

La apertura comercial y la competitividad del campo

Juan Carlos Anaya

El autor es consultor privado.

Con la participación de México en diferentes acuerdos comerciales (omc; tlcán, Unión Europea, entre otros), nuestro país enfrenta una profunda apertura comercial que ha provocado modificaciones en la participación del gobierno federal en la comercialización de granos, particularmente maíz, frijol, trigo, sorgo y oleaginosas; iniciando el tránsito de mercados regulados a un ambiente de precios de mercado.

En países con mercados más desarrollados que el nuestro, los gobiernos propician un entorno de certidumbre en las transacciones y estabilidad en los ingresos de los productores. Por un lado, tienen una legislación específica para granos, en aspectos como: almacenaje, certificados de depósito, inspección y certificación de calidades, así como mecanismos de arbitraje que le dan seguridad y fluidez a la compra venta. Por otro lado, propician estabilidad de ingresos con mecanismos como precios mínimos, disponibilidad de financiamientos de inventarios y apoyos directos al ingreso.

En México, la política de comercialización de granos ha variado drásticamente comenzando con la política de Conasupo que, hasta 1989 compraba todas las cosechas de productos básicos a precio de garantía, almacenaba granos por su cuenta y otorgaba subsidios vía precio, además era el gobierno quien controlaba el comercio exterior.

Durante 1990 y 1994, se mantuvieron los precios de garantía para maíz y frijol, mientras que el sorgo y el trigo se manejaban mediante precio de concertación negociado entre productor y comprador con la intervención del gobierno.

En 1995, las compras de maíz y frijol se realizaban a precio de última instancia, el mercado exterior quedó liberado con aranceles decrecientes para las importaciones y exportaciones a Estados Unidos y Canadá. El programa de subsidios al ingreso del productor se estableció a través de Procampo además de dar apoyos a la comercialización de algodón, arroz, sorgo, soya y trigo y de

operar programas de cobertura de precio para algunos productos, en los mercados internacionales.

En 1996 el gobierno, a través de Aserca, apoyó la comercialización del sorgo, trigo, arroz y maíz. Conasupo estableció precios piso para maíz blanco y frijol y se emitió un Decreto para determinar el subsidio de maíz para tortilla. Al año siguiente se inició la desincorporación de andsa y transferencia de bodegas de Borucunsa a productores.

Durante 1998, Aserca realizó la primer subasta de maíz de Sinaloa y Conasupo adquirió parte del maíz y frijol a precios de referencia.

Durante los años de 1999 y 2000, además de los apoyos a la comercialización por parte de Aserca, se manejaron subastas de maíz y trigo, se operaron programas de cobertura de precio y comenzó a promoverse la agricultura por contrato. En el 2000 concluyó la desincorporación de andsa y la transferencia de bodegas de Borucunsa.

En el 2001 se introdujeron precios objetivo para los principales productos, dejando atrás el esquema de subastas; continuaron los programas de apoyo al ingreso mediante Procampo y se estableció el programa de apoyos directos para el productor con el fin de liberar la cadena comercial.

Política actual

Actualmente, dentro del marco del blindaje agropecuario anunciado durante 2002, con el fin de contrarrestar el efecto de la apertura total en granos que se avecina, la política gubernamental a través de la Secretaría de Agricultura, está orientada a que todas las transacciones se realicen a precios de mercado, para mantener la viabilidad de las cadenas productivas y su integración a través de esquemas de agricultura por contrato.

Asimismo el gobierno se compromete a garantizar el ingreso por tonelada de los granos y oleaginosas por un plazo de cinco años fiscales. El ingreso garantizado tiene tres componentes: a) Procampo expresado en toneladas; b) ingresos provenientes del mercado; c) apoyos adicionales para alcanzar el ingreso garantizado, en caso de ser necesarios. Se determina un ingreso objetivo para la mayoría de los cultivos.

También se determinan estímulos a la reconversión productiva, bajo esquemas de agricultura por contrato y coberturas parciales o totales del costo de las

coberturas de precios en los mercados internacionales.

Al operar en un mercado deficitario, que depende de las importaciones para cubrir la demanda nacional, el precio de mercado se rige con base en el precio de importación del grano, puesto en las zonas de consumo del mismo. Para determinar el precio al productor restamos del precio en zona de consumo, los costos de almacenamiento, financieros y flete a la zona productora, determinando así el precio al que a un comprador le es indiferente adquirir el grano de la cosecha nacional o de importación. A este precio se le llama de indiferencia.

El hecho de que las transacciones comerciales se den a precios de mercado, derivados de los precios de indiferencia y, que el gobierno otorgue de manera directa al productor la diferencia para alcanzar el precio-objetivo implica que no hay más razón para subsidiar al comprador con el fin de que adquiera las cosechas nacionales a un precio mayor al de importación o, el comprador mismo no tiene por qué subsidiar al productor.

Asimismo, este esquema elimina la necesidad de cobertura del precio internacional para el productor, pues independientemente del precio de éste, él alcanzará el precio-objetivo determinado por el gobierno. No es el caso del comprador, quien estará sujeto a las variaciones del precio internacional que afectan su precio de compra de cosechas nacionales y por lo tanto necesitará cubrir el riesgo de movimientos de precio al alza. De igual manera, es el gobierno quien debe tomar cobertura de precios para fijar con anticipación el presupuesto de los subsidios que otorgará a los productores como apoyos directos, pues éstos crecerán o disminuirán en forma inversamente proporcional al precio internacional. Cabe mencionar que el gobierno prevé el pago de 50% del costo de la cobertura para el comprador y 100% de la del productor, aunque esta última no sea necesaria en agricultura por contrato.

Si bien las intenciones del gobierno han sido apoyar al sector agropecuario ante la apertura comercial, han mostrado una terrible inconsistencia que ha generado incertidumbre a todos los participantes del sector, contribuyendo a operar en un marco desordenado, sin financiamiento suficiente y sin la capacidad de planear estrategias de mercado al mediano y largo plazos.

El dato más palpable de que la política aplicada no ha funcionado como se esperaba es que, si bien el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 planteaba incrementos en el valor de la producción agrícola y, por lo tanto,

mayor producción, en los últimos siete años la producción de maíz a crecido en 5.38%, mientras que la demanda se ha incrementado en 33%; en el caso del trigo la producción decreció en 4.91% y la demanda se incremento en 29, el sorgo tuvo incrementos de producción de 21.73 mientras que su demanda de 23.45%. Esto nos ha llevado a depender cada vez más de importaciones, que provienen en su gran mayoría de Estados Unidos, país con el que existe inequidad de costos de producción, logística y de estructura de comercialización, derivados de programas de apoyo de su gobierno y de una eficiente cadena comercial.

Por otro lado el esquema de precios objetivo aplicado recientemente ha provocado que el precio de los productos en México sea mayor al de Estados Unidos, por ejemplo: el precio-objetivo del maíz blanco en México es de 1 645 pesos por tonelada, en tanto que en Estados Unidos es del 974 por tonelada (maíz amarillo), esto es, que el ingreso garantizado al maíz en México es casi 70% mayor al de Estados Unidos, esta diferencia provoca mayores costos al consumidor doméstico, eliminando la posibilidad de competitividad ante productos terminados de importación provenientes de Estados Unidos, o en la exportación de productos mexicanos.

En México se garantiza un ingreso mayor al productor en la mayoría de los productos básicos, con diferencias porcentuales de México sobre Estados Unidos de hasta 69% en el caso del maíz, 33 en el caso del trigo, 55 en el sorgo y de 40% para la soya, exceptuando el arroz en donde el ingreso garantizado a los productores en Estados Unidos es 20% mayor al de México.

Por otro lado vemos que el precio de mercado en México, para todos los productos excepto arroz, es mayor que el precio mínimo garantizado en Estados Unidos, esto sucede porque los precios de indiferencia son el resultado del precio en Estados Unidos más gastos hasta la zona consumidora.

El apoyo a la comercialización que se da en México es de alrededor de 25% del ingreso total al productor, este apoyo sirve para cubrir las diferencias entre ambos países en aspectos fundamentales del proceso comercial, como almacenamiento, infraestructura de transporte y caminos, información de mercado, entre otros, por lo que es necesario reelaborarlos para un mejor funcionamiento de los mercados.

Aspectos fundamentales de competitividad
Sistema de almacenaje para granos

El almacenamiento de granos en el país se realiza con una infraestructura que representa una capacidad total de 33 millones de toneladas, de la que aproximadamente un 30% corresponde a los almacenes generales de depósito, y particularmente a las bodegas de lo que fue la red de Almacenes Nacionales de Depósito (andsa) que significa 20% de la capacidad nacional instalada de almacenamiento. Los almacenes generales de depósito, prácticamente no operan con granos. En el caso de lo que fue la red oficial de almacenamiento constituida por andsa y Borucunsa, que pasó a manos privadas y a los productores agrícolas, en general se trata de infraestructura poco mecanizada, no especializada en graneles y buena parte de ella son almacenamientos a la intemperie. Otra parte considerable de la capacidad de almacenamiento se concentra en las grandes agroindustrias harinera, molinera, aceitera, de alimentos balanceados.

En comparación con otros países productores de granos, nuestra estructura de almacenamiento muestra un contraste, pues en dichos países el almacenamiento en zona de producción juega un papel estratégico.

En términos de seguridad jurídica para el depositante, no se dispone de un marco legal específico para almacenes de granos; la normatividad existente es la de los Almacenes Generales de Depósito y es aplicable para cualquier mercancía. Los agd pueden emitir certificados de depósito y bonos de prenda en cualquier producto, sin embargo, en el caso de los granos, tienen poca liquidez, pues no siempre es inmediata la recuperación de los recursos en caso de faltantes, mermas, deterioro de calidad del grano o siniestros, ocasionando que estos títulos no sean fácilmente aceptados por las instituciones financieras como única garantía en los créditos prendarios de granos.

Además de que no existe almacenamiento suficiente en las zonas de producción, muy pocas de ellas pertenecen a los agd, limitando la posibilidad de emisión de certificados de depósito, pues de acuerdo con la ley sólo los Almacenes Generales de Depósito pueden hacerlo. La opción de habilitación de bodegas de terceros por un agd no siempre es viable.

Normalización e inspección de calidad del grano

En México tenemos normas de calidad de granos, pero se carece propiamente de un sistema de inspección y certificación de calidades, pues no hay disposición de regulaciones que deban cumplir el personal y los laboratorios que hagan análisis de calidad comercialmente, y evidentemente, tampoco existe el organismo oficial que los autorice y supervise. Existen vacíos

normativos en aspectos referidos a mezclas de granos, investigación y desarrollo de normas de calidad para ajustar los grados de acuerdo a calidad promedio. Un ejemplo evidente es que al momento de la transacción, comprador y vendedor deben tener sus propios certificadores y en caso de disputas por diferencias en resultados de análisis de calidad, no hay quien pueda servir como árbitro certificador reconocido por compradores y vendedores, lo que genera cierta anarquía en el manejo del grano e impide fluidez en las operaciones

Financiamiento

Existe todavía poco desarrollo de los aspectos financieros de la comercialización de granos. La principal forma de financiar la compra de las cosechas es con recursos de los consumidores, por ello, las figuras primordiales en la transacción de las cosechas son la compra directa y la compra por cuenta y orden. El crédito prendario es limitado y en ello tiene mucho que ver la idea de que los certificados de depósito negociables de granos son poco líquidos, ya que además de los problemas mencionados anteriormente, en el sector bancario se nota cierto desconocimiento sobre el manejo del certificado de depósito y los banqueros tienen recelo porque no hay mucha claridad en la definición de los precios internos de los granos.

Otro elemento determinante es la falta de consistencia en la manera de determinar el precio de los granos, lo que impide reflejar las fluctuaciones de oferta y demanda, eliminando la posibilidad de arbitraje. Si a lo anterior agregamos que por condiciones macroeconómicas nuestros costos de acarreo de inventario (almacenaje y costo financiero) son mayores a los del mercado internacional, entonces se explica que no exista un mercado financiero dinámico asociado con la comercialización de granos.

Si bien se ha visto a la agricultura por contrato como una garantía de cumplimiento para el banco, se siguen calificando las operaciones agrícolas como de alto riesgo, solicitando garantías adicionales que encarecen los costos al productor o, peor aún, lo obligan a recurrir a mecanismos de crédito informales con altos costos.

Capacitación y organización de productores

Existe una marcada asimetría en el poder de negociación entre productores y compradores a favor de estos últimos; de hecho tal situación es un fenómeno no exclusivo de México. En otros países esta asimetría se minimiza con mecanismos de apoyo, la formación de cooperativas de productores y su capacitación sobre el proceso comercial, lo que permite a los productores,

mayor capacidad de negociación de la venta de la cosecha. En nuestro caso, la necesidad de impulsar la organización y capacitación de los productores es marcada, pues se está transitando hacia una situación novedosa y es conveniente que se facilite a los participantes del mercado el conocimiento de su funcionamiento y de los instrumentos financieros y comerciales vigentes.

Información de mercado

Es otro elemento básico en la comercialización; de hecho, el buen funcionamiento de los mercados necesita entre otras cosas, que los compradores y vendedores tengan información completa, para el caso de la comercialización de granos ello supondría que productores y compradores tienen información suficiente sobre producción, consumo, importaciones, exportaciones, precios en la cadena comercial, etcétera.

Esto significa que, el gobierno al ser el principal interesado en que los mercados de granos funcionen, debe darle el carácter de bien público a la información de mercado y encargarse de que exista un sistema que proporcione datos veraces y oportunos a nivel desagregado; pues ello permitirá transparencia en las operaciones y por tanto que compradores y vendedores obtengan su mejor precio.

Actualmente hay serios cuestionamientos sobre la veracidad de los datos de producción en muchos estados del país, además de que los avances de siembra-cosecha se presentan con meses de rezago; por el lado del consumo, la situación es similar, los datos que se disponen generan gran desconfianza, la información de comercio exterior se tiene completa pero sólo es posible consultarla varios meses después de que se genera. La información de precios a lo largo de la cadena comercial simplemente es inexistente; no se registra de manera sistemática.

Creación de organismos de mercado

En la medida que se avanza hacia precios de mercado es conveniente que se fomente la creación de organismos de mercado. Los más conocidos son las bolsas de granos y las asociaciones de participantes en la comercialización.

Corresponde al sector privado y a los productores desarrollar sistemas de comercialización, y generar un ambiente propicio para el intercambio de información técnica y estadística y eventualmente, crear foros para resolver disputas fuera del sistema legal. También servir como voz unida ante las políticas gubernamentales en comercialización de granos, así podría crearse

una asociación nacional de comercializadores que tengan reglas aceptadas por sus miembros que regulen la comercialización (contratos-tipo, definición del producto, periodo de embarque, tolerancia en volumen a embarcar, procedimientos de compensación de faltantes, de pago de sobrantes, etc.), además de establecer procedimientos de arbitraje

Las bolsas de grano, por su parte, son organismos que facilitan el descubrimiento de los precios, son fuente de información, atraen inversionistas dándole liquidez a la comercialización; son un mecanismo de información de mercados y ponen en contacto a compradores y vendedores. En México está pendiente la construcción de organismos de mercado del tipo de los mencionados.

Concluyendo, la apertura comercial obliga a que la política de precios de los granos esté definida por precios de mercado; hacia ello conducen los acuerdos comerciales internacionales y el retiro del gobierno de las actividades productivas directas; los tiempos para que el proceso se ejecute están dados por el calendario de desgravación del tlc.

Esta política de precios, debe ante todo ser a largo plazo y no aceptar cambios en la misma, generando incertidumbre en los participantes del mercado y debe estar orientada hacia:

- * Mantener estabilidad de ingresos a los productores, combinando precios piso con apoyos directos.
- * Permitir el funcionamiento del mercado a partir de garantizar un precio mínimo, haciendo conciencia de la asimetría en el poder de negociación entre productores y compradores de grano.
- * Generar instrumentos financieros para subsanar la estacionalidad de la producción.
- * Propiciar que el sistema de almacenamiento de granos tenga las garantías suficientes para que le dé liquidez a los certificados de depósito y sean aceptados como única garantía de créditos prendarios.
- * Promover la formación de infraestructura comercial de almacenamiento, transporte, caminos rurales e investigación y tecnología.

Mantener un ambiente de seguridad a las transacciones en aspectos de: 1)

sistema de almacenaje seguro y especializado en granos; 2) sistema de inspección y certificación de normas de calidad; 3) sistemas de información formales y verídicos, considerando a la información de mercado como bien público; 4) fomentar la organización y capacitación de los productores, y 5) formación de organismos de comercialización privados como las bolsas de granos y las asociaciones de comercializadores.