los movimientos de los precios agrícolas tuvieron repercusiones en el sector campesino, que parecería ser menos sensible al alza en los precios, pues su tendencia es siempre aumentar la producción cuando los precios bajan, en el intento de mantener un ingreso mínimo de subsistencia, contrario a la lógica neoclásica de que, si disminuye el precio, también la producción tendería a bajar. Pero esta tendencia (seguir produciendo aun cuando los precios son bajos) encontró su límite en la década de los setenta. Para que los campesinos pudieran seguir produciendo tuvieron que obtener por lo menos el valor de su salario después de haber cubierto el costo de producción. En caso de que no pudiesen caer en ese supuesto, a través del aumento de la producción, serían forzados a buscar otras fuentes de subsistencia (como la incorporación de la fuerza de trabajo familiar en otros sectores no agrícolas o como jornaleros agrícolas).

Los precios bajos también afectaron a la agricultura capitalista (los grandes productores), pero reaccionaron de manera distinta: Los precios desfavorables desalentaron la inversión en capital en la agricultura, lo que a la larga puede llevar a la pérdida de “dinamismo” de los sectores de punta de la estructura agraria. Esto trajo consecuencias importantes tanto para la acumulación de esta fracción de productores capitalistas, como para la manutención y crecimiento. Se observa, pues, que los mecanismos de precios influyen como un factor de estímulo o desaliento a la producción.

Al tenor de lo anterior, se puede plantear la hipótesis de que existe la posibilidad de alianzas coyunturales entre pequeños productores y productores capitalistas³, para la obtención de mejores precios. Aunque el alza de los precios introduzca la posibilidad de captación de ganancias extraordinarias por parte de sectores del empresariado y no aporte cambios significativos en los mecanismos de explotación de los campesinos, obtener mejores precios es una necesidad de todo campesino que produce y vende la totalidad o parte importante de su producto en el mercado.

Esta situación cobra en la actualidad particular relevancia, ya que hasta 2017, según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2017, el 48.5% de las Unidades de Producción vendían el 83% del volumen de su producción; 51.5% de las cuales recurrían a los intermediarios para colocar su cosecha, 25.5% trataba directamente con el comprador, 0.1% la exportaba y el resto se repartía entre una empacadora o industria procesadora (11%), bajo contrato (3.1%), bodega o almacén (6.3%), central de abastos (2.3%), centro comercial o supermercado (0.3%) y otro tipo de comprador (2.4%). Sesenta años después, casi la mitad de los productores todavía comercializan gran parte de sus cosechas a través de otros productores o intermediarios y muy pocos lo venden directamente al comprador o recurren a la central de abastos o al mercado exterior. Es decir, las Unidades de Producción todavía dependen de otras personas para beneficiarse directamente de una eventual mejoría de precios en los mercados locales o regionales.

Así, entre mediados de los sesenta y principios de los sesenta, los precios de garantía se convirtieron en un incentivo importante para lograr aumentos en la producción de cultivos básicos. Paradójicamente, también se trató de una medida tan necesaria como contradictoria, a través de la cual se buscó hacer funcionar la relación “industria/agricultura”. Así, los precios de garantía fueron diseñados en ese

³ Los productores “capitalistas” aquí entendidos como aquellos agricultores que poseen grandes extensiones de tierra – fértiles-, altos niveles de tecnología y agroexportadores, y por su estrecha vinculación al mercado internacional, son muy sensibles ante los cambios en el precio de su producto, por lo que una baja de los precios hace que bajen también sus niveles de producción.

entonces, tanto para dar incentivos tanto para incentivar la producción y fortalecer así al mercado interno, como para asegurar a los productores un ingreso mínimo.

El resultado de esa política pública es que a los capitalistas les permite la obtención de ganancias que les estimula a continuar produciendo e incluso incrementar la producción, ya sea a través de la incorporación de nuevas superficies o por el aumento de la productividad del trabajo conseguido a través de la incorporación de la tecnología, lo que tiene una incidencia directa sobre el volumen de producción.

Debido a lo anterior, las variaciones en los precios agrícolas, a través de los precios de garantía, puede rebasar las explicaciones tradicionales de desequilibrio entre oferta y demanda. Por ejemplo, hay causas estructurales tanto sociales como económicas que inciden en el alza de los precios y son las que se refieren al deterioro real de la producción campesina y al deterioro potencial (por la imposibilidad de mantener un nivel adecuado de acumulación) de la agricultura capitalista.

Debido a la desigualdad y asimetrías del campo, no se pueden analizar los efectos y los retos a los que se enfrentará la implementación de los precios de garantía en México, pues todo estímulo de producción vía mecanismo de precios, aunque tenga un efecto inmediato en la formación y captación de ganancias, tendrá efectos diferenciados en los sectores de la producción. Los productores con menores costos de producción y mayor monto de producto conseguirán mayores ganancias, sea por la mayor fertilidad de las tierras, sea por la mayor productividad del trabajo, por uso de tecnologías, semillas mejoradas, etc.

El campesino en general no puede incrementar su producción vía el mecanismo de precios ya que, por su inserción subordinada al sistema capitalista, cuenta con medios de producción limitados y gran dificultad para ampliarlos. En el supuesto de que venda parte de su producción, los rendimientos en producto son tan bajos que difícilmente puede tener un remanente que le permita ampliar su producción. Además, puede ocurrir un fenómeno que contraría los objetivos generales de ampliación de la oferta de producción para el mercado vía precios que es el siguiente: debido al aumento de los precios puede haber un congelamiento de la producción campesina destinada al mercado, sobre todo entre sectores campesinos que tienen condiciones para almacenar el grano, que preferirán no vender su producto pues saben que tendrán que volver a comprarlo entre cosechas por un precio más elevado del precio en que lo han vendido. Esto sucede, particularmente, cuando lo más usual es que lo vendan a acaparadores a un precio inferior al del mercado o al de garantía. De hecho, el estímulo a la producción vía

mejores precios de garantía, frecuentemente ni siquiera llega al campesino, pues por varias razones vende a intermediarios y no directamente a la otrora, CONASUPO.

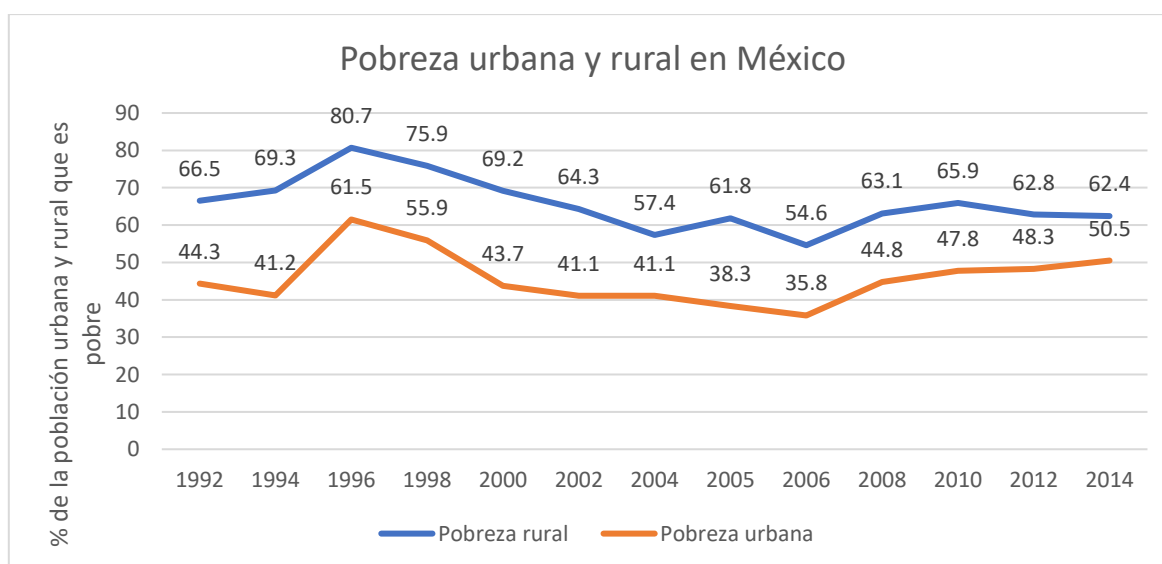
Los precios de garantía solo pueden tener un impacto sobre la oferta en el sentido de incrementarla si inciden en la propia estructura de la producción, determinando: 1) Un aumento en la superficie dedicada al cultivo por la incorporación de tierras, 2) Un incremento en los rendimientos por hectáreas (en este caso, aunque no se incremente la superficie dedicada al cultivo en cuestión aumentaría la oferta), 3) Una sustitución entre cultivos cuando existe ventaja comparativa en cuanto al precio.

Aunque el aumento de la superficie y el incremento de los rendimientos constituyen medidas alternativas para conseguir la ampliación de la oferta de ciertos productos, de ninguna manera tendrán a la larga el mismo efecto sobre las tendencias y la evolución de las estructuras agrarias.

IV. La dependencia alimentaria y la pobreza en el campo mexicano.

Históricamente, México ha tenido una balanza comercial de productos agrícolas deficitaria y altos niveles de pobreza en el campo mexicano.

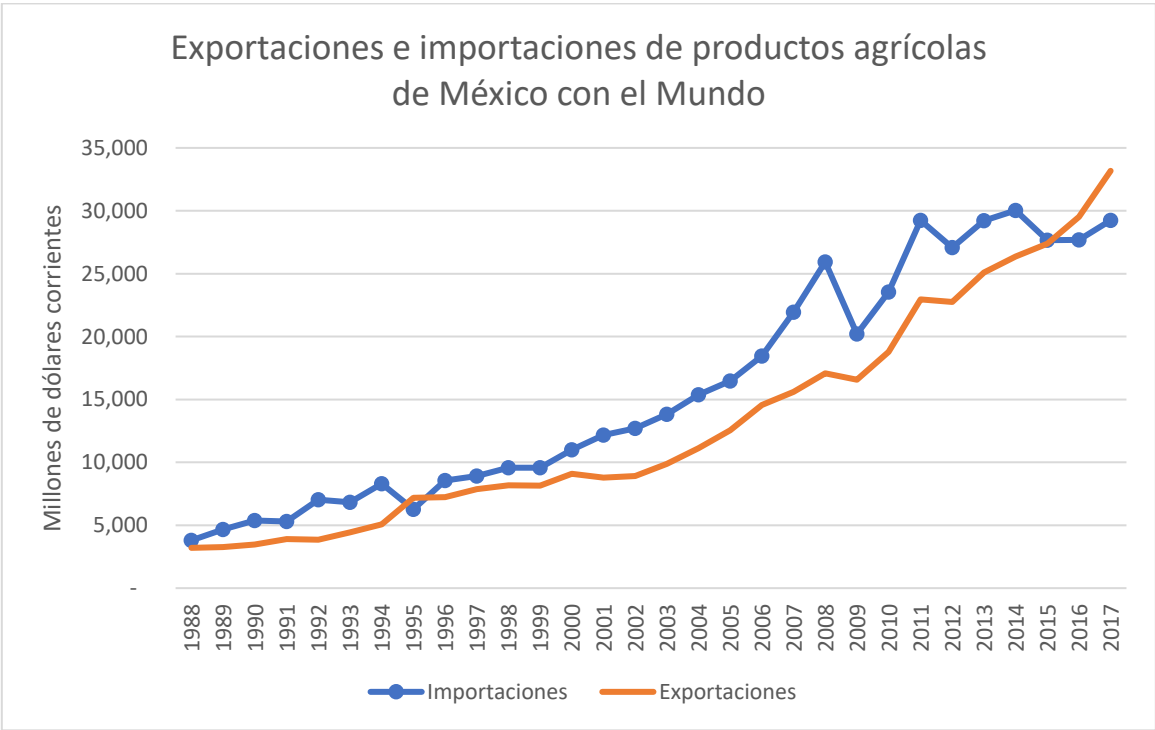
Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (2019), Ver <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/MEX>

En México, aproximadamente el 62% y 50% de la población rural y urbana es pobre. La pobreza no es un fenómeno exclusivamente rural. No obstante, después de más de dos décadas de programas dirigidos a combatir la pobreza más de la mitad de la población urbana y rural es pobre. La pobreza rural sí ha disminuido, pero solamente 4 puntos porcentuales en 22 años. La pobreza rural sigue siendo mayor a la pobreza urbana. En tanto que la pobreza rural parece haber disminuido, la pobreza urbana ha aumentado en 6 puntos porcentuales. Tanto la pobreza rural, como la pobreza urbana alcanzaron su máximo en 1996, cuando el 80.7% y 61.5% de la población de cada ámbito geográfico era pobre (Ver gráfica 5).

Gráfica 6

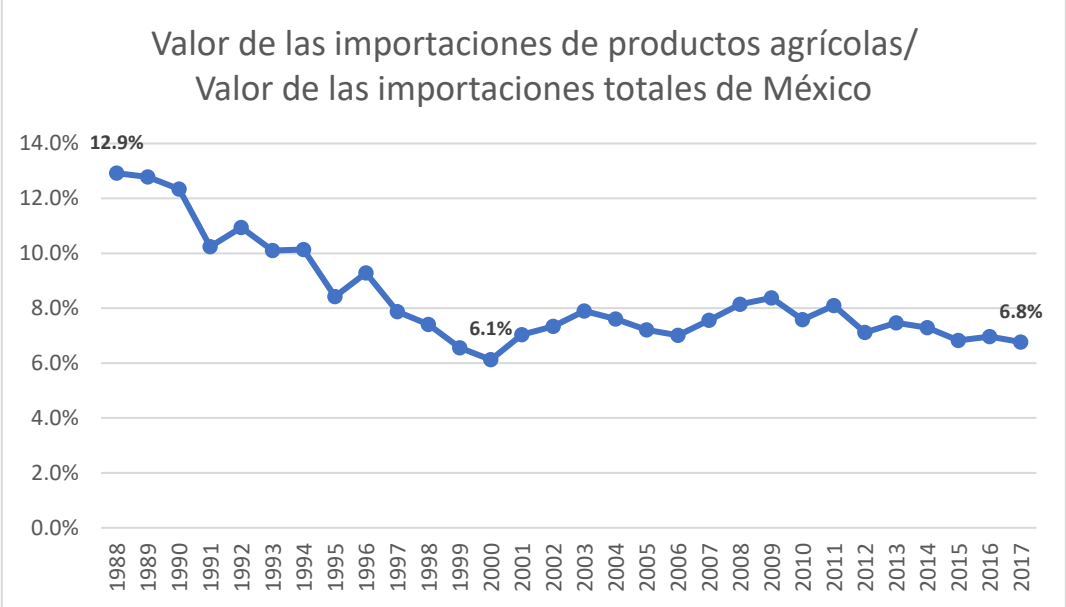


Fuente: Elaboración propia con información de <https://data.wto.org/>

Por otro lado, hasta 2015, la balanza comercial de México siempre había sido deficitaria. Tan solo en 1995, las exportaciones habían superado ligeramente a las importaciones (OMC, 2019). Sin embargo, hace cuatro años, México volvió a tener un saldo comercial favorable con el mundo, situación que se ha mantenido en los tres años siguientes (Ver Gráfica 6).

De acuerdo con el Banco de México (2019), en 2018 las exportaciones fueron superiores a las compras hechas a otros países por un monto de 3 mil 250 millones de dólares. Los productos mexicanos que tuvieron el mayor valor y que fueron vendidos a otros países fueron: Otras legumbres y hortalizas frescas, jitomate, aguacate, pimienta y frutas y frutos comestibles. Por otro lado, los productos agropecuarios que ingresaron a México con mayor valor fueron: Maíz, semilla de soya, trigo, leche y sus derivados y pescados, crustáceos y mariscos. Los saldos más negativos fueron, en este orden: Maíz (USD \$3,000 mdd); Semilla de soya (USD \$2,000 mdd); Trigo (USD \$946 mdd); Leche y sus derivados (USD \$871 mdd) y Pescados, crustáceos y moluscos (USD \$870 mdd). Si bien el programa de precios de garantía busca alcanzar la autosuficiencia alimentaria en 3 de los productos con mayor déficit comercial que tiene nuestro país, deja pendiente lanzar alguna estrategia para la semilla de soya y los pescados, crustáceos y moluscos.

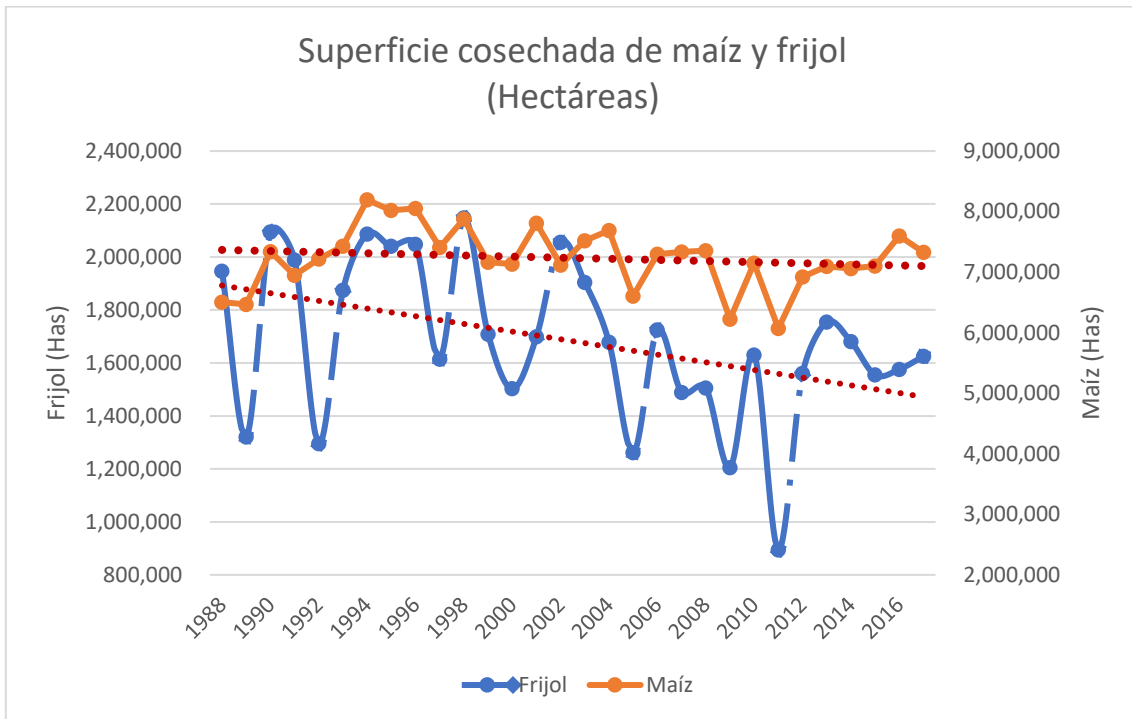
Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con información de <https://data.wto.org/>

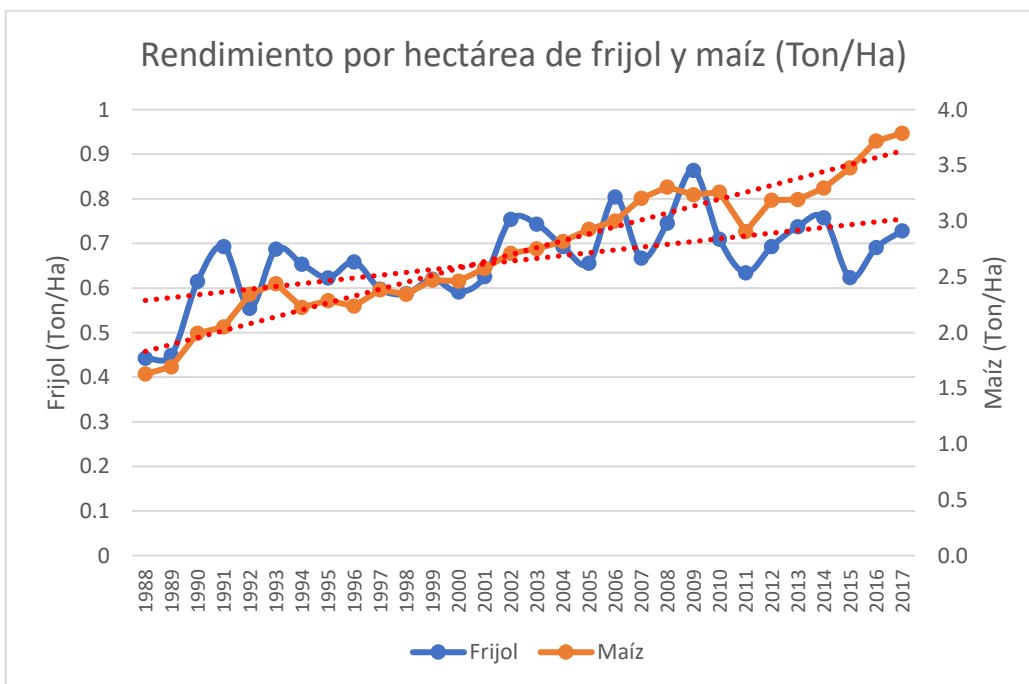
El valor de las importaciones agrícolas respecto al valor de las importaciones totales de nuestro país ha disminuido con el paso del tiempo, de representar un máximo de 12.9% en 1988 a un mínimo de 6.1% en el año 2000, hasta alcanzar el 6.8% en el año 2017. Eso pudiera significar muchas cosas, sin embargo, pudiera darnos una idea de que son otros los sectores económicos los que están comprando en el exterior insumos o productos para poder realizar su actividad económica (Ver Gráfica 7).

Gráfica 8



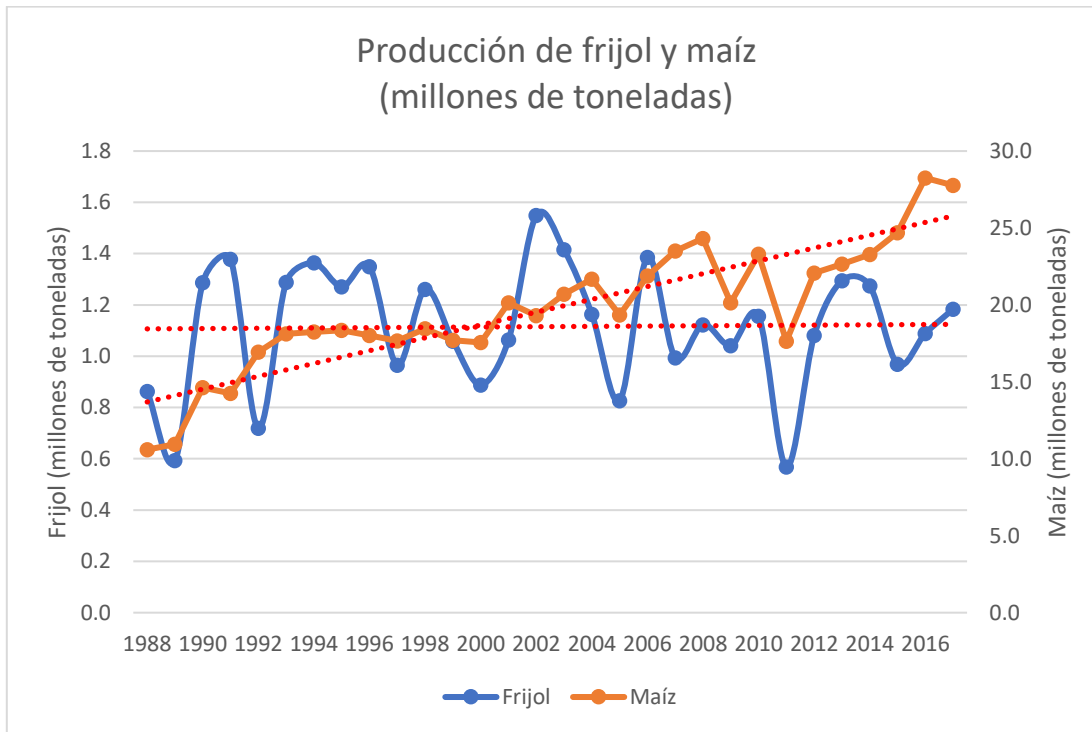
Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>

Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>

Gráfica 10



Fuente: <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>

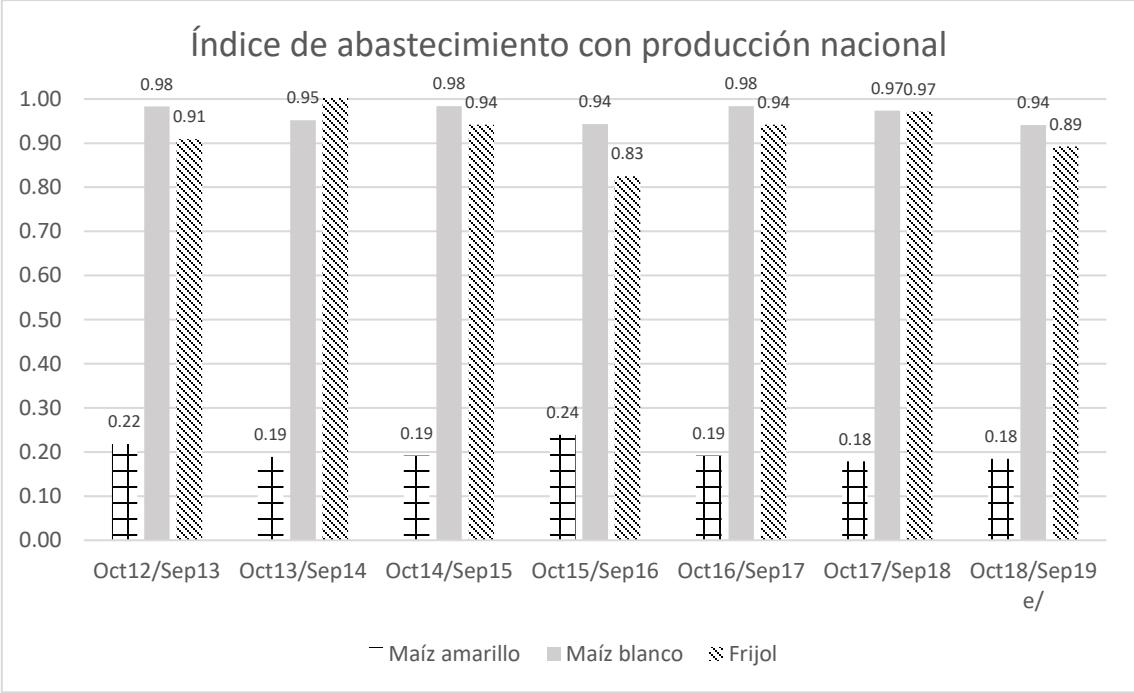
La gráfica 8 da cuenta de que la superficie cosechada de maíz y frijol, dos productos básicos y estratégicos⁴ señalados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no ha crecido en el lapso 1988-2017, pues en el caso del maíz se ha mantenido y para el frijol ha descendido. No obstante lo anterior, los rendimientos, medidos como toneladas producidas por hectárea (Ver gráfica 9), se han incrementado, pues para ambos casos (aunque de manera más acentuada para el maíz) ya que pasó de 1.6 a 3.8 toneladas por hectárea. Hay gran heterogeneidad entre las entidades federativas respecto al desempeño de esta variable de productividad, ya que en Yucatán, para el caso del maíz, es de 0.99 toneladas por hectárea y en Sinaloa es de 10.78.

A pesar de que la superficie cosechada de maíz y de trigo no se ha incrementado de manera sustantiva en casi 30 años, la producción nacional de

⁴ Son aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales. De acuerdo al artículo 179 de la LDRS los productos básicos y estratégicos son los siguientes: Maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos y aves y pescado.

estos dos productos básicos y estratégicos se ha incrementado para alcanzar en el año 2017, 27.8 y 1.2 millones de toneladas, respectivamente (Ver Gráfica 10). Evidentemente, la variable que podría explicar ese fenómeno es una mayor productividad de la tierra, es decir, producir más en la misma o menor superficie, y ello podría darse a través de una adecuada mezcla de calidad de la tierra, habilidades o destrezas laborales y una inyección de técnicas de producción más avanzadas, es decir, mejores tecnologías de producción.

Gráfica 11



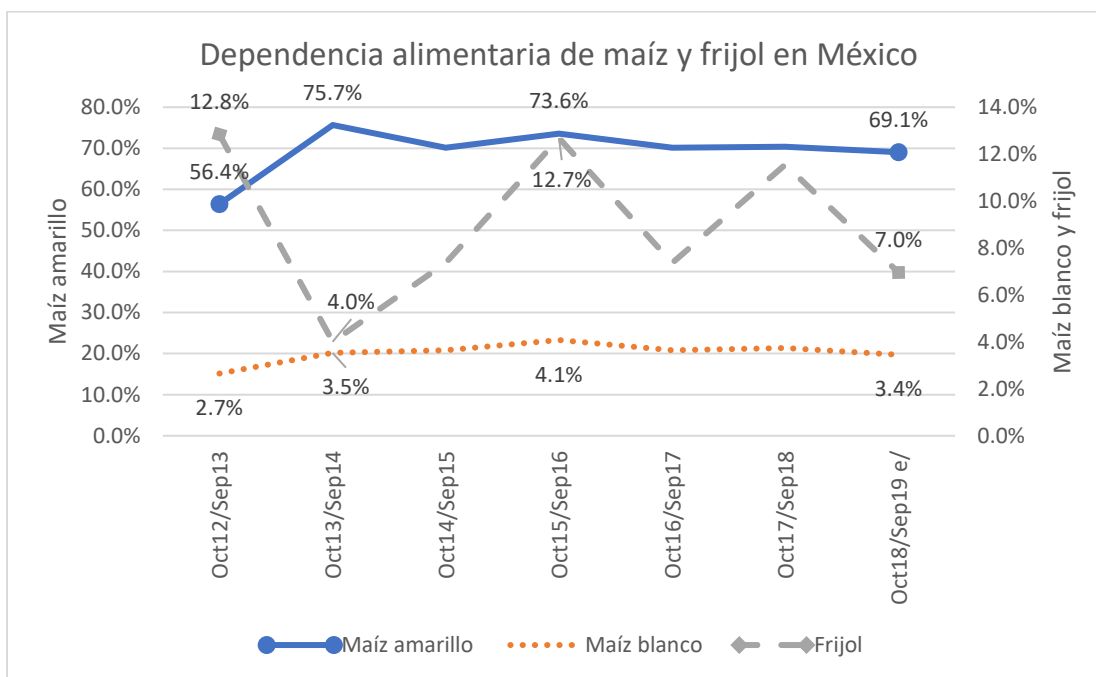
Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.numerosdelcampo.sagarpa.gob.mx/publicnew/productosAgricolas/cargarPagina/5>

En la gráfica 11 puede observarse un Índice de abastecimiento, que mide la relación entre la producción nacional y la demanda total de tres productos: Maíz amarillo, maíz blanco y frijol. Cuando el valor del Índice es superior a 1, la producción nacional satisface totalmente a la demanda del producto en cuestión, recordando que, por definición, para el presente análisis, la producción nacional forma parte de la oferta total, junto con las importaciones y el inventario inicial.

El Índice de abastecimiento con producción nacional ha sido muy cercano a la unidad para el caso del maíz blanco; el frijol ha sido el producto con el segundo mayor abastecimiento con producción nacional. En tanto, el maíz amarillo es el

producto que tiene el menor valor de este índice, ya que la demanda total es mayormente satisfecha a través de las importaciones.

Gráfica 12



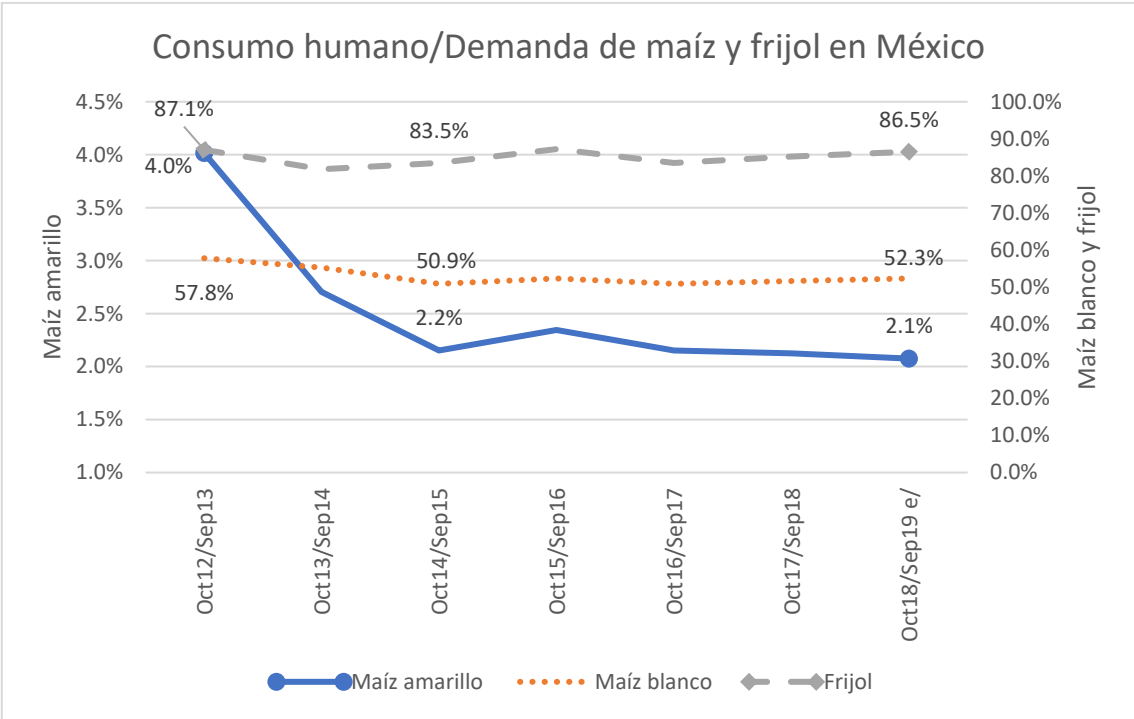
Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.numerosdelcampo.sagarpa.gob.mx/publicnew/productosAgricolas/cargarPagina/5>

La gráfica 12 complementa la información de la que la antecede: El eje de las ordenadas mide la relación existente entre las importaciones de maíz amarillo, maíz blanco y frijol y la oferta total de cada uno de estos productos básicos y estratégicos, es decir, la dependencia alimentaria. En ella se puede observar que la menor autosuficiencia alimentaria se encuentra en el maíz amarillo, ya que aproximadamente, el 70% de la oferta total de este producto tiene su origen en las compras del exterior, caso contrario para el maíz blanco, en el que como país, prácticamente, somos autosuficientes, ya que la oferta total es satisfecha en gran medida por la producción nacional. En el caso del frijol, la dependencia tiene una mayor variabilidad, ya que ha tocado un máximo de 12.8% y un mínimo de 4%.

Ahora bien, cabe señalar que no toda la demanda de un producto básico y estratégico se dirige a satisfacer la alimentación de las y los mexicanos, ya que conforme a la Gráfica 13, en el caso del maíz amarillo, solamente el 4% se dirige a cubrir la dieta alimenticia de los hogares; la mayor parte se consume en el sector pecuario, otra parte en el sector industrial y otra parte se utiliza como semillas para

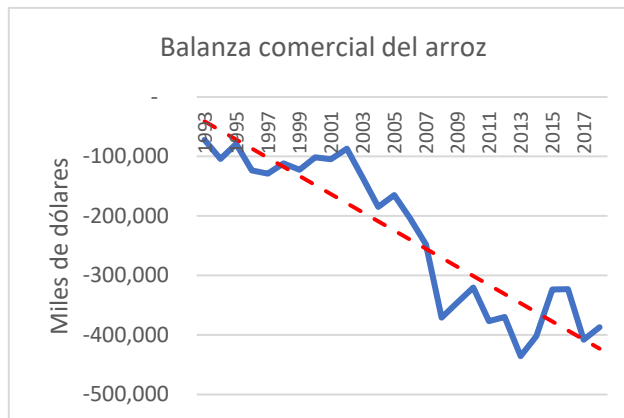
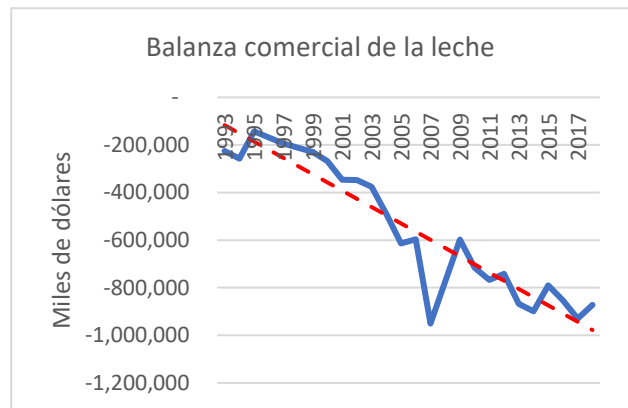
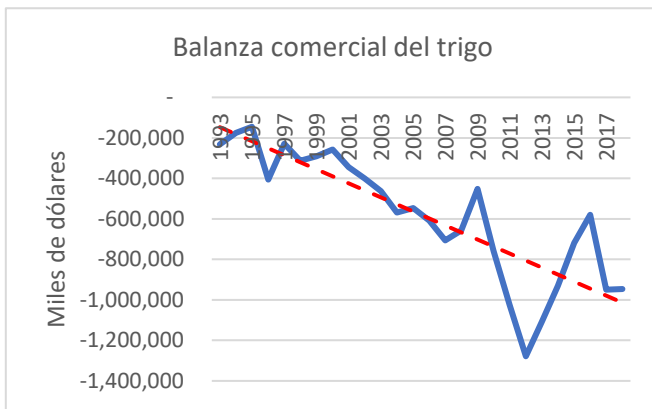
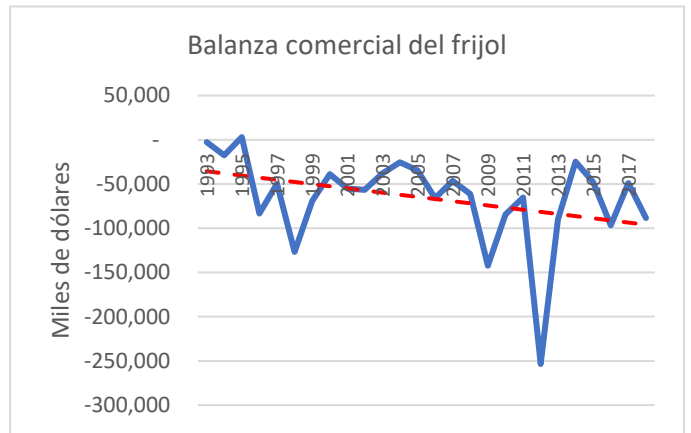
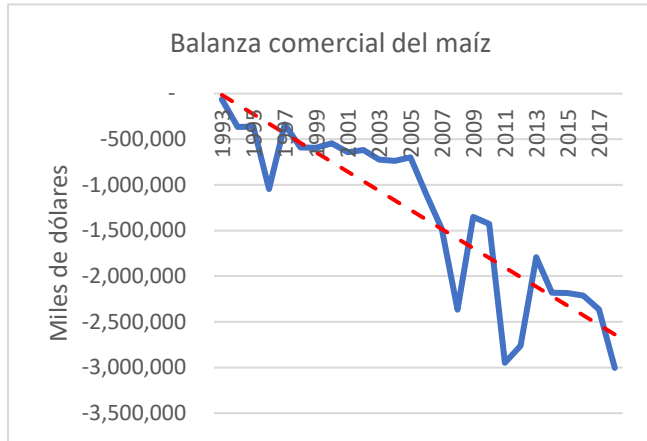
el siguiente ciclo agrícola. Caso contrario sucede con el maíz blanco y el frijol, donde más del 50% se destina al consumo humano.

Gráfica 13



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.numerosdelcampo.sagarpa.gob.mx/publicnew/productosAgricolas/cargarPagina/5> y https://w6.siap.gob.mx/comercio/con_fracciona.php

Gráficas 14



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de México, 2019.

Del conjunto de gráficas 14 puede apreciarse cómo las relaciones de intercambio comercial del maíz, el frijol, trigo, leche y arroz son deficitarias, es decir, importamos más de lo que exportamos. No obstante, los saldos más negativos se encuentran en el maíz, ya que tan sólo en 2018, México tuvo un saldo comercial negativo de 3,000 millones de dólares, comparado con los 946, 871, 386 y 88 millones de dólares de déficit comercial para el caso del trigo, leche, arroz y frijol, respectivamente. ¿Por qué las importaciones son mayores a las exportaciones? ¿Por qué la demanda nacional no puede cubrirse sólo con la producción nacional y tiene que recurrirse a las importaciones? Puede ser un problema de precios o de cantidades, es decir, de que los precios internacionales sean menores a los del mercado nacional o debido a que la producción nacional no alcanza a cubrir las necesidades de la demanda.

V. SEGALMEX y las oportunidades de focalización y sinergias necesarias con otros programas.

El Organismo Seguridad Alimentaria Mexicana fue creada por Decreto Presidencial el 18 de enero de 2019 con el objetivo de favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país, mediante las acciones siguientes:

- Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de los productores y regiones nacionales;
- Coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto de los mismos para su distribución;
- Promover la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos⁵, y de leche, y sus derivados; y,
- Propiciar la venta, distribución, o en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas y cualquier otro producto que pudiera contribuir a la productividad agroalimentaria y a la población más rezagada del país.

SEGALMEX es dirigido y administrado por un Director General nombrado por el Presidente de la República y un Consejo de Administración, como órgano supremo del Organismo. El Consejo de Administración está conformado por las y los Titulares de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), quien lo preside, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría del Bienestar,

⁵ Más de 40 productos establecidos en una Canasta Básica en las Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de marzo de 2019. Un incremento sustantivo respecto a los 23 productos que antes estaban incluidos en el Programa (Ver <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/segalmex-un-logro-muy-nutrido>).

Secretaría de Economía, Instituto Nacional de la Economía Social y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, todas y todos ellos con derecho a voz y voto.

La gran ventaja del Consejo de Administración de SEGALMEX es que cuenta con la participación de las dependencias y entidades cuyos programas, proyectos y decisiones tienen incidencia directa sobre los objetivos institucionales del Organismo, y también tienen la responsabilidad de coadyuvar a lograr los fines respectivos.

La creación de SEGALMEX tuvo el gran acierto de fusionar a Diconsa S.A. de C.V. y a Liconsa S.A. de C.V. en un solo organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para que estas dos entidades coordinen sus esfuerzos a través del Director General, quien tiene la atribución de coordinar las actividades de sus dos Directores de Operaciones respectivos para que cumplan el objetivo del Organismo y su objeto social. La falta de vinculación en la toma de decisiones de Diconsa y Liconsa en administraciones anteriores, propiciaba no solo, la falta de efectividad y eficiencia en el cumplimiento de los propósitos institucionales, sino la dispersión, duplicidad y desperdicio de recursos públicos⁶.

Los Lineamientos de Operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPG) a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) fueron publicados el 1 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)⁷.

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del PPG el programa se fundamenta debido a que *“Los pequeños productores constituyen la mayoría en el agro mexicano”*. Adicionalmente, se señala que *“Cerca de la mitad de los productores agrícolas del país son minifundistas que producen maíz; cerca de 700 mil productores se dedican al cultivo de frijol; y en arroz y trigo panificable, no obstante que hay productores medianos y grandes, la importación ha crecido en los últimos años”*.

Así también, los Lineamientos señalan que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, se incluye en los Anexos 11 y 26 el

⁶ Por ejemplo, algunas tiendas Diconsa ofrecían en sus estantes leches de otras marcas distintas a la Liconsa o inclusive, no ofrecían los productos que suministraba la otra entidad paraestatal.

⁷ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01/03/2019

PPG como uno de los principales programas del sector Agricultura y Desarrollo Rural, el cual tiene asignado un monto de seis mil millones de pesos.

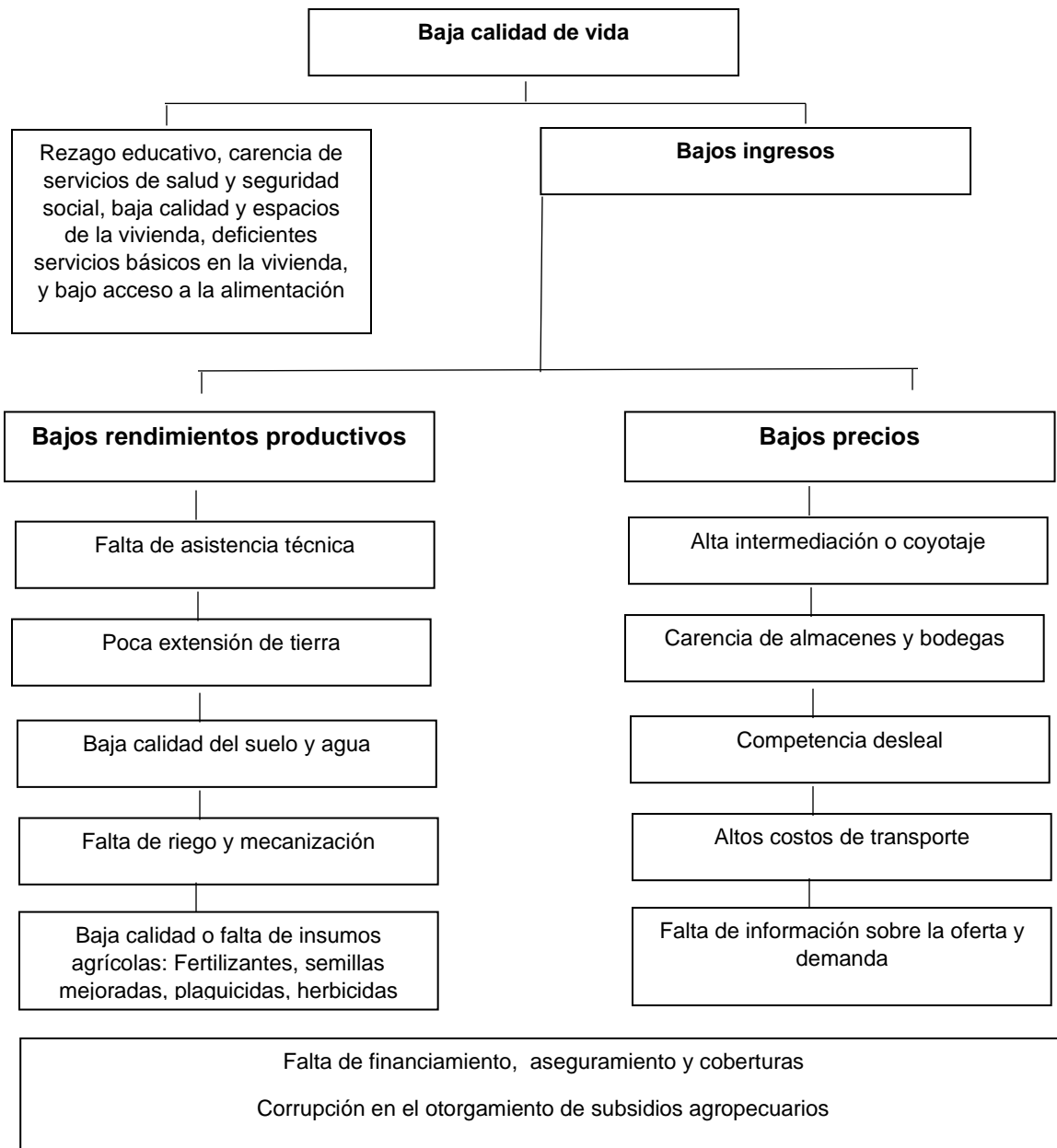
Para propósitos del presente análisis se aplicó la metodología del CONEVAL a fin de realizar una pre-evaluación del diseño del PPG. Para ello se aplicó una guía de preguntas enunciativas que buscan responder los siguientes aspectos:

- 1) ¿Cuál es el problema o necesidad que se pretende atender?
- 2) ¿Cuáles son las metas y objetivos nacionales y presidenciales a los que se vincula?
- 3) ¿Se cuenta con una descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes o servicios que ofrece?
- 4) ¿Está plenamente identificada y cuantificada la población potencial, objetivo y atendida (Desagregada por sexo, grupos de edad, población indígena y entidad federativa)?
- 5) ¿Cuál va a ser la cobertura y los mecanismos de focalización?
- 6) ¿Se cuenta con un presupuesto aprobado (o necesario)?
- 7) ¿Cuáles son los principales indicadores de Fin, Propósito y Componentes?
- 8) ¿Cuál va a ser el Método de monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto del Programa?

A partir de los “*Considerandos*” de los Lineamientos puede inferirse que el problema principal es que han crecido las importaciones de algunos productos alimentarios básicos, en particular, del maíz, frijol, arroz y trigo panificable, lo cual, según se puede apreciar en las Gráficas 11, es algo realmente observable.

No obstante, en los Lineamientos se establece que el *Objetivo* del PPG es “Incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios para contribuir a mejorar su nivel de vida”.

Con base en lo establecido en los Lineamientos, se propone el siguiente Árbol de Problemas buscando establecer una lógica causal entre diversas variables que influyen en la baja calidad de vida de los pequeños productores agropecuarios:



Si bien el programa especifica que busca contribuir a mejorar la calidad de vida de los pequeños productores de los productos básicos, es importante tener en cuenta que el programa de precios de garantía mejorará el bienestar de las y los productores rurales, con el refuerzo de programas complementarios que atiendan los rezagos educativos, la carencia de servicios de salud y seguridad social, la baja calidad y los deficientes servicios básicos de la vivienda y la dificultad de acceso a una buena alimentación.

Los bajos ingresos de los productores rurales tienen su origen, fundamentalmente, en los bajos rendimientos por hectárea y en los bajos precios

que reciben por la venta de sus productos en los mercados locales o regionales. Los bajos rendimientos en las superficies cosechadas pueden deberse a la falta de asistencia técnica, la limitada extensión de superficie sembrada, la baja calidad del suelo y del agua, la falta de riego y mecanización agrícola y la baja calidad o dificultad de acceso a los insumos agrícolas como los fertilizantes, semillas mejoradas, herbicidas y plaguicidas. Por otro lado, los bajos precios que reciben los pequeños y medianos productores se deben principalmente, a la presencia de intermediarios o coyotes que se llevan los márgenes de ganancia, a la carencia de bodegas y almacenamientos de sus productos, a la competencia desleal por parte de productores nacionales o internacionales, a los altos costos de transporte y la falta de información oportuna sobre la oferta y demanda regional y nacional.

Un problema común a las y los pequeños y medianos productores agropecuarios es la falta de financiamiento, acceso a esquemas de aseguramiento por contingencias climatológicas o de seguridad pública y a coberturas por los riesgos de mercado, así como a los excesivos requisitos para acceder a los programas rurales que propician actos de corrupción y desvío de recursos hacia los que menos los necesitan.

Tras la revisión y análisis del Estatuto Orgánico de SEGALMEX publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2019⁸, se puede observar que el Programa es visionario, y su fortaleza radica en la vasta experiencia de las y los funcionarios que lo integran, ya que prevé estas consideraciones de sinergias con otros apoyos y programas para el logro de su objeto social: Estipula que el Consejo de Administración tendrá la Director General de SEGALMEX, tendrá la facultad de autorizar la venta, y en su caso, importación y distribución de fertilizantes, semillas mejoradas, y cualquier otro producto que contribuya a cumplir el objeto de creación de SEGALMEX, así como analizar y aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar SEGALMEX con terceros. Más aún, para reforzar y complementar los apoyos y sinergias presupuestales que se requieren para elevar la calidad de vida de las y los productores, el Director General podrá celebrar convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas que considere necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.

En lo que se refiere a la definición de la población objetivo, los Lineamientos establecen que serán los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz y trigo panificable. Si bien no está claramente definido qué se entendería por “pequeños y medianos productores”, en el Título II, “Operación del programa”, se

⁸ Ver https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573581&fecha=26/09/2019

especifica que, para el caso del maíz blanco, éstos se refieren a productores que cultivan hasta 5 hectáreas de temporal y en el caso del frijol, hasta 20 hectáreas de temporal y 5 hectáreas de riego. Para el arroz y el trigo panificable el programa aplicaría para la totalidad de los productores y para la leche, se considerarán a pequeños productores aquellos que no sobrepasen las 35 vacas y como medianos productores a aquellos que tengan entre 36 y 100 vientres. En todos los casos existe un volumen máximo de apoyo por productor.

El programa de Precios de Garantía es incremental, es decir, existe conciencia de que el presupuesto público disponible no va a alcanzar a cubrir a todas y todos los beneficiarios y por ello se focalizan los recursos, ya que cada pago por producto persigue prioritariamente algún objetivo estratégico: Los pagos al maíz, van dirigidos hacia pequeños y medianos productores que tienen menos de cinco hectáreas con alguna condición de vulnerabilidad social y económica; los pagos al trigo y al arroz palay (ambos apoyados con un máximo de volumen) van enfocados a reducir gradualmente las importaciones de estos productos básicos para la alimentación mexicana y en consecuencia, aumentar nuestra seguridad alimentaria, en tanto que el pago al frijol, el mayor de todos en cuanto a monto por tonelada, va dirigido a regular el mercado, ya que hace la función de un precio mínimo (con un máximo de volumen por productor) al que un productor podría o no vender, dependiendo de las condiciones vigentes del mercado.

El problema claramente está centrado en el incremento de las importaciones de algunos productos básicos alimentarios, lo cual queda evidente a partir del conjunto de gráficas, profundizándose el problema para el maíz, trigo y leche y en menor medida para el arroz y el frijol. No obstante, al revisar la gráfica 9, observamos que la mayor dependencia alimentaria, esto es, la proporción de importaciones respecto a la oferta total se da para el caso del maíz amarillo y en menor medida para el frijol y el maíz blanco. Debido a lo anterior, se esperaría que conforme a la Figura 1, para incentivar una mayor producción de maíz amarillo se establezca un precio (P1) superior al precio de mercado local o regional de los principales estados productores de maíz amarillo. Sin embargo, el programa de precios fue establecido para pagar \$5,610/ha de maíz blanco para pequeños productores de temporal, siendo que con este cultivo prácticamente somos autosuficientes.

La población objetivo no está cuantificada, pero sí está caracterizada: Pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo panificable y leche. La aplicación del programa de precios de garantía es de cobertura nacional y son elegibles las y los productores que cumplen con las características señaladas en los Lineamientos. En el caso del maíz, se requiere, por ejemplo, que la especie

sembrada sea de maíz blanco, hasta un máximo de 5 hectáreas de temporal y hasta 20 toneladas por productor. Las y los productores de maíz blanco con sistema de riego no entrarían a la población elegible. Para el caso del arroz y trigo panificable no se especifica una limitante de superficie máxima, pero sí un volumen máximo de producción. En el frijol, no se especifica la variedad (se siembran más de 30 variedades en nuestro país, dependiendo de la región), pero sí se abre la posibilidad de que puedan aplicar al programa los productores de riego o de temporal. En el caso de la leche, existe un máximo de 15 litros por vaca, pero no por explotación ganadera.

Tabla 1. Características de los beneficiarios y apoyos máximos del programa de precios de garantía.

Producto/ Población objetivo	Apoyo	Límite máximo	
		Superficie (Has)	Volumen x productor
Frijol: 300,000 productores (as)	\$14,500/Ton	Hasta 30 hectáreas de temporal* Hasta 5 hectáreas de riego	Hasta 15 toneladas
Maíz blanco: 1.6 millones de productores (as)	\$5,610/Ton	Hasta 5 hectáreas de temporal	Hasta 20 toneladas
Arroz: 6,000 productores (as)	\$6,120/Ton	-----	Hasta 120 toneladas
Trigo panificable: 40,000 productores (as)	\$5,790/Ton		Hasta 100 toneladas
Leche: 8,000 pequeños y medianos productores (as)	\$8.20 por litro		15 lts por vaca

Nota: * En los Lineamientos de marzo de 2019, se consideraba hasta 20 hectáreas de temporal para el caso del frijol, pero fue modificado el 30 de septiembre del mismo año.

Fuente: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551718&fecha=01/03/2019 y <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/anuncian-arranque-de-compra-a-precios-de-garantia-de-cosechas-de-maiz-y-frijol-de-pequenos-productores-para-el-ciclo-primavera-verano-2019>

El 30 de septiembre de 2019 se anunció oficialmente que el programa será operado a través de 553 centros de acopio del país – 200 de los cuales se encuentran en comunidades vulnerables e indígenas de nueve entidades federativas: Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Veracruz (maíz), Chihuahua (frijol),

así como Durango y Zacatecas (frijol y maíz)- para la cosecha Primavera-Verano 2019 de maíz y otros granos básicos (SADER, 2019).

De acuerdo con la SADER (2019), la apertura de los centros de acopio será conforme al cierre del ciclo de cosecha de los granos, por lo que a mediados de noviembre de 2019 se sumarían 21 estados y Nayarit se integraría en diciembre.

“Con la operación de los precios de garantía en maíz y frijol del ciclo Primavera-Verano 2019 se estima beneficiar a más de un millón 700 mil productores, ejidatarios y campesinos de comunidades indígenas, con un acopio estimado de dos a tres millones de toneladas de maíz y 300 mil toneladas de frijol”.

De ser el caso, el programa de precios de garantía alcanzaría a cubrir, en 2019, el 12.6% y 26.1% de la producción nacional proyectada de maíz blanco y frijol para este año, que según el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) se estima en 23.7 y 1.14 millones de toneladas, respectivamente. No obstante, como se había comentado anteriormente, se trata de alcanzar sobre todo a aquellos productores que enfrentan algún riesgo social, económico y de mercado, y su cobertura se prevé que se vaya incrementando gradualmente.

Ahora bien, asumiendo que se aprobara un presupuesto de 10 mil millones de pesos para el ejercicio fiscal 2020 para los cinco productos/cultivos básicos y estratégicos, se tendría que tener criterios de focalización del monto autorizado, es decir, que los recursos aprobados por el Congreso de la Unión lleguen a aquellas personas que efectivamente lo necesitan y que van a ayudar a alcanzar los objetivos del programa: Alcanzar la autosuficiencia alimentaria y mejorar el bienestar, a través del incremento del ingreso, de los productores del campo.

Para efectos de ejemplificar un posible método de focalización, se realizará un ejercicio considerando solamente el frijol, el maíz blanco, el arroz y el trigo panificable. Entre los cuatro cultivos, se pagarían precios diferentes por tonelada: De manera ponderada, podemos observar que el mayor precio por tonelada, se le pagaría al frijol (\$14,500/ton), seguido por el arroz (\$6,120/ton), el trigo panificable (\$5,790/ton) y el maíz blanco (\$5,610/ton), es decir, el 45.3%, 19.1%, 18.1% y 17.5% del monto total pagado por hectárea hacia estos cuatro cultivos.

Aquí llama la atención que a pesar de que México haya tenido una balanza comercial más deficitaria para el caso del maíz, concretamente, del maíz amarillo (Ver gráfica 9) se haya decidido apoyar al maíz blanco y se le haya destinado el menor monto de apoyo por hectárea (Ver Tabla 1). Probablemente la razón haya sido que el maíz amarillo se destina principalmente para el consumo pecuario (78% de la demanda total) y no para el consumo humano (2% de la demanda total).

Suponiendo que de los 10 mil millones de pesos del Anexo 11 del PPEF 2020, se repartieran de manera equitativa entre los cinco productos básicos y estratégicos, a cada uno de ellos les corresponderían 2 mil millones de pesos a distribuir entre las y los productores. Restándole a los 10 mil millones de pesos, 2 mil millones que le corresponderían a la leche, nos quedaríamos con 8 mil millones a repartir entre el frijol, arroz, trigo panificable y el maíz blanco. Podríamos seguir con el mismo criterio, de que se asignen 2 mil millones a cada producto básico y estratégico, o con base en la ponderación del volumen producido, valor de la producción, empleos generados, precio medio rural o precio fijado en los Lineamientos. Partamos del hecho de que se elegiría como base para la repartición de los 8 mil millones de pesos, el precio ponderado en los Lineamientos de Operación, eso nos llevaría a que el presupuesto autorizado para las y los productores de frijol, arroz, trigo panificable y maíz sería: \$3,624 millones de pesos (mdp), \$1,528 mdp, \$1,448 mdp y \$1,400 mdp, respectivamente.

Siguiendo el ejercicio, y solamente para el caso de maíz blanco, el próximo reto de políticas públicas sería ¿Cómo focalizar los 1,400 millones de pesos entre las y los productores (pequeños y medianos) que, en conjunto produjeron poco más de 20 millones de toneladas de este grano en aproximadamente 577 millones de hectáreas? (Ver Tabla 2)

Tabla 2. Características de los productores de los cultivos básicos y estratégicos susceptibles de apoyo por el programa de precios de garantía.

Cultivo	Grandes productores 1/		Rendimiento (Ton/Has) (A/B)	Pequeños y medianos productores		Rendimiento (Ton/Has) (C/D)
	Producción (Ton) (A)	Superficie cosechada (Has) (B)		Producción (Ton) (C)	Superficie cosechada (Has) (D)	
Frijol	110,007	90,624	1.2	1,198,270	1,702,540	0.70
Arroz	39,839	6,317	6.3	94,684	15,938	5.9
Trigo grano	857,951	151,945	5.6	2,356,096	468,217	5.0
Maíz blanco	3,048,230	325,189	9.3	20,093,963	5,782,345	3.5
Maíz amarillo	768,386	83,629	9.1	7,303,540	1,350,757	5.4

Nota: 1/ Grandes productores: Productores con un valor de la producción superior a 1 millón de pesos.

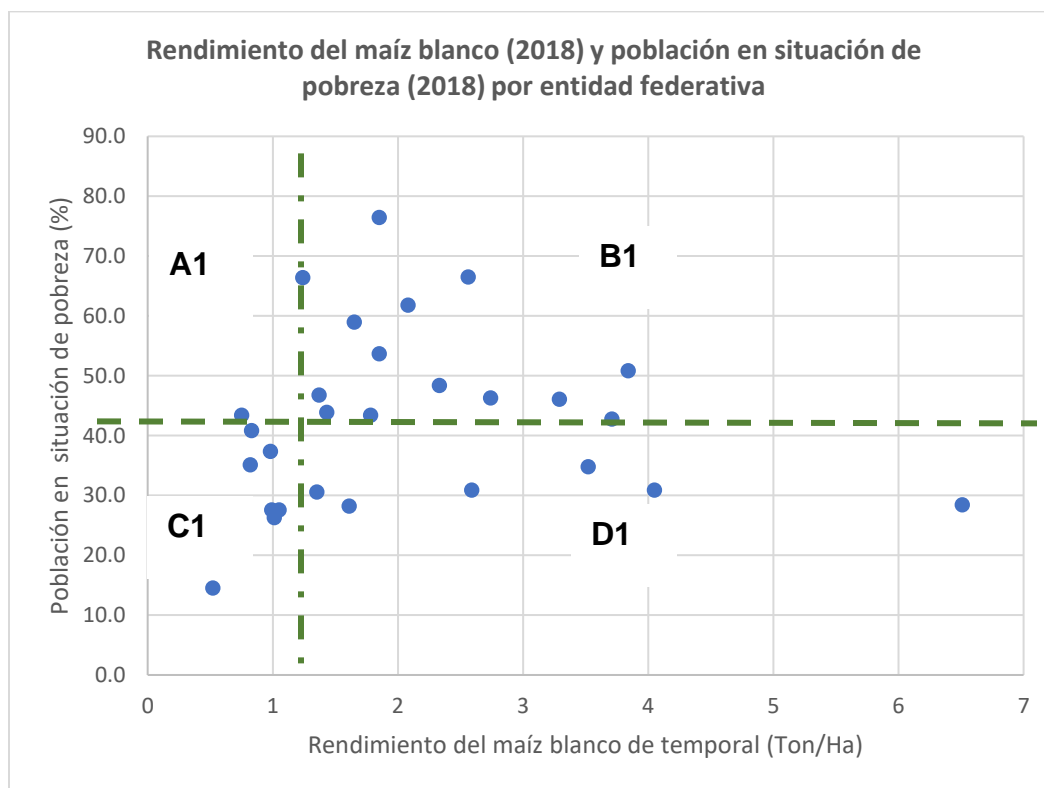
Ver

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825103576.pdf

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria del INEGI, 2017-2018

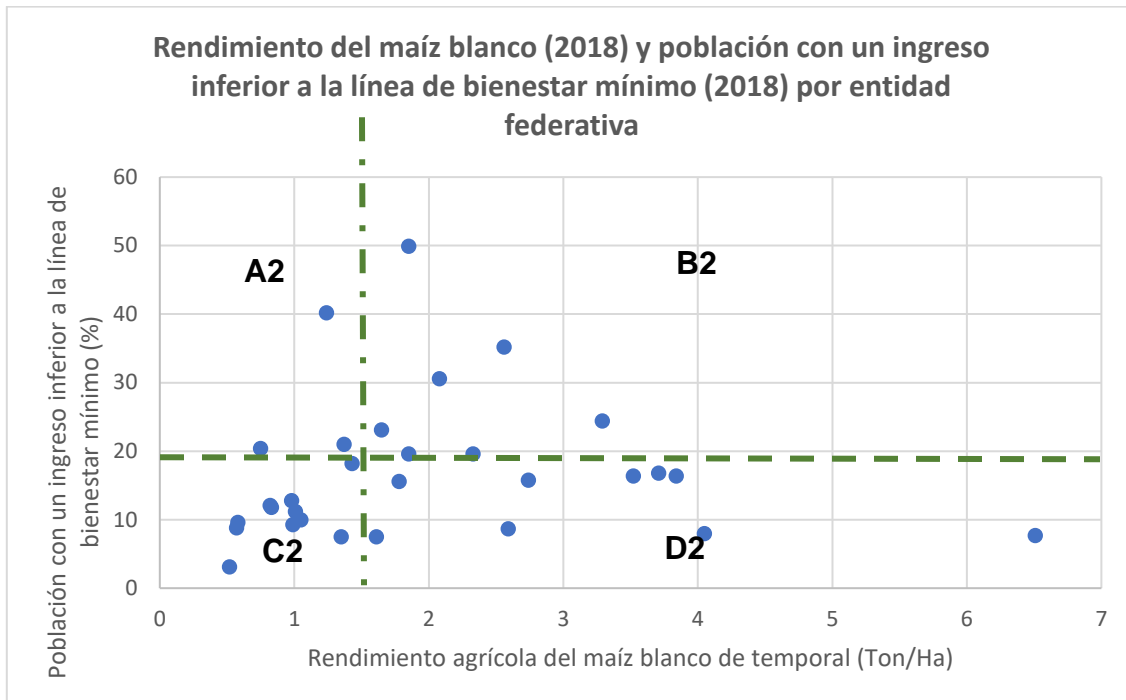
Tal y como se puede apreciar en la Tabla 2, los pequeños y medianos productores⁹, a los cuales van dirigidos los apoyos del programa de precios de garantía, aportan el 91.5%, 70.3%, 73.3%, 90.4% y 86.8% de la producción total del frijol, arroz, trigo grano y maíz amarillo y maíz blanco, respectivamente. No obstante, en todos los cultivos, este estrato de productores, tiene los menores rendimientos por hectárea, siendo la diferencia más notoria para el maíz blanco y el maíz amarillo. La estrategia de focalizar el programa hacia los pequeños y medianos productores, le apostaría a aquellos que producen y siembran más, pero que son los menos productivos.

Gráfica 15



⁹ La Encuesta Nacional Agropecuaria del INEGI, se realizaría nuevamente en 2020. Sería muy deseable para efectos de un análisis de políticas públicas del programa de precios de garantía que el INEGI estratificara a las y los productores con base en su superficie sembrada y cosechada y no con base en su valor de la producción. Para ese propósito el representante del Poder Ejecutivo Federal y del Senado de la República, en su defecto, podría proponer esa modificación en el seno del Consejo Consultivo Nacional del INEGI de acuerdo a lo previsto en los artículos 14 y 15 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Gráfica 16



Fuente: Elaboración propia con información del SIAP (2018) y Coneval (2018)

Las Gráficas 15 y 16 retomaron las dos variables de interés para medir el éxito del programa de precios de garantía: 1) Abatimiento de la pobreza y mejora del bienestar social a través del aumento del ingreso monetario de las y los productores y 2) Lograr la autosuficiencia alimentaria en los productos/cultivos básicos y estratégicos para reducir nuestra dependencia de las importaciones.

En el eje horizontal de las Gráficas 15 y 16 se expresa el rendimiento por hectárea en la producción de maíz blanco en tierra de temporal para cada una de las entidades federativas que reportaron algún nivel de producción (Baja California y Baja California Sur no tuvieron registros) y en el eje vertical el porcentaje de población en situación de pobreza¹⁰ y el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM)¹¹, de igual manera, por entidad federativa.

¹⁰ Pobreza, según el CONEVAL: Las personas que tienen al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Ver <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Preguntas-frecuentes.aspx>

¹¹ Línea de Bienestar Mínimo, según el CONEVAL: Valor monetario de una canasta alimentaria básica; Ver

Así también, en las ya mencionadas Gráficas 15 y 16 se trazaron dos líneas (punteadas y en color verde) que representan la mediana de cada indicador de las 30 entidades federativas, es decir, la mediana del rendimiento por hectárea del maíz blanco en tierra de temporal (1.65 toneladas por hectárea) y la mediana del porcentaje de población en situación de pobreza (59.4%) y la mediana del porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo (23.1%).

Se pueden observar cuatro “tipos” de entidades federativas: B1 y B2) Altos rendimientos agrícolas y elevados porcentajes de población pobre y por debajo de la LBM; D1 y D2) Altos rendimientos agrícolas y reducidos porcentajes de población pobre y por debajo de la LBM; C1 y C2) Bajos rendimientos agrícolas y reducidos porcentajes de población pobre y por debajo de la LBM y A1 y A2) Bajos rendimientos agrícolas y elevados porcentajes de población pobre y por debajo de la LBM.

Para efectos de alcanzar los objetivos del programa de precios de garantía, pareciera ser que 1,400 millones de pesos podrían ser mejor utilizados por las y los productores del grupo B1 y B2 de entidades federativas, es decir, aquellas que tienen la mayor productividad (y baja siniestralidad) por hectárea y mayor porcentaje de su población en situación de pobreza o por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, es decir, aquellas personas cuyo ingreso monetario actual no alcanza para adquirir ni siquiera una canasta alimentaria básica.

Las 11 entidades federativas del Grupo B1 y B2 serían: Chiapas (1.85 ton/ha, 77.1%); Puebla (1.65 ton/ha, 59.4%), Veracruz (2.08 ton/ha, 62.2%); Tabasco (1.85 ton/ha, 50.9%); Guanajuato (1.78 ton/ha, 42.4%); Guerrero (2.56 ton/ha, 64.4%); Tlaxcala (2.33 ton/ha, 53.9%); Michoacán (3.29 ton/ha, 55.3%), Campeche (2.74 ton/ha, 43.8%); Morelos (3.84 ton/ha, 49.5%) y el Estado de México (3.71 ton/ha, 47.9%). En este sentido, quedarían fuera (en una primera etapa), entidades federativas del grupo D1 y D2, que pese a tener altos rendimientos productivos por hectárea, tienen un bajo porcentaje de población en situación de pobreza y por debajo de la LBM.

Si el programa se enfocara al Grupo A1 y A2, se apoyaría a la población más pobre, pero con bajos rendimientos agrícolas, lo que pondría en riesgo alcanzar el objetivo de autosuficiencia alimentaria en granos básicos. Si se apoyara al grupo C1 y C2,

se estarían desperdiciando los recursos públicos, ya que se pondrían en riesgo ambos objetivos, ya que se tratan de entidades federativas poco productivas y con bajos niveles de pobreza. Finalmente, si se apoyara a las y los productores de los estados del grupo D1 y D2, se pondría en riesgo el objetivo de combatir efectivamente la pobreza, ya que se trata de productores muy productivos, pero con un porcentaje menor de población en situación de pobreza o por debajo de la LBM.

Tabla 3. Clasificación de las entidades federativas según su rendimiento por hectárea del maíz grano blanco de temporal (2018) y el porcentaje de su población en situación de pobreza (2018).

Entidad federativa	Rendimiento (2018) (Ton/Ha)	Pob en pobreza (2018) (%)	Grupo
Jalisco	6.51	28.4	D1
Colima	4.05	30.9	D1
Morelos	3.84	50.8	B1
México	3.71	42.7	B1
Nayarit	3.52	34.8	D1
Michoacán	3.29	46.0	B1
Campeche	2.74	46.2	B1
Sinaloa	2.59	30.9	D1
Guerrero	2.56	66.5	B1
Tlaxcala	2.33	48.4	B1
Veracruz	2.08	61.8	B1
Chiapas	1.85	76.4	B1
Tabasco	1.85	53.6	B1
Guanajuato	1.78	43.4	B1
Puebla	1.65	58.9	B1
Sonora	1.61	28.2	D1
Hidalgo	1.43	43.8	A1
Zacatecas	1.37	46.8	A1
Ciudad de México	1.35	30.6	C1
Oaxaca	1.24	66.4	A1
Querétaro	1.05	27.6	C1
Chihuahua	1.01	26.3	C1
Quintana Roo	0.99	27.6	C1
Durango	0.98	37.3	C1
Yucatán	0.83	40.8	C1
Tamaulipas	0.82	35.1	C1
San Luis Potosí	0.75	43.4	A1
Aguascalientes	0.58	26.2	C1
Coahuila	0.57	22.5	C1
Nuevo León	0.52	14.5	C1

Fuente: Elaboración propia con información de SIAP y CONEVAL.

Cabe señalar que aún y cuando las y los productores de las entidades federativas distintas al grupo B1 y B2 no pudieran entrar al programa en esta primera etapa por considerarse prioritarios para alcanzar los objetivos del programa de precios de garantía y utilizar eficaz y efectivamente los escasos recursos, pudiesen entrar en otra etapa, o podrían dársele apoyos por parte de otros programas en la misma Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) o en otras dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal o de los gobiernos de los estados.

De acuerdo a la información de la SADER (2019), el programa de precios de garantía para el caso del maíz grano blanco de temporal, estaría arrancando en nueve entidades federativas: Colima (D1), Guanajuato (B1), Jalisco (D1), Michoacán (B1), Querétaro (C1), Veracruz (B1), Durango (C1) y Zacatecas (A1), es decir, se estarían abarcando predominantemente estados idóneos para alcanzar los dos objetivos primordiales del programa: Reducir la dependencia alimentaria y abatir la pobreza rural.

No obstante lo anterior, en esta primera etapa, se estarían dejando fuera, otros estados igualmente claves para alcanzar estos propósitos, tales como: Campeche, Estado de México, Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Tabasco y Puebla. La Secretaría informó posteriormente, que otros estados se incorporarán en el mes de noviembre y diciembre de 2019. De cualquier forma, para que el Programa vaya extendiendo su cobertura, no solo se requiere que los recursos autorizados sean utilizados eficientemente, sino que también se requiere que el presupuesto aprobado corresponda con el tamaño de la población objetivo que se pretende cubrir.

Una gran ventaja de haber arrancado el programa por etapas, en algunos estados con características disímiles entre sí, es que pudiera analizarse el resultado y el impacto del programa en sus indicadores de componentes, propósitos y fines, es decir, pudiera medirse cuantitativa o cualitativamente cuál fue el efecto del pago del precio de garantía sobre un productor ubicado en el estado tipo A1, B1, C1 o D1, considerando sus variables de rendimiento agrícola, superficie sembrada y cosechada, ingreso monetario, y las variables que componen la pobreza multidimensional. Ese tipo de análisis cuasiexperimental, previa elaboración de una línea base estadísticamente robusta, podría mejorar el programa sobre los hallazgos de las evaluaciones que se vayan realizando sobre la marcha.

En este sentido, el Estatuto Orgánico de SEGALMEX, prevé que sea el Director de Planeación, Precios de Garantía y Estímulos proponga los Lineamientos de Operación de los Programas de Precios de Garantía y Estímulos, establezca los

objetivos, metas e indicadores y establezca los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia de los programas.

Para analizar cuál sería el efecto del precio de garantía sobre las y los productores de maíz blanco en condiciones de temporal, se requieren las tecnologías y costos de producción, sin embargo, éstas no se encuentran disponibles. Debido a lo anterior, se utilizó una matriz de coeficientes técnicos y de precios de insumos obtenidos en un estudio realizado por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en el año 2015-2016¹². FIRA analizó dos tecnologías de producción: Tradicional y una nueva técnica de producción, denominada Rendimiento Máximo Económico Sustentable (REMES), misma que tiene las siguientes ventajas: 1) Reducción de jornales y mano de obra y mayor humedad para el cultivo, 2) Menos semillas y herbicidas, 3) Mejor fertilización, 4) Menores costos y mayores rendimientos agrícolas por hectárea. FIRA señala que a través del REMES un productor de temporal deja de gastar en lo innecesario, invierte en lo prioritario, eleva su competitividad y está en mejores condiciones de enfrentar las variaciones en los precios y la variabilidad climática.

En la Tabla 4, se ilustran la estructura de costos de las dos tecnologías de producción de un productor típico de maíz blanco en condiciones de temporal en el estado de Jalisco (ubicado en el grupo D1 y D2), es decir, con altos rendimientos y un porcentaje reducido de su población en condiciones de pobreza y por debajo de la LBM.

Tabla 4. Escenarios de precios de garantía y tecnologías de producción para un agricultor típico de maíz blanco de temporal en Tenamaxtlán, Jalisco, 2016.

Concepto	I. Precio medio rural local (2016)		III. Precio medio rural del estado (2016)		IV. Precio medio rural del Grupo D (2016)		II. Con precio de garantía nacional (2019)	
	REMES	Tradicional	REMES	Tradicional	REMES	Tradicional	REMES	Tradicional
Preparación de suelos	-	2,000.00	-	2,000.00	-	2,000.00	-	2,000.00
Siembra y jornales	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00
Semilla	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00
Fertilizantes	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00
Herbicidas	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00
Insecticidas y fungicidas	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00
Cosecha y flete	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00
Seguros, intereses	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00
Total invertido (\$/Ha)	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00
Rendimiento (Ton/Ha)	12.80	9.50	12.80	9.50	12.80	9.50	12.80	9.50
Precio regional (Ton/Ha)	3,450.00	3,450.00	3,444.00	3,444.00	3,326.00	3,326.00	5,610.00	5,610.00
Ingreso total	44,160.00	32,775.00	44,083.20	32,718.00	42,572.80	31,597.00	71,808.00	53,295.00
Costo unitario (\$/Ton)	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00
Costo total	18,982.40	21,213.50	18,982.40	21,213.50	18,982.40	21,213.50	18,982.40	21,213.50
Utilidad (\$/Ha)	25,177.60	11,561.50	25,100.80	11,504.50	23,590.40	10,383.50	52,825.60	32,081.50

Fuente: Elaboración propia con información de FIRA (2016); SIAP (2016) y SADER (2019).

¹²https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200637/Panorama_Agroalimentario_Ma_z_2016.pdf

A partir del análisis de la información de la Tabla 4, podríamos realizar las siguientes reflexiones:

- La tecnología REMES tiene los mayores rendimientos (12.8 toneladas por hectárea) y los menores costos de producción por hectárea que la tecnología tradicional (9.5 toneladas por hectárea), y estos rendimientos son muy superiores a los informados por el SIAP para el ciclo Primavera-Verano de ese mismo año 2016, a saber, 6.3 toneladas por hectárea, por lo que los ingresos y las utilidades para la tecnología tradicional podrían ser aún menores a los reportados por FIRA. Para verificar esto último, se procedió a incluir en el rendimiento por hectárea de la tecnología tradicional de cada escenario, el reportado por SIAP para ese año, es decir, 6.3 toneladas por hectárea (Ver Tabla 5).
- El precio regional que más se aproxima al reportado por FIRA (\$3,450/ton) es el precio medio rural del estado de Jalisco (\$3,444/ton). El precio de garantía nacional 2019 (\$5,610/ton) se aleja mucho del precio medio rural 2018 reportado para el estado de Jalisco por el SIAP (\$3,932/ton). De pagarse el precio de garantía nacional, se podría estar pagando un precio muy superior al que estarían dispuestos a producir los agricultores de esa entidad federativa. Valdría la pena analizar si es más conveniente utilizar los precios medios rurales de los estados, y con los ahorros ampliar el universo de atención dentro de los estados prioritarios o a otros estados.
- Además del apoyo al precio de garantía se requieren apoyos complementarios que disminuyan los costos de preparar el suelo y la siembra (mecanización), adquisición de semillas mejoradas a variedades resistentes a las contingencias climatológicas, plagas e insectos, fertilizantes orgánicos y no orgánicos, herbicidas, insecticidas y fungicidas y apoyos a la comercialización agrícola, así como subsidios para los seguros agropecuarios y fuentes de financiamiento con bajas tasas de interés.

Tabla 5. Escenarios de precios de garantía y tecnologías de producción para un agricultor de maíz blanco de temporal con la mediana del rendimiento 2018.

Concepto	I. Precio medio rural local (2016)		II. Precio medio rural del estado (2016)		III. Precio medio rural del Grupo D (2016)		II. Con precio de garantía nacional (2019)	
	REMES/SIAP	Tradicional	REMES/SIAP	Tradicional	REMES/SIAP	Tradicional	REMES/SIAP	Tradicional
Preparación de suelos	-	2,000.00	-	2,000.00	-	2,000.00	-	2,000.00
Siembra y jornales	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00	1,700.00
Semilla	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00	3,000.00	4,200.00
Fertilizantes	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00	7,120.00	6,000.00
Herbicidas	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00	1,260.00	1,610.00
Insecticidas y fungicidas	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00
Cosecha y flete	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00	2,600.00	2,400.00
Seguros, intereses	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00	1,900.00
Total invertido (\$/Ha)	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00	18,980.00	21,210.00
Rendimiento (Ton/Ha)	6.30	1.65	6.30	1.65	6.30	1.65	6.30	1.65
Precio regional (Ton/Ha)	3,450.00	3,450.00	3,591.00	3,591.00	3,326.00	3,326.00	5,610.00	5,610.00
Ingreso total	21,735.00	5,692.50	22,623.30	5,925.15	20,953.80	5,487.90	35,343.00	9,256.50
Costo unitario (\$/Ton)	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00	1,483.00	2,233.00
Costo total	9,342.90	3,684.45	9,342.90	3,684.45	9,342.90	3,684.45	9,342.90	3,684.45
Utilidad (\$/Ha)	12,392.10	2,008.05	13,280.40	2,240.70	11,610.90	1,803.45	26,000.10	5,572.05

Fuente: Elaboración propia con información de FIRA (2016); SIAP (2016) y SADER (2019).

En el Anexo VIII se enlistan 16 programas y proyectos sociales prioritarios lanzados por el Poder Ejecutivo Federal que pudieran tener algún vínculo con el programa de precios de garantía tal que pudieran fortalecer o impulsar el alcance de sus objetivos.

Después de revisar 16 proyectos y programas prioritarios del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, se identificaron diversos programas que tienen un vínculo fuerte y directo que refuerzan al programa de precios de garantía, tales como el de Producción para el Bienestar y el de Fertilizantes para el Bienestar y otros que focalizados adecuadamente para incrementar el rendimiento agrícola o ayudar a las familias a mejorar su ingreso monetario, pueden complementar los incentivos del programa de precios de garantía que busca generar mayores ingresos a través de la producción agropecuaria, con transferencias directas, tales como el de las Becas Benito Juárez para la educación básica, media superior y superior, o las pensiones para adultos mayores y personas con alguna discapacidad. Las becas Benito Juárez, además de combatir el trabajo infantil, también podrían ayudar a disminuir los elevados índices de reprobación y deserción escolar en la educación básica y media superior y superior, respectivamente. Así también, en otros casos, los programas ayudan a mejorar las tecnologías de producción, tales como el de Jóvenes Construyendo el Futuro o a tener una mayor diversificación en la actividad productiva, como el Crédito Ganadero a la Palabra.

En otros casos, los programas no cuentan con suficiente información para saber de qué forma reforzarían o complementarían al programa de precios de garantía (Por ejemplo, la pensión para personas con discapacidad y para adultos mayores), pero su objetivo parece vincularlos, tal es el caso de Internet para todos, que busca una mayor inclusión financiera o el de Sembrando Vida, que va dirigido a los sujetos agrarios, sin especificar el tipo de apoyo ni su cobertura. En otros casos, el apoyo tendría un impacto directo sobre la mejora del ingreso no monetario, como la Canasta Básica de Alimentos, pero estaría supeditado a que existiesen las suficientes tiendas comunitarias en las localidades. En el caso de la pensión para personas con discapacidad y para adultos mayores, sin duda, la existencia de estos apoyos monetarios, pueden garantizar ese ingreso mínimo necesario para aquellos hogares en los que por cuestiones de salud, las personas no pueden contribuir con su esfuerzo laboral para incrementar los rendimientos agrícolas de la Unidad de Producción.

Un apoyo que no se tomó en cuenta como proyecto prioritario, es el de los seguros agrícolas contra las contingencias climatológicas, pero que pueden mermar la superficie cosechada y poner en riesgo la estabilidad del ingreso de los hogares.

La búsqueda de esquemas de colaboración y sinergias entre los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tendría que recaer forzosamente en Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), que tiene el objetivo de “favorecer la productividad agroalimentaria, su distribución en beneficio de la población más rezagada del país y brindar alimentos de calidad nutricional, a precios accesibles¹³”.

En ese sentido, la SEGALMEX tiene bajo su responsabilidad las siguientes facultades:

- Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía que favorecerán a los pequeños y medianos productores nacionales.
- Vender y distribuir fertilizantes, semillas mejoradas o cualquier otro producto que contribuya a elevar la productividad del campo mexicano.
- Promover tanto la industrialización de alimentos básicos, leche y sus derivados como la comercialización de los excedentes de la producción de la producción agroalimentaria dentro y fuera del país.

¹³ <https://www.gob.mx/diconsa/articulos/segalmex-productividad-agroalimentaria-y-distribucion-de-alimentos-188608?idiom=es>

- Promover la creación de micro, pequeñas y medianas empresas privadas asociadas a la comercialización de productos alimenticios.
- Apoyar a las tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico que se encuentren vinculadas con su objeto y que sean promovidas por la SADER.

VI. Avances y oportunidades para una implementación exitosa del programa de precios de garantía.

Existe una gran oportunidad del programa de precios de garantía para que genere los incentivos adecuados en los pequeños y medianos productores que tienen alta productividad y aún se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo, y así se garantice una mayor oferta de productos y cultivos básicos y estratégicos que nos hagan depender cada vez menos de otros países.

Los precios de garantía pueden ser establecidos a nivel nacional, regional o estatal, ya que en la medida en que el precio de garantía se acerque más al precio medio rural, y se le entregue directamente al productor, mayores posibilidades existen de que mejore su ingreso y su nivel de vida y se generen ahorros de recursos que pueden servir para ampliar la población objetivo ubicadas en las entidades prioritarias o a otras entidades. Aquí el programa de internet y telefonía móvil para todos, pueden ayudar a que, a través de la inclusión financiera digital, no haya la necesidad de que la comunidad rural tenga una sucursal bancaria para que pueda participar y cobrar de los beneficios del programa de manera directa.

Es muy importante, tomar en cuenta que los precios de garantía requieren del refuerzo de otros programas y apoyos gubernamentales para sacar de la pobreza rural a las y los campesinos del país, ya que difícilmente ello se alcanzará sino se incrementan los rendimientos agrícolas a través de apoyos complementarios para la preparación y mecanización del suelo, adquisición de semilla mejorada, asistencia técnica, financiamiento a tasas de interés preferenciales, seguros agrícolas ante contingencias climatológicas, apoyos para adquisición de fertilizantes, herbicidas y fungicidas, apoyo para la comercialización, entre otros.

Es por eso que resultan muy relevantes los apoyos complementarios que pudieran ser convenidos desde el Consejo de Administración de la SEGALMEX, conformada por las y los Titulares de las Secretarías de Estado y del Instituto Nacional de la Economía Social y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. En particular, se requiere la sinergia con los apoyos del Programa de Producción para el Bienestar, la Canasta Alimentaria Básica, Fertilizantes para el Bienestar, las Becas Benito Juárez para la educación básica, media superior y superior, Jóvenes

Construyendo el Futuro y Crédito Ganadero a la Palabra. No obstante, se requiere poner una mayor atención a la focalización de estos programas, para que lleguen efectivamente a la gente que más lo necesita, y sean un complemento, y no un obstáculo para la consecución de los objetivos de estos: Lograr la autosuficiencia alimentaria y el combate efectivo de la pobreza rural.

A pesar del corto plazo de vida institucional de la SEGALMEX, existen avances loables y verificables en la implementación del Programa de Precios de Garantía (PPG), algunos de ellos son de carácter organizacional, administrativos y programáticos pero que encauzan los esfuerzos operativos. En los estados donde se empezaron a dar los primeros pagos, las personas ven en el PPG una oportunidad de obtener un ingreso en su propia comunidad por una actividad productiva, a la vez de satisfacer sus necesidades de consumo y dar por cumplida su expectativa de que el Gobierno Federal está cumpliendo sus compromisos:

Antes de entrar en el detalle de los avances, hay que establecer dos grandes diferencias entre el PPG de 2019 y el programa de 1960s con el que suele ser comparado de manera prematura: Una diferencia institucional y otra contextual: Por un lado, el programa tiene una entidad descentralizada dependiente de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, pero con autonomía presupuestal, jurídica y de toma de decisiones, creada por Decreto Presidencial y cuyo titular lo nombra directamente el Titular del Poder Ejecutivo Federal. Tiene también un Estatuto Orgánico, Lineamientos de Operación y una estructura organizativa y gran capacidad y experiencia técnica que garantiza el alcance de sus objetivos.

Por otro lado, en la década de los 1960s México tenía en el sector agropecuario una fuente de financiamiento directo para una industria naciente, y la apuesta era darle al sector secundario todos los privilegios de inversión pública, financieros, fiscales y de comercio exterior para que fuese la palanca de desarrollo de las grandes aglomeraciones urbanas que se iban constituyendo. Sesenta años después, la Balanza Comercial de México vuelve a ser superavitaria, pero con una población rural más pobre y más desigual. En los últimos años México se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de Estados Unidos, tanto como destino de sus exportaciones, como origen de algunos productos importados, lo cual siempre es una ventaja y una desventaja, ya que nuestro país no ha logrado diversificar su economía ni distribuir la riqueza de unos cuantos agroexportadores. El sector agrícola ya no es la fuente de financiamiento del sector industrial, al menos no directamente, y tampoco el sector secundario está por encima de los demás como un sector privilegiado de la política económica, fiscal y financiera del Gobierno Federal.

Lamentablemente, lo que sí prevalece en el sector rural, es la pobreza y la desigualdad, ya que más del 60% de su población se encuentra con alguna carencia social, a pesar de las grandes cantidades de recursos públicos gastados a través de programas asistenciales y clientelares. Lo que sí hay que decir, es que en todo ese tiempo, la superficie agrícola sembrada y cosechada no se incrementó, pero sí se elevaron los rendimientos agrícolas, lo que propició que la producción se mantuviera a la alza para algunos productos. Sin embargo, la balanza comercial ha sido deficitaria para los productos básicos y estratégicos en la dieta de la población mexicana, tales como el maíz, el frijol, el arroz palay, el trigo y la leche.

A raíz de ese diagnóstico, el programa está sólidamente fundamentado en una problemática que el Presidente de la República ha decidido combatir con todos los instrumentos de política pública a su alcance: La recuperación de la seguridad alimentaria reduciendo nuestra dependencia de las importaciones de productos básicos y estratégicos y la reducción de la pobreza y la desigualdad rural.

- Uno de los grandes avances que tiene el programa, es en su orientación. Se trata de un programa de inversión, más que gasto social, productiva, ya que el Gobierno Federal busca inyectar recursos a las comunidades, para que obtengan ingresos por su actividad agrícola, tal que les alcance para obtener al menos un Ingreso de Bienestar Mínimo, a la vez que satisfacen sus necesidades de consumo de una canasta básica, y también contribuyen a la seguridad alimentaria del país, reduciendo la dependencia hacia nuestras importaciones en los cultivos básicos y estratégicos, ya no se trata de un programa asistencial y clientelar.
- Otra de sus ventajas es la focalización de su población objetivo, ya que no es aplicable a todos los granos ni a todos los productores que se acerquen al centro de acopio: Un pago es dirigido a los pequeños productores de maíz, el cultivo más importante en la dieta mexicana, el que se produce en todas las regiones del país; el pago orientado a los productores del frijol está pensado para tener un precio mínimo de referencia ante los riesgos climáticos y de mercado; el pago dirigido al trigo, al arroz palay y la leche, está pensado para apoyar a la producción nacional y paulatinamente, contribuir a reducir la dependencia de las importaciones de estos productos;
- Una de las mayores fortalezas del Programa radica en el Consejo de Administración, como órgano superior para la toma de decisiones y orientación de la política de la SEGALMEX: A través de la participación colegiada de dependencias y entidades que operan programas y proyectos complementarios

se pueden realizar sinergias programáticas y presupuestales con otros programas, como el de Fertilizantes, Sembrando Vidas, Becas a Educación Básica, Media Superior y Superior, Pensión a Adultos Mayores, entre otros.

- El Programa Precios de Garantía, está a cargo de un Director Operativo que le rinde cuentas al Director General. El Director Operativo, se encarga de establecer las metas, los indicadores y las evaluaciones de impacto del programa, y por su lado, el Director General, se encarga de proponer la adquisición y distribución de semillas, fertilizantes, insumos y todo tipo de apoyos para que la SEGALMEX y sus programas alcancen sus fines.
- Otro aspecto a destacar, es la información confiable y oportuna de la que disponen para focalizar los apoyos y evitar distorsiones o desviaciones en los pagos, para que éstos lleguen directamente a las y los productores. Para ello, se levantó un Censo en las localidades rurales, y se les dotó de tarjetas para realizarles pagos electrónicos. De esa manera, se reduce la probabilidad de que los pagos se queden en las manos de las y los intermediarios, comercializadores, acopiadores o “coyotes”.
- Así también, por la fusión de Diconsa y Liconsa bajo la autoridad de un solo Director General, se pueden coordinar los puntos de venta, de acopio y almacenaje, salvo en el caso del trigo, donde el producto se lleva directamente al molinero y a través de una coordinación con la industria de la molienda, se puede llevar el registro de quiénes son los productores que llevaron el grano a la molienda, y después de la comprobación respectiva, se les realiza el depósito directamente al productor.
- El programa se ha ido expandiendo geográficamente y ya a finales de 2019, se prevé que haya alcanzado la totalidad de las zonas productoras de cada cultivo.

A pesar de esos loables avances, también existen varios retos que deben ser mencionados, para que la implementación del programa de precios de garantía pueda ser exitoso:

- 1) Revisar los criterios para definir los cultivos y productos básicos y estratégicos que fueron elegidos para esta primera etapa del programa precios de garantía, ya que solamente se seleccionaron a 5 de 12 productos del artículo 179 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Si la variable determinante va a ser la superficie sembrada, el déficit de la balanza comercial, empleos generados, entre otros, ya

que se dejaron de lado a dos productos con elevado déficit comercial con otros países, como la semilla de soya y los pescados, crustáceos y moluscos.

- 2) Incorporar gradualmente a otros productos básicos y estratégicos señalados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, una vez que se hayan alcanzado las metas establecidas en cuanto a reducción de la dependencia alimentaria y combate a la pobreza;
- 3) Establecer mecanismos de verificación para que el precio pagado al productor no se traslade al consumidor de las zonas rurales.
- 4) Focalizar aún más el apoyo para que vaya dirigido a los pequeños y medianos productores que tienen altos rendimientos agrícolas (ton/ha) y se encuentren en comunidades con elevados porcentajes de pobreza o con un elevado porcentaje de su población por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) del CONEVAL, de esa manera, se estarían alcanzando de manera simultánea dos de los objetivos más prioritarios de programa.
- 5) Dotar a los pequeños y medianos productores, a través de los Acuerdos tomados en el Consejo de Administración, de las semillas, asistencia técnica, maquinaria y equipo, fertilizantes, riego agrícola, y todo lo necesario para que la oferta de producción de cultivos y productos básicos y estratégicos sea sensible a un mayor precio de garantía pagado por el Gobierno de la República.
- 6) Que el precio de garantía logre cubrir el precio medio rural pagado en las entidades federativas o regiones productoras, pero también logre generar ahorros públicos que permitan alcanzar a una mayor población objetivo en los mismos estados prioritarios, en otras regiones o expandir el apoyo a otros cultivos y productos básicos y estratégicos señalados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Estos ahorros serán logrados, en la medida en que el Gobierno Federal logre recuperar parte de su inversión en el precio pagado al productor a través de la venta de la canasta básica a través de las tiendas y puntos de venta Liconsa y Diconsa.
- 7) Que se defina una estrategia de comercialización y transporte hacia aquellos productores o regiones excedentarias y en las cuales el precio de garantía no alcance a cubrir el precio de medio rural pagado, tal que en vez de que se destine al mercado de exportación se dirija hacia los estados o regiones con mayores déficits de producción.

- 8) Que se fortalezca al Sistema Nacional de Información de Mercados (SNIIM) y al Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la SADER a efectos de generar información en tiempo real sobre los precios de los insumos agrícolas y de los productos básicos y estratégicos, stock de la producción y costos de transporte, entre otros.
- 9) Que se realice a través del SIAP, INIFAP, Fondo Sectorial del CONACYT, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Colegio de Posgraduados, Universidades públicas estatales e INEGI de manera anual, o por ciclo agrícola, una encuesta o monitoreo de unidades de producción representativas (riego, temporal, tradicionales, con semilla y sin semilla mejorada, con aplicación y sin aplicación de fertilizante, entre otros) para establecer las tecnologías, coeficientes técnicos y costos de producción en diferentes zonas productoras, para realizar análisis de sensibilidad ante cambios en diversas variables económicas, climáticas y financieras. De esa manera, se podrán realizar posibles ajustes a los precios de garantía en cada ejercicio fiscal o ciclo agrícola.
- 10) Explorar la posibilidad de relanzar el Fondo Sectorial CONACYT de la SADER para que a través de las universidades públicas con programas de estudio relacionadas con el desarrollo rural sustentable y bienestar de la población del campo mexicano se realice el monitoreo de variables clave de las unidades de producción representativas definidas por el SIAP, INIFAP e INEGI, y así realizar las investigaciones estratégicas que requiere el programa, como por ejemplo, el efecto sustitución del patrón de cultivos apoyados y no apoyados dentro y entre las regiones del país y que eventualmente podrían generar desabasto de uno u otro producto. Este fondo también podría utilizarse para que se evalúe el impacto del programa en los indicadores establecidos por la Dirección Operativa del Programa.
- 11) Proteger a los productos y cultivos básicos y estratégicos en las próximas negociaciones comerciales de Tratados o Acuerdos Internacionales (o revisar los ya existentes) para que los tratos preferenciales en los países de origen no obstaculicen la producción nacional por un efecto desplazamiento provocada por mayores importaciones de otros países.
- 12) Reforzar y encontrar sinergias con los programas que ayudan a alcanzar los objetivos del programa de precios de garantía, como por ejemplo, el de Estancias Infantiles, Becas Benito Juárez, Canasta Básica Alimentaria, Fertilizantes para el Bienestar, Producción para el Bienestar, Jóvenes Construyendo el Futuro (jóvenes recién egresados extensionistas para los grupos de entidades A1 y A2)

y evaluar, en su caso, implementar programas que ayuden a la movilización de mano de obra (jornaleros) de zonas no productivas a zonas excedentarias y con alta productividad agrícola, pero con bajo nivel de pobreza ((D1 y D2).

- 13) Analizar, el fortalecimiento del programa de seguros agropecuarios, para aquellas entidades, municipios o regiones prioritarias con elevados índices de siniestralidad, a fin de que no disminuya la superficie cosechada y se alcance la expectativa esperada de producción nacional, sin que se vean mermados los ingresos de las y los productores. Finalmente, evaluar expandir el programa de Fertilizantes para el Bienestar a otros estados de los grupos B1 y B2, para que los apoyos no solamente lleguen al estado de Guerrero.
- 14) Apoyarse en el CONEVAL para la realización de una evaluación *ex ante* y *ex post* del impacto del programa en la mejora del bienestar de las y los pequeños y medianos productores a fin de mejorar el programa en subsecuentes ejercicios fiscales.
- 15) Analizar los posibles efectos que pudiese tener la expansión de la frontera agropecuaria después de la implementación del programa de precios de garantía y crédito ganadero a la palabra sobre la superficie forestal o zonas de conservación ecológica dados los esfuerzos y compromisos de combate al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero, ya que este fenómeno también afecta la productividad agrícola en el largo plazo mermando la producción en zonas de temporal y afectando en mayor medida a las y los pequeños y medianos productores que carecen de tecnologías de riego y semillas mejoradas.
- 16) Fomentar la organización de productores y la conformación de cooperativas de producción y comercialización agropecuaria para aprovechar las economías de escala y superar las barreras del minifundismo y la pequeña propiedad ejidal.
- 17) Fortalecer las funciones del COFECE y PROFECO para que realice estudios y prevenga prácticas de acaparamiento de la producción agrícola y se eviten daños sustanciales a los consumidores de bajos ingresos.
- 18) Apuntalar en el mediano plazo al programa de precios de garantía con otros programas de otras dependencias y entidades del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales que tengan alguna relación con el combate de los rezagos de las carencias sociales identificadas por el CONEVAL, a saber, carencia de servicios de salud, educativos, seguridad social, calidad de la vivienda, alimentación, entre otros.

- 19) Elaborar unos criterios de prelación o ponderación de la asignación de recursos presupuestales del programa de precios de garantía para la identificación de cultivos, entidades o regiones prioritarias. Una variable podría ser, los cultivos o productos con los que tengamos mayor déficit comercial, y en ese orden serían: Maíz, trigo, leche, arroz y frijol. Otra variable podría ser, entidades federativas, municipios o zonas productoras según la productividad agropecuaria y su porcentaje de población en situación de pobreza o por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Si se eligieran a los estados con mayor productividad y mayor pobreza en una primera etapa, en ese orden serían; Chiapas, Puebla, Veracruz, Tabasco, Guanajuato, Guerrero, Tlaxcala, Michoacán, Campeche, Morelos y Estado de México.
- 20) Revisar los requisitos y mecanismos de operación de los programas y apoyos complementarios que inciden directa o indirectamente en el corto, mediano y largo plazo en alcanzar los objetivos del programa de precios de garantía, a fin de facilitar el acceso de la población objetivo en las entidades, municipios o regiones prioritarias.
- 21) Aprovechar la investigación agropecuaria desarrollada en los Institutos Tecnológicos de las entidades federativas, las Universidades públicas, Centros de Investigación CONACYT, INIFAP y FIRA, para que se incorporen las tecnologías de producción (como el REMES de FIRA) en las técnicas aplicadas por los pequeños y medianos productores de las entidades, municipios o regiones prioritarias del programa de precios de garantía.
- 22) Garantizar la conectividad tecnológica de los ejidos y núcleos agrarios, así como de las comunidades aisladas geográficamente, a fin de que dispongan de información de los mercados de insumos y productos agropecuarios y variables meteorológicas en tiempo real, que fortalezcan su toma de decisiones de producción, consumo y almacenamiento. Así también, esto permitirá expandir las terminales bancarias de cobro y pago sin tener que recurrir a terceras personas para gozar de los beneficios del Programa.
- 23) Sancionar ejemplarmente cualquier acto de corrupción por parte de las y los funcionarios o productores que desvíen los recursos públicos hacia fines privados y ajenos a los objetivos del programa.

VII. Agenda legislativa y los precios de garantía.

Si bien el diseño y ejecución de las políticas públicas corresponde al Ejecutivo, el Poder Legislativo desempeña un papel sumamente relevante en términos de legislación, presupuestación, evaluación y fiscalización de los programas implementados por el gobierno. De ahí la relevancia de estudiar la vinculación de los precios de garantía con la agenda legislativa y, en general, con el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo.

Los precios de garantía son una política pública que tiene sustento en los artículos 25 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales sientan las bases para la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y ordenan la promoción del desarrollo rural sustentable, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. De manera particular, la fracción XX del artículo 27 constitucional precisa que el desarrollo rural integral y sustentable tiene entre sus fines el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

La Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, por su parte, establece que el Estado, a través del Gobierno Federal impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable; además de contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.

En los últimos siete años, del 1º de septiembre de 2012 al 11 de septiembre de 2019, se han presentado en las cámaras del Congreso de la Unión 173 iniciativas de reforma a la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (SIL, 2019).

De estas iniciativas, dos propusieron específicamente el establecimiento de los precios de garantía en productos básicos. Ambas propuestas fueron presentadas por el senador David Monreal Ávila del PT en el año 2015 (hoy Coordinador Nacional de Ganadería). Cabe señalar que una de las iniciativas fue retirada y la otra fue dictaminada en sentido negativo el 15 de diciembre de 2016. En sus consideraciones para desechar la propuesta de precios de garantía, las comisiones unidas de Agricultura y Ganadería y de Estudios Legislativos argumentaban que la adopción de los precios de garantía tendría un efecto de

'dumping' que podría provocar sanciones para México en el sistema internacional de comercio. Además, apuntaba el dictamen de las comisiones dictaminadoras, "dichos precios mínimos pueden provocar un exceso en la oferta de los productores del sector agrícola, lo cual podría acumularse generando ineficiencia en el mercado".

En lo que va de la LXIV Legislatura se han presentado dos iniciativas y un punto de acuerdo que podrían incidir en el programa de precios de garantía. La primera iniciativa fue presentada el 27 de septiembre de 2018 por el diputado Casimiro Zamora Valdez de MORENA, y proponía reformar el artículo 73 constitucional, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general que estableciera los principios y bases para los programas, la comercialización y la tasación de los precios agrícolas.

La segunda iniciativa fue presentada por el senador José Erandi Bermúdez Méndez del PAN, y planteaba expedir Ley de Almacenamiento Rural y se reforman los artículos 98, 99 Y 100 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el objeto de:

- Establecer y regular la organización y funcionamiento de los Almacenes Rurales, así como de sus instalaciones debidamente autorizadas en todo el territorio nacional.
- Promover y regular las actividades y operaciones que los Almacenes Rurales podrán realizar para la debida recepción, acopio, manejo, control, guarda o conservación de Productos Almacenables.
- Regular el servicio de Almacenamiento Rural dirigido a la guarda, custodia y conservación de Productos Almacenables.
- Regular la emisión de Certificado de Cosechas o Semovientes en Depósito, expedidos por Almacenes Rurales.
- Establecer la instrumentación, funcionamiento y regulación aplicable al Sistema de Información de Inventarios de Almacenes Rurales.
- Establecer la supervisión del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, respecto al manejo de existencias de Productos Almacenables resguardados en instalaciones autorizadas y certificadas para operar como Almacenes Rurales (Gaceta Parlamentaria, Senado, 11 de septiembre de 2018).

A pesar de que la exposición de motivos de la iniciativa no alude a los precios de garantía, la constitución de almacenes rurales podría fortalecer la infraestructura del Estado para la operación de los precios de garantía. En ese sentido, la propuesta de Ley de Almacenamiento Rural no solo contribuiría a dar certeza jurídica a la

función de acopio de los bienes agrícolas, sino que ofrecería oportunidades para regular los aspectos del programa que resultan poco claros o confusos.

Posteriormente, el 12 de junio de 2019 el mismo senador Bermúdez presentó una proposición con punto de acuerdo para exhortar a la SADER y a SEGALMEX a incluir al trigo cristalino como producto alimentario básico del programa de precios de garantía. Dicha proposición fue aprobada por el pleno de la Comisión Permanente el 3 de julio de 2019.

Cabe destacar que, hasta el momento, ninguna de las propuestas legislativas presentadas en el Congreso de la Unión ha planteado la desaparición del programa de precios de garantía.

Desde el punto de vista presupuestal, la responsabilidad es exclusiva de la Cámara de Diputados. En este tenor, podría afirmarse que las y los diputados de la LXIV Legislatura ha brindado un sólido respaldo al Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos operado por SEGALMEX, con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que destina recursos por 6 mil millones de pesos para dicho programa.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2020, el Ejecutivo Federal plantea un incremento de más del 60% para este programa, proyectando recursos por 10 mil millones de pesos. Vale la pena preguntarse ¿este aumento se justifica? ¿es suficiente? ¿cómo se emplearían los recursos adicionales? El presente cuaderno de investigación busca generar elementos de información que sirvan como sustento para este tipo de decisiones.

VIII. Reflexiones finales.

Para concluir en este apartado desarrollaremos algunas reflexiones con el fin de enriquecer el debate y enfatizar diversas áreas de oportunidad y propuestas de mejora para el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Desde una perspectiva histórica, este programa es emblemático de la política económica del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador y los cambios políticos y económicos recientes a nivel global. Sin duda alguna, es de resaltar que hace más de dos décadas los precios de garantía hayan sido defenestrados por la política de apertura comercial y la subsecuente entrada en vigor del TLCAN y que, ahora, en el año 2019, sean relanzados en el marco de la inminente aprobación del T-MEC y el resurgimiento del proteccionismo comercial en países como los Estados Unidos y el Reino Unido.

Por otro lado, a la luz del proyecto político nacional en curso, la Cuarta Transformación, el programa de precios de garantía se anota al menos cuatro méritos que vale la pena reconocer.

En primer lugar, se trata de una política consistente con la premisa de este gobierno de “darle más a los que menos tienen”. En ese sentido, los precios de garantía significan un giro interesante en la pasada política de desarrollo rural instrumentada por los gobiernos neoliberales, caracterizada por apoyar a los actores agroexportadores y caer en excesos como el otorgamiento de subsidios a los agricultores más ricos (Scott A., John, s/f¹⁴), y a personajes y funcionarios, rayando en el posible conflicto de interés, según la evidencia ampliamente documentada (Merino, 2009). El Programa de Precios de Garantía no solamente debe visualizarse como un apoyo a la producción de las y los agricultores más pobres, sino que también, debe considerarse como un programa de apoyo al consumo que se suma a los otros Programas del Bienestar (Ver Anexo, Tabla 6) Este es un programa que va focalizado a las personas que actualmente se encuentran excluidas del mercado agrícola tradicional, ya que carecen de un poder adquisitivo fijo y regular.

La segunda virtud del programa es que pone sobre la mesa el tema de la autosuficiencia alimentaria como una de las prioridades nacionales. Esto cobra particular relevancia en el complejo entorno económico global que vivimos, marcado por la incertidumbre y la irrupción de líderes como Donald Trump, cuyas estrategias de poder se valen frecuentemente de la debilidad de los países para imponer sus condiciones en la negociación de acuerdos comerciales con otras naciones.

La tercera cualidad del retorno de los precios de garantía guarda correspondencia con el consenso cada vez más generalizado en la ciencia económica que advierte sobre la incapacidad del mercado para asegurar la distribución eficiente de los recursos y bienestar de las sociedades, así como de la pertinencia de la intervención del Estado en la economía para corregir las fallas del mercado que producen injusticias y desigualdad (Stiglitz, 2019). En ese tenor, los críticos de este programa yerran al tratar de descalificar a la fijación de los precios de garantía, tildándola como una política obsoleta, ineficiente y corruptora por sí misma. En realidad, como se documentó en esta investigación, los precios de garantía no son una política del pasado (ni del presente o del futuro), sino un

¹⁴ Ver Scott A., John, s/f. Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana y cuánto?, Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf

instrumento que ha empleado históricamente el Estado en diferentes latitudes y regiones del mundo para incidir en el desarrollo agrícola, proteger a las y los productores y garantizar la suficiencia alimentaria, según las particularidades de cada momento histórico y las prioridades soberanas de cada país.

Una **cuarta valoración positiva** de los precios de garantía es su aportación al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria, ya que por un lado, a partir del pago, sin intermediarios, de las toneladas o litros producidos y vendidos en las tiendas de SEGALMEX, se asegura un ingreso mínimo que le permitiría al agricultor adquirir a un bajo precio los bienes de una canasta básica de productos, a un precio menor al fijado por el mercado. De esta manera, se estaría superando la trampa de que el mercado agrícola no alcanzan a satisfacer las necesidades de alimentación de los más pobres, ya que éstos no tienen el suficiente poder adquisitivo para ser parte de la demanda que equilibra el mercado, ya que la demanda se compone por los gustos y preferencias de aquellas personas que pueden y quieren pagar precios determinados, y claramente los más pobres, quieren, pero no pueden, pues su restricción presupuestal los deja fuera del mercado de libre cambio.

En términos generales, los precios de garantía y los programas de apoyo al Bienestar implementados por el gobierno actual abren nuevas oportunidades para transformar la realidad del campo mexicano y mejorar la calidad de vida de las y los productores. Sin embargo, para que esto ocurra no bastan los buenos deseos ni la sola transferencia de recursos, ya que éstos deben llegar a los que menos tienen y los que más lo necesitan. En ese sentido, la SADER debe revisar las debilidades del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos en términos de planeación, focalización, ejecución, evaluación, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, las cuales es preciso tomar en cuenta y corregir lo antes posible. En este tenor hacemos mención de las siguientes observaciones.

No encontramos un diagnóstico que justifique la fijación de los precios para los productos en los cuales se aplicará y la exclusión de otros. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su artículo 179, establece un catálogo de nueve productos básicos y estratégicos. El programa cubre al maíz, el frijol, el arroz, el trigo panificable y la leche y excluye sin explicación alguna a la caña de azúcar, el sorgo, el café, el huevo, la carne y el pescado.

Otro elemento que registramos es la falta de indicadores, objetivos específicos y otros parámetros de medición que permitan evaluar la eficiencia del programa, como el número de productores sacados de la pobreza, el rendimiento por hectáreas de las personas beneficiadas y la disminución de importaciones de alimentos.

A las menciones anteriores se suma la presentación de resultados inconsistentes. Por ejemplo, en el primer informe de gobierno se reporta que hasta el mes de junio de 2019 se habían ejercido todos los recursos del programa (6 mmdp), beneficiando con ello a 5,374 productores de maíz, 14,710 de frijol y 1,548 de trigo panificable. El total de estos beneficiarios (21,632) dista por mucho de los dos millones de población beneficiaria que se anunció al lanzarse el programa. Además, el informe no da cuenta si estos apoyos incrementaron la producción, proyecciones de si se tendrá impacto en la disminución de las importaciones o cual será la repercusión en la disminución de la pobreza en las zonas rurales del país.

El programa de precios de garantía también carece de medidas de combate a la corrupción, al menos no se mencionan en sus documentos normativos, lo cual es de extrañar siendo que la corrupción fue uno de los principales problemas en su operación en el pasado. El apartado de transparencia y rendición de cuentas de las reglas de operación contiene disposiciones demasiado genéricas que resultan insuficientes para evitar la discrecionalidad y prevenir los malos manejos en el ejercicio de los recursos del programa.

Por último y no menos importante es la falta de integralidad y coherencia del programa de los precios de garantía con otros programas del Gobierno Federal. En ese sentido, tiene mucha razón Lourdes Díaz Berrio-Doring cuando sostiene que:

La política de precios de garantía debe conjuntarse con una política integral de apoyo al sector que considere una política de crédito, de subsidios, de inversión sectorial, de apoyo técnico, de organización de los productores, mejoramiento de las instalaciones para el almacenamiento de la cosecha y de las posibilidades de transporte de la misma y que destine recursos a la investigación biogenética. Los precios por sí solos resultan insuficientes para beneficiar a los campesinos marginados de la red institucional, cuyo principal problema reside en la baja de productividad que tienen por hectárea trabajada (Díaz Berrio-Doring 1995).

Todavía es muy prematuro declarar el éxito o fracaso del programa de precios de garantía. Lo cierto es que su instrumentación debe recoger las lecciones nacionales e internacionales en el uso de este tipo de instrumentos del Estado. Coincidiendo con Gonzalo Hernández Licona, los precios de garantía tal y como están planteados son, en el sentido literal de la palabra, una apuesta que, como toda práctica al azar, puede traer ganancias o pérdidas (Hernández, 2019).

Para que esta apuesta por el campo no sea tan riesgosa, se requerirá de vigilancia y evaluación constantes que permitan corregir fallas y reforzar lo que arroje buenos resultados.

Ante este escenario, el Poder Legislativo está llamado a reafirmar su papel de revisor, fiscalizador y evaluador de las políticas públicas, con particular énfasis en los programas prioritarios del Gobierno Federal. Si el gobierno no es claro, el Poder Legislativo puede obligar a la instancia responsable de su operación a ser más precisa por medio de la legislación, la aprobación y seguimiento del ejercicio del presupuesto.

Como órgano generador y reformador de normas, el congreso puede reformar la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable para poner candados que prevengan la corrupción, proveer de asistencia técnica y tecnología de los pequeños productores, impulsar criterios de cuidado ambiental, tan solo por nombrar algunas cosas. Desde el punto de vista presupuestal, la Cámara de Diputados puede (y debe) exigir al gobierno mejores cuentas antes de aprobar un mayor presupuesto al programa de precios de garantía, como de hecho se ha propuesto para el ejercicio fiscal de 2020.

De manera especial, no debemos perder de vista que uno de los riesgos más grandes para la viabilidad de este programa es la disponibilidad de recursos públicos, en un contexto de fuertes presiones al gasto público. De ahí la necesidad de que el presupuesto que se destina a los programas prioritarios se utilice con sabiduría y estrictos criterios de eficiencia y eficacia.

Los precios de garantía tienen el potencial de disminuir la pobreza en el sector rural y asegurar la autosuficiencia alimentaria de México, pero para lograr estos objetivos será necesario conjuntar esfuerzos en la ejecución, supervisión y evaluación de este programa. Con este fin, se pone a disposición de las y los legisladores y de la ciudadanía este cuaderno de investigación.

Anexo

Tabla 6. Programas sociales y productivos del Gobierno de México.

Programa	Objetivo	Observaciones
100 Universidades Públicas/36 licenciaturas, sin examen de admisión	Brindar servicios de educación superior gratuitos en municipios de alta y muy alta marginación a personas con bachillerato terminado que no tienen posibilidades de ingresar a las instituciones de educación superior actualmente existentes	Las Universidades ofrecen las carreras de desarrollo sustentable, energía, estudios sociales y procesos alimentarios
Bienestar de niñas y niños de madres trabajadoras/Transferencia monetaria bimestral	Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian a fin de contar con facilidades para que alguien más pueda realizar tareas de cuidado y atención infantil	Sería una buena opción para las mujeres que desearan trabajar como jornaleras agrícolas o como dueñas de los medios de producción.
Beca Bienestar para las Familias. Educación Básica/\$800 mensuales, diez meses	Promover una educación integral, equitativa y de calidad para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida.	Este apoyo ayudaría a las familias a que mantengan a sus hijos e hijas en las escuelas de educación básica, en caso de que estén por debajo de la LBM y se erradicaría el trabajo infantil.
Beca Bienestar para las Familias. Educación Media Superior/\$800 mensuales, durante los 3 años. Rango de edad: 14-21 años.	Promover una educación integral, equitativa y de calidad para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida.	Este apoyo ayudaría a las familias a que mantengan a sus hijos e hijas en las escuelas de educación media superior, donde hay mayor deserción, en caso de que estén por debajo de la LBM y se erradicaría el trabajo infantil.
Beca Bienestar para las Familias.	Promover una educación integral, equitativa y de calidad	Se dará prioridad a normales rurales, universidades

<p>Educación Superior/\$2,400 mensuales, durante el ciclo escolar. Rango de edad: Hasta los 29 años.</p>	<p>para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida.</p>	<p>interculturales y agrarias, así como a las Universidades Benito Juárez.</p>
<p>Producción para el Bienestar/Apoyos otorgados previos a la siembra.</p>	<p>Compensar por su esfuerzo a las y los campesinos, entregando apoyos económicos directos, sin intermediarios. Producción para el Bienestar es un programa de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), hecho para pequeños y medianos productores de granos, café y caña de azúcar.</p>	<p>Los apoyos van dirigidos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de maíz, trigo harinero, frijol y arroz, así como de café y caña de azúcar. Los campesinos podrán invertir en actividades productivas, capacitación, asistencia técnica, renta de tractores, fertilizantes y semillas.</p>
<p>Caminos rurales</p>	<p>Fortalecer la comunicación vial terrestre mejorando la accesibilidad y conectividad de las cabeceras municipales del estado de Oaxaca. Así también, retener la mano de obra en sus lugares de origen.</p>	<p>La cobertura 2019 está enfocada al estado de Oaxaca, perteneciente al Grupo A1 y A2, es decir, una entidad con bajos rendimientos agrícolas y elevados porcentajes de pobreza.</p>
<p>Canasta básica de alimentos/Venta de los 40 productos de la canasta básica a precios preferenciales</p>	<p>Garantizar la seguridad alimentaria en localidades de alta o muy alta marginación con una población de 200 a 14,999 habitantes</p>	<p>Se venderán los productos a través de las 27 mil tiendas comunitarias de SEGALMEX. A través de estos apoyos, las y los productores que se encuentren por debajo de la LBM podrán adquirir la canasta alimentaria.</p> <p>La cobertura 2019 está enfocada a atender aquellas localidades que cuenten con una tienda comunitaria de SEGALMEX, no obstante, una persona puede solicitar la apertura de una tienda en su comunidad, en caso de que ésta no existiese. Este</p>

		<p>programa puede ser exitoso, si es dirigido a entidades pertenecientes a los Grupos A1 y A2 y B1 y B2, es decir, una entidad con un porcentaje elevado de su población por debajo de la LBM, indistintamente, si éstos tienen bajos o altos rendimientos agrícolas. Estas entidades serían: Veracruz (27), Guerrero (15), San Luis Potosí (10), Zacatecas (8), Oaxaca (31), Chiapas (24), Puebla (17), Tabasco (11), Tlaxcala (3) y Michoacán (10), en las cuales existen 156 municipios con oficinas de SEGALMEX en las cuales las y los jefes de familia pueden acudir a presentar una solicitud para una apertura de tienda comunitaria en caso de no existir una en su comunidad.</p>
<p>Crédito ganadero a la palabra/Apoyos en especie</p>	<p>Incrementar la productividad de los pequeños productores ganaderos, mediante la entrega de apoyos en especie, para alcanzar la soberanía alimentaria</p>	<p>Se entrega crédito en especie con un esquema revolvente, es decir, el productor recibirá cierta cantidad de animales de la especie solicitada (reses, cabras, ovejas, cerdos y abejas) con la condición de que el productor regrese la misma cantidad de animales en las mismas condiciones en que se le entregaron. Muchos productores utilizan la actividad ganadera como fuente de ahorro e inversión.</p>
<p>Fertilizantes para el Bienestar/Apoyo gratuito de sulfato de amonio, fosfato</p>	<p>Aumentar la disponibilidad oportuna de fertilizantes químicos y biológicos para contribuir a mejorar la productividad agrícola.</p>	<p>Se entregará fertilizante gratuito a los pequeños y medianos productores de maíz, frijol y arroz que radican en localidades de alto y muy alto grado de</p>

<p>diamónico, biofertilizante y semilla mejorada</p>		<p>marginación, inicialmente en el estado de Guerrero.</p> <p>La cobertura 2019 está enfocada al estado de Guerrero, perteneciente al Grupo B1 y B2, es decir, una entidad con altos rendimientos agrícolas y elevados porcentajes de pobreza.</p>
<p>Internet para tod@s</p>	<p>Garantizar conectividad en todo el país para extender la inclusión financiera y llevar los programas de bienestar social directamente a las y los beneficiarios</p>	<p>Integrar a la población a la tecnología del internet y telefonía móvil en todo el territorio nacional. A través de mayor acceso a la oferta de financiamiento en línea se podrán obtener mejores tasas de interés, y con el internet también se tendrá conocimiento de información oportuna de los mercados de productos e insumos agrícolas, así como de eventuales contingencias climatológicas.</p>
<p>Jóvenes construyendo el futuro/\$3,600 por mes, seguro de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo por 12 meses</p>	<p>Formar, capacitar y facilitar la incorporación exitosa de las y los jóvenes de 18 a 29 años al mercado laboral y formar un patrimonio.</p>	<p>Se trata de vincular a 2 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, pero que están en posibilidades de hacerlo, con empresas, talleres, PYMES y toda aquella fuente de capacitación que esté cerca de su residencia.</p> <p>Si se logra vincular este programa con la asesoría técnica de Ingenieros Agrónomos, Biólogos, Médicos Veterinarios, Ingenieros Forestales, etc., egresados que aún no tienen trabajo, pero que desean trabajar en las unidades de producción rural, sobre todo,</p>

		<p>en las entidades federativas del Grupo A1 y A2, es decir, en Hidalgo, Zacatecas, San Luis Potosí y Yucatán, donde existen bajos rendimientos agrícolas y altos niveles de pobreza.</p>
<p>Atención médica y medicamentos gratuitos</p>	<p>Eliminar la fragmentación y la segmentación a través del establecimiento de una política de acceso a los servicios de salud y medicamentos gratuitos en poblaciones de muy alta o alta marginación implementando un modelo de Atención Primaria de Salud Integrada, incluyendo la población que no es derechohabiente.</p>	<p>Este programa va a ayudar a todos los deciles de ingresos, sobre todo a las del decil 4 y del decil 2, considerando que el porcentaje de población que gastó en medicamentos se incrementó de 2014 a 2016 hasta alcanzar el 47.4% de las personas que tuvieron problemas de salud y buscaron atención, incluyendo a aquellas personas que cuentan con una afiliación en algún sistema público de salud.</p> <p>En otras palabras, este programa no va focalizado hacia aquellas personas que son más pobres, ya que en México, existen tasas de atención efectiva cercanas al 40%, gasto de bolsillo total cercano al 50% y gastos de bolsillo en medicamentos crecientes (CIEP, 2017).</p> <p>Una focalización de este programa hacia las personas y hogares más pobres puede ayudar a que el porcentaje de su ingreso monetario que antes se destinaba al gasto de bolsillo o gasto catastrófico en salud, sea destinado a otros fines.</p>

<p>Pensión para personas con discapacidad/Ingreso bimestral de \$2,550</p>		<p>Una coordinación del Programa Precios de Garantía con este programa ayudaría a que se incremente el ingreso per cápita del hogar y disminuya el gasto de bolsillo o gasto catastrófico en salud que tenga que ser financiado con los ingresos provenientes de las actividades agrícolas.</p>
<p>Pensión universal para personas adultas mayores/\$2,550 cada dos meses</p>		<p>Un coordinación del Programa de Precios de Garantía con este programa ayudaría a que la persona beneficiaria con el pago no tenga la necesidad de destinar un porcentaje de su ingreso monetario a apoyar monetariamente a los adultos mayores de su hogar y ese recurso lo utilice para reinvertir en su actividad productiva.</p>
<p>Sembrando vida/</p>	<p>Contribuir al bienestar social de las y los sujetos agrarios en sus localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo integral</p>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de México.

Bibliografía

- Appendini, Kirsten, (1995), “Reflexiones sobre la política de precios de garantía”; Problemas del Desarrollo. Vol. 16, No. 61 (Febrero-Abril, 1985), pp. 133-150.
- Appendini, Kirsten y V. Almeida Salles, (1980). “Precios de garantía y crisis agrícola”, en Revista Nueva Antropología, Vol. IV (14), disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15901410>
- Aguilar M., Silvia, (2001), Tesis “*El papel de la política industrial en México en un contexto de apertura comercial 1986-1997*”, disponible en <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/AguilarMS/Tesis.html>
- Banco de México. Libro (2016): Panorama Agroalimentario https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200637/Panorama_Agroalimentario_Ma_z_2016.pdf
- _____, 2019. Balanza comercial de mercancías de México, disponible en <https://www.banxico.org.mx/>
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), (2019), *Los precios de garantía en México*, CEDRSSA/Cámara de Diputados LXIV Legislatura. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/81Precios_garantia_Mexico.pdf
- CONEVAL, 2019. Medición de la pobreza en México 2008-2018, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>
- _____, 2019. Evolución de las líneas de pobreza por ingresos, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- CEDRSSA, 2019. “*Los precios de garantía en México*”, disponible en http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/81Precios_garantia_Mexico.pdf.
- Comisión Europea, (2013), “La política agrícola común (PAC) y la agricultura en Europa”, disponible en https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm
- Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, (2019), *Gasto proyectado bajo la Ley Agrícola 2014*, disponible en <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/farm-commodity-policy/projected-spending-under-the-2014-farm-bill/>
- Díaz Berrio-Doring, Lourdes Adriana, (1995), La política de precios de garantía en México, sus modificaciones dentro del proceso de apertura económica y su impacto en la producción del maíz: periodo 1970-1990, México, Tesis de Maestría, UNAM.
- Gobierno de México, 2019. Programas y proyectos prioritarios 2019, disponible en <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

- _____, (2019), *Primer Informe de Gobierno*, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/sep/20190901-B.pdf>
- Gollás, Manuel, (2003). “México: Crecimiento con desigualdad y pobreza”, disponible en <https://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2003/dt20033.pdf>
- Hernández Licona, Gonzalo, (2019), “Programas sociales: Baraja nueva”, en *Nexos*, 1 de septiembre, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=44295>
- INEGI, 2019. “Encuesta Nacional Agropecuaria 2017-2018, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2017/>
- León López, Arturo, (1980), “La política Agrícola Común de la Unión Europea”, *Revista de Comercio Exterior Bancomext*, disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/358/1/RCE1.pdf>
- Martínez F., Braulio, (1990). “Los precios de garantía en México”, en *Revista de Comercio Exterior Bancomext*, Vol. 40, Num, 10, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/167/2/RCE2.pdf>
- Merino, Mauricio, (2009), *Los programas de subsidios al campo*, CIDE.
- Molano, Manuel, (2019), “Las malas ideas no deben convertirse en políticas: Precios de garantía para el campo”, *IMCO*, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/las-malas-ideas-no-deben-convertirse-en-politicas-precios-de-garantia-para-el-campo/>
- Pazos, Luis, “Precios de garantía y corrupción”, *El Financiero*, 18 de abril de 2018.
- Romero S., (Inédito), <http://www.economia.unam.mx/lecturas/inae2/u14.pdf>
- Sachs, Jeffrey D. (1989). “Mexico 1958-1986: From stabilizing development to the Debt Crisis”, University Chicago Press, 1989, disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/6838113.pdf>
- SADER, (2019). “Conferencia de prensa: Anuncian arranque de compra a precios de garantía de cosechas de maíz y frijol”, disponible en <https://www.gob.mx/agricultura/prensa/anuncian-arranque-de-compra-a-precios-de-garantia-de-cosechas-de-maiz-y-frijol-de-pequenos-productores-para-el-ciclo-primavera-verano-2019>
- Stiglitz, Joseph, (2019), “Por un capitalismo progresista”, *Nexos*, 1 de julio de 2019.

Normas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.
- Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

- Lineamientos de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Fuentes de internet:

- <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>
- <https://data.wto.org/>
- <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>
- <https://www.banxico.org.mx/>
- <http://www.numerosdelcampo.sagarpa.gob.mx/publicnew/productosAgricolas/cargarPagina/5>



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

Dirección General de Difusión y Publicaciones

Lic. Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc
Ciudad de México



Instituto Belisario Domínguez



@IBDSenado



ibd.senado.gob.mx