

Los precios de garantía en México

*Braulio Martínez Fernández**

Este artículo tiene el propósito de presentar los procedimientos utilizados para fijar los precios de garantía, principalmente en los últimos 20 años. No se trata de un estudio sobre la política de precios; sólo se pretende describir cómo se determinaron hasta 1987 y los cambios introducidos a partir de 1988.

Es importante mencionar que, con frecuencia, personas de diferentes instituciones gubernamentales, educativas y del sector privado solicitan información sobre la metodología para determinar los precios de garantía, principalmente en sus aspectos prácticos. Para satisfacer en parte esa necesidad se decidió publicar este artículo, que sintetiza los criterios y procedimientos utilizados.

Antecedentes

La fijación de los precios de garantía del maíz, el frijol y el trigo data de 1953. Posteriormente se incorporaron otros cultivos, de manera que en 1970 había 12 sujetos a dicho régimen. Los criterios han sido diversos y no han tenido una visión global de sus efectos en el sector agrícola y el resto de la economía.

En 1972 se formó la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario,¹ encargada de elaborar los estudios técnicos para determinar los precios. En 1977 fue creado por decreto presidencial el Comité Técnico de Precios de Garantía y Variables de Comercialización para Productos del Campo, presidido por la Se-

* Subdirector de la Secretaría Técnica del Gabinete Agropecuario. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales.

1. Se integraba por la Conasupo; las secretarías de Agricultura y Ganadería, de la Presidencia, y de Recursos Hidráulicos; los bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario; la Aseguradora Agrícola, y la Productora Nacional de Semillas.

cretaría de Comercio y con la participación de la SARH, el Banrural y la Conasupo. Este cuerpo colegiado hizo las propuestas de los precios hasta 1979, cuando el gabinete agropecuario comenzó a fijarlos.

Con el establecimiento de los pactos de Solidaridad Económica (PSE) en 1988 y para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) en 1989 se redujo el número de productos sujetos al régimen de precios de garantía, de tal forma que en el ciclo primavera-verano de 1988 sólo se incluyó al maíz. En otros casos, como el de la soya, la cebada maltera y el sorgo, los precios de comercialización los negociaron directamente los productores y compradores, con la participación de la Secofi y la SARH; el resto de los productos se dejó al libre juego de la oferta y la demanda. En el ciclo otoño-invierno de 1988-1989 sólo se fijó precio de garantía al trigo y en el primavera-verano de 1989 únicamente al maíz, aunque el gabinete económico había recomendado incluir también al frijol.

Criterios para la fijación de precios de garantía hasta 1987

Debido al gran número de cultivos incluidos en el régimen de precios de garantía (12 en 1987) no era fácil establecer un criterio único para determinar éstos. Sin embargo, se hicieron esfuerzos para encontrar procedimientos más adecuados, procurando siempre garantizar al productor un ingreso mínimo, lograr una mayor producción y reorientar el patrón de cultivos según las prioridades nacionales. De 1970 a 1987 los criterios de determinación de los precios fueron los costos de producción, las tasas inflacionarias y los precios internacionales. Se consideraron también los efectos en los precios finales, en el índice nacional de precios al consumidor (INPC), en los subsidios y en las finanzas públicas, entre otros.

Costos de producción

En el análisis de costos de cultivos como maíz, frijol, trigo, sorgo y arroz² la tasa de rentabilidad o margen de utilidad que se debía otorgar a cada uno siempre suscitó discusión. Este concepto es el elemento de política que debía manejarse para que los precios de garantía pudieran cumplir con sus objetivos. Los datos del cuadro 1, sobre las tasas de rentabilidad otorgadas a cada uno de los cultivos, ilustran este problema.

Las tasas de rentabilidad en 1985 fueron muy contrastantes. Si se toma como referencia al maíz (maíz = 100) se observa, por ejemplo, que la del frijol fue 274% mayor, mientras que la de la soya fue 26% menor. En ese año, el maíz y la soya tuvieron las más bajas tasas. En 1987 la situación fue diferente: la rentabilidad del maíz mejoró con respecto a los demás productos, excepto el frijol, que lo superó 14%. Sin embargo, el año siguiente no se mantuvo esta política.

2. Con el propósito de mejorar la información de costos de producción, en 1985 la SARH inició, por acuerdo del gabinete agropecuario, la Encuesta Nacional de Costos de Producción, Coeficientes Técnicos y Rendimientos Agrícolas. Ésta fue concebida y asesorada por un grupo interinstitucional de las dependencias que integran dicho gabinete.

CUADRO 1

Tasas de rentabilidad en el ciclo primavera-verano¹
(Porcentajes)

Producto	1985		1987		1988	
	Tasa	Índice	Tasa	Índice	Tasa	Índice
Arroz	43	139	43	66	-15	-200
Soya	26	84	64	98	80	1 600
Frijol	116	374	74	114	13	260
Maíz	31	100	65	100	5	100
Sorgo	27	87	59	91	38	760
Trigo	51	165	50	77	39	780

1. Las tasas de 1985 y 1987 fueron agregadas al costo por tonelada para obtener el precio. En 1988 no se utilizó este procedimiento. Los precios se fijaron con otros criterios.

Fuente: SARH, Encuesta Nacional de Costos de Producción, Coeficientes Técnicos y Rendimientos Agrícolas.

En 1988, año de vigencia del PSE, la situación de los precios de los cinco cultivos analizados fue realmente caótica. Debe señalarse que sólo se fijaron para maíz y trigo; los del resto de los cultivos los negociaron productores y compradores con la intervención de la SARH y la Secofi. Con los costos de producción obtenidos de la Encuesta de 1988³ y considerando los precios, se estimaron las tasas de rentabilidad, en las que se observaron contrastes mayores que en 1985. El maíz tuvo una tasa de 5%; la del arroz, incluso, fue negativa, mientras que la de la soya fue la más elevada.

Otro problema con respecto a los costos es que varían mucho, principalmente en cultivos con una amplia gama de características tecnológicas como el maíz y el frijol. Esto se podría resolver con un análisis de costos y precios regionales o bien canalizando otro tipo de apoyos para equilibrar los ingresos.

La decisión de utilizar los costos de producción para fijar los precios de garantía de algunos cultivos se ha fundamentado en el principio de que cualquier empresa decide producir cuando sus expectativas de precios cubren sus costos totales y espera alguna utilidad. Según este principio, el precio se define mediante la siguiente igualdad:

$$P = CVM + MBG$$

Donde: CVM = Costo variable medio
MBG = Margen bruto de ganancia

El MBG debe cubrir los costos fijos promedio (CFM) más un margen neto de ganancias (MNG). Entonces el precio estaría dado por:

$$P = CVM + CFM + MNG$$

El formato aplicado en la Encuesta se elaboró para cubrir los términos de la ecuación referentes a los costos. El problema ha sido definir el MNG de cada producto para finalmente llegar a un precio.

3. Aunque se levantó la Encuesta, sus resultados no se usaron para establecer los precios.

Indicadores inflacionarios y precios internacionales

Para fijar los precios de garantía de los cultivos que carecían de estimaciones basadas en la Encuesta, se utilizaron otros criterios, principalmente los indicadores inflacionarios y los precios internacionales. En el caso de las oleaginosas se analizaron los costos industriales a partir de los precios de los aceites crudos y de las pastas, tanto del mercado interno como del externo. Este problema era complejo, pues el producto final debía guardar ciertas proporciones de las diferentes fuentes de aceite. Por otra parte, la decisión de importar más o menos aceites crudos o semillas afectaba la utilización de la capacidad de la industria aceitera.

Otro aspecto es que los precios de garantía deben darse a conocer antes de cada ciclo agrícola para incentivar la producción. Ante este lineamiento, en 1983 el gabinete agropecuario acordó determinarlos antes de la siembra; sin embargo, debido a las altas tasas inflacionarias de esos años, se realizó una revisión de costos antes de la cosecha y se hicieron ajustes a los precios previamente fijados. Al controlarse la inflación (con el PSE y posteriormente con el PECE) se consideró que establecer los precios antes del inicio del ciclo podría presionar al INPC, por lo que se decidió abandonar esta política para fijarlos al inicio de las cosechas.

Procedimientos operativos

De acuerdo con las disposiciones legales, la SARH presentaba las propuestas de precios de los diferentes cultivos, con base en los criterios descritos. Primero las analizaba la Comisión Operativa de Precios de Garantía (COPG)⁴ que, después de revisar la información, llegaba a acuerdos sobre los precios, mismos que turnaba a la siguiente instancia: el Grupo Técnico de Subsecretarios. Éste consideraba las recomendaciones de la COPG y a su vez llegaba a acuerdos que comunicaba a los titulares del gabinete agropecuario, quienes tomaban las decisiones finales. El anuncio oficial en los medios de comunicación estaba a cargo de una subcomisión integrada por la Secofi, la SARH y la SPP, y generalmente incluía lineamientos complementarios que facilitaban la comercialización de las cosechas.

Cabe señalar que en las diferentes instancias se analizaba información sobre los costos de producción, los indicadores inflacionarios, los efectos en los precios finales y en los subsidios, los precios internacionales, las recuperaciones de los créditos del Banrural, las posibles consecuencias en la producción, la estructura de cultivos y el ingreso de los productores.

A finales de 1987, al firmarse el PSE, se anunció un nuevo criterio para fijar los precios de garantía. Se dijo que "tendrán, durante 1988, el mismo valor real que [...] durante 1987; al tiempo que protege el ingreso de los campesinos evitará presiones inflacionarias adicionales". Este criterio prevaleció en 1989. En junio de ese año, al firmarse la concertación para el período agosto

de 1989-marzo de 1990 del PECE se dijo que "la revisión de precios de garantía y comercialización se hará con oportunidad, de acuerdo con el calendario agrícola, procurando en cada caso su mantenimiento en términos reales". En ella ya se habló explícitamente de precios de comercialización; para esas fechas, la mayoría de los 12 productos había quedado fuera de ese régimen.

Política actual

A mediados de 1988 empezó a analizarse la posibilidad de vincular más directamente los precios de garantía o de concertación a los internacionales. El Banco Mundial había propuesto que los precios internos (de garantía o de concertación) deberían oscilar en una banda de 0.90 a 1.25 del precio internacional elegido.

Para los productos de importación, el criterio del Banco Mundial era que los precios de garantía debían ser iguales al internacional convertido a moneda nacional, sumándoles los costos de importación desde el origen hasta los centros de procesamiento en México y restándoles los costos internos desde los centros de procesamiento hasta los predios.

A principios de 1989 se analizaron otras propuestas en diferentes instancias del gabinete agropecuario, pero no se tomó ninguna decisión. Se trata de las siguientes:

- La SARH sugería que los precios de garantía debían ser iguales a los que rigieran en el extranjero, convertidos a moneda nacional, multiplicados por la relación del índice de precios de los insumos en México y en el extranjero y afectados por un margen de protección.

- La SPP proponía que el de garantía debía ser el precio real del ciclo homólogo anterior más la referencia internacional, ajustado por un ponderador de ésta.

- La SHCP consideraba que el precio de garantía debía ser igual al internacional, convertido a moneda nacional (efecto eficiencia) y afectado por un arancel (efecto equidad).

Al darse a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se anunció, con referencia a los precios de garantía, que en "consulta con los productores, industriales y consumidores se buscará definir una fórmula de aplicación clara, automática y justa, que tome en cuenta las referencias de los precios internacionales y las diferencias en costos que prevalecen y los márgenes de protección y fomento que deben darse a nuestros campesinos". La política es, entonces, vincular los precios de garantía o de concertación a sus referencias internacionales.

En octubre de 1989, el gabinete económico adoptó algunos lineamientos metodológicos más específicos para los precios de productos agrícolas en el período 1989-1994, algunos de los cuales se aplicaron retroactivamente. Destacan los siguientes:

- Fijación de precios para el ciclo primavera-verano de 1989 en congruencia con la estrategia antiinflacionaria del PECE, procurando mantener su valor real con respecto a 1988.

- Precios de garantía en ese ciclo sólo para el maíz y el frijol, en sus variedades no preferentes, y de concertación para el resto

4. Integrada por directores generales de las dependencias del gabinete agropecuario.

de los cultivos. La compra, por parte de la Conasupo, de únicamente lo necesario para su reserva técnica.

■ Se pretende que en 1994 los precios de las semillas y de los granos básicos sean equivalentes al de referencia internacional, más los subsidios que reciban los productores de los países elegidos.

■ La alineación de los precios nacionales a una referencia internacional se hará con un margen de protección arancelaria que se irá modificando con el tiempo, hasta que los primeros se sitúen en la banda de 0.90 a 1.25 del nivel de los precios internacionales recomendada por el Banco Mundial.

Además de estos lineamientos generales, el gabinete económico señaló que la discusión y aprobación de los precios se dará en la Subcomisión de Concertación de Productos Agropecuarios, constituida en la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PECE. Éste es un cambio importante en la mecánica de fijación de los precios, pues antes se determinaban en las diferentes instancias del gabinete agropecuario.

A principios de 1990, empero, dicho gabinete analizó de nuevo el problema. En un documento elaborado por la SARH y la Secofi se exponen los elementos de un nuevo programa para consolidar el desarrollo de un sector agrícola más eficiente y competitivo:

- Variación de los precios a lo largo del ciclo agrícola.
- Distinción de variedades para premiar la calidad.
- Menor intervención estatal.
- Empleo de aranceles homogéneos para todos los granos básicos, en un nivel congruente con el que recibe la industria.

Aunque todavía no se han definido los detalles para el manejo aritmético, la política de precios es clara: se vincularán a las referencias internacionales. Aparentemente los distintos criterios discutidos desembocarán en un mecanismo sencillo. Sin embargo, hay que analizar diversos aspectos que incluyen desde la disponibilidad de la información y las características de la producción y del mercado mundial hasta las consecuencias de esta política en la producción nacional, en el patrón de cultivos, en el ingreso de los productores, en la demanda de insumos y de nuevas tecnologías y en otras variables como el INPC y los subsidios, entre otros.

Un aspecto que debe considerarse es la situación del mercado internacional. Las estadísticas sobre la producción y el comercio mundiales de granos permiten establecer la hipótesis de que este mercado tiene una estructura oligopólica cuyo líder, Estados Unidos, puede influir en la producción o en los precios. Por ejemplo, aunque 76% del maíz proviene de ocho países, Estados Unidos participa con 41% del total mundial y es el principal exportador, con 59 por ciento.

De igual modo, 84% de la producción mundial de sorgo se concentra en ocho países, de los cuales Estados Unidos participa con 30% y es también el primer exportador, con 73%. En trigo es el tercer productor mundial y el primer exportador. En arroz,

China, la India e Indonesia producen 64% del total pero, nuevamente, Estados Unidos es el segundo exportador después de Tailandia. Aquel país produce 51% de la producción mundial de soya y participa con 73% de las exportaciones.

Otro aspecto que debe analizarse es el de los rendimientos. La hipótesis es que, en condiciones de un mercado competitivo, los precios se fijan según los niveles de las curvas de los costos promedio y éstas se determinan por las productividades físicas, donde los precios de los insumos se establecen en sus mercados respectivos. Éste sería el modelo de fijación de precios para el productor en una economía competitiva.

Sin embargo, el problema es mucho más complejo, pues difícilmente se puede encontrar algún país cuya economía no tenga distorsiones; las más obvias son los subsidios a los insumos y los servicios y la fijación de precios con intervención de los gobiernos.

Aunque hay distorsiones en todos los sectores de la economía, sin duda se acentúan más en la agricultura. Según un documento del Banco Mundial,⁵ la CEE paga precios elevados a los agricultores aunque su producción sea excesiva. En Japón los arroceros reciben por sus cosechas el triple del precio mundial. En Estados Unidos se paga a los agricultores para que no cultiven sus tierras. Los principales objetivos de estas políticas son estabilizar e incrementar los ingresos de los productores y reducir el ritmo al que éstos abandonan el sector agrícola para dedicarse a otras actividades.

Con esas distorsiones no es fácil que los precios mundiales se ajusten a un modelo competitivo, pero aún así es importante hacer algunas referencias sobre los rendimientos, suponiendo que de alguna manera influyen en los niveles de precios.

Trigo

En trigo, con un rendimiento de 4.7 ton/ha, México podría tener alguna ventaja con respecto a Estados Unidos, que apenas obtiene 2.5 ton/ha en promedio. Esto se refleja claramente en los coeficientes de protección nominal (precios de garantía nominal/precio de frontera nominal). En 1980-1989 éstos fueron menores que la unidad, excepto en los años en que los precios reales fueron superiores al año base, 1980 (véase el cuadro 2).

Cabe señalar que en ese período los precios de garantía internos se fijaron con base en los costos de producción más una utilidad. De esta manera, si la frontera se hubiera abierto en las épocas de cosecha, las importaciones se podrían haber efectuado con un arancel cero y, aun así, el precio interno habría sido más bajo, resultando ventajoso exportar si el producto cumpliera las normas de calidad internacionales, aunque no habrían afectado el mercado, dado que su participación es insignificante.

Una de las estrategias que se plantean en la actual política de precios y de comercio exterior es aumentar gradualmente los precios, al productor y al consumidor, de los productos cuyas cotizaciones sean actualmente inferiores a las internacionales. El trigo estaría en esta situación. Los productos tendrían precios más

5. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986.

CUADRO 2

Coefficientes de protección nominal

Año	Maíz	Trigo	Sorgo	Soya
1980	1.23	0.91	0.79	1.07
1981	2.03	1.25	1.26	1.65
1982	1.12	1.04	0.66	1.26
1983	0.88	0.80	0.60	0.74
1984	1.35	0.98	1.04	1.24
1985	1.30	1.21	0.89	1.28
1986	1.37	0.89	1.05	1.00
1987	1.35	0.79	0.98	1.05
1988	1.26	0.93	1.10	1.23
1989	1.39	0.81	1.23	1.58

Fuente: Elaborado con información del gabinete agropecuario y del Banco Mundial.

elevados, pero no necesariamente mayores utilidades, pues aquéllos generalmente van asociados a incrementos en algunos rubros de los costos, principalmente en aquellos que es difícil controlar por su alta demanda estacional, como la maquila, que representa alrededor de 42% del costo total. El otro efecto se produce en el precio del pan, que a su vez incide en el INPC.

Sorgo

El rendimiento promedio del sorgo es 10% menor en México que en Estados Unidos. Sin embargo, en el ciclo primavera-verano los estados productores más importantes, como Guanajuato, Jalisco y Michoacán, obtienen rendimientos promedio de más de 5 ton/ha. Gracias a ello, en gran parte del período 1980-1989 los coeficientes de protección nominal se acercaron a la unidad o incluso fueron menores. Este cultivo tuvo el coeficiente de protección más elevado en 1981, cuando el precio real internacional cayó bruscamente con respecto al año anterior.

En 1983 no se asignó precio de garantía al sorgo; se concertó uno de comercialización con los productores, incrementándose 87% del ciclo primavera-verano de 1987 al de 1988. Como la inflación en este mismo período fue de 49%, la relación de precios sorgo/maíz aumentó a 0.80, a pesar de que se había tratado de mantenerla en 0.60, que se consideró como punto de equilibrio para frenar la sustitución sorgo-maíz. En la cosecha del ciclo primavera-verano de 1989 prácticamente no hubo intervención para fijar el precio. Además, durante el período de cosecha se liberó de permiso previo a la importación y se fijó un arancel cero. Con ello el precio medio rural se estabilizó en alrededor de 350 000 pesos/ton, manteniéndose la relación sorgo/maíz en 0.80. Seguramente habrá fuertes presiones de las organizaciones de productores para que esta relación de precios se mantenga. Como consecuencia inmediata de ello, aumentarán las superficies cultivadas de sorgo.

Soya

En el caso del cultivo de la soya, el rendimiento promedio (1980-1988) en México es 10% menor que el de Estados Unidos. Sin embargo, en Sonora y Sinaloa, donde se obtiene más de

80% de la producción nacional, los rendimientos son mayores,⁶ entre 11 y 15 por ciento, con respecto a los de Estados Unidos. En esta situación podría esperarse que los coeficientes de protección nominal del cultivo fueran similares a los del sorgo. Sin embargo, no sucede así; los datos indican que en general la soya tuvo mayor protección. Destacan 1981 y 1989, cuando se observaron los coeficientes más altos, debido principalmente a las bruscas caídas del precio internacional, pero también al repunte del de garantía. De 1987 a 1989 éste se incrementó 142%, mientras que el aumento del INPC fue de 102 por ciento.

Los estados de Sonora y Sinaloa podrían tener una mayor competitividad, pero hay datos que permiten suponer que los costos del cultivo son elevados por el uso excesivo de algunos insumos. Pese a que las recomendaciones técnicas indican que la respuesta al nitrógeno es poca o nula, la mayoría de los productores utiliza este insumo en cantidades elevadas. Sería importante hacer una revisión a fondo de la estructura de costos, dados los indicios de que algunos insumos se emplean en exceso.

Maíz

En el caso del maíz las diferencias en los rendimientos son grandes. De 1980 a 1988 éstos fueron de 1.7 ton/ha en promedio, mientras que en Estados Unidos ascendieron a 6.6 ton/ha. Esto sin duda ha afectado el comportamiento del coeficiente de protección nominal, aunque también lo hacen las fuertes variaciones de los precios internacionales. En 1981 el de garantía nominal superó en 100% al precio de frontera nominal, debido principalmente a una caída del internacional y a un aumento del de garantía real (el más alto del período). En 1983 se observó el coeficiente de protección más bajo debido a que el precio internacional se incrementó 33% y el tipo de cambio 110%. De 1984 a 1989 el coeficiente de protección nominal fue en promedio de 1.34. En este período se observaron fluctuaciones menores alrededor de la media.

Un problema clave de este cultivo es el de los exiguos rendimientos. Aun en las áreas de riego, éstos son bajos en comparación con los de Estados Unidos. En promedio apenas se obtienen tres toneladas. Guanajuato obtiene los mayores rendimientos, con alrededor de 4 ton/ha. En todo el país se cultivan en promedio 690 000 ha de riego, que producen alrededor de 2 millones de toneladas de maíz.

Algunas posibles causas de tan escasos resultados pueden ser de carácter tecnológico. La encuesta de costos de este cultivo en el ciclo primavera-verano de 1988 indica, por ejemplo, que 60% de la superficie se siembra con semilla criolla; sólo 87% se fertiliza (sin indicar los niveles) y en sólo 38% de la superficie se combinan los fertilizantes y la semilla mejorada.

La política actual de precios señala que disminuirán paulatinamente los precios de los granos con precios mayores que los internacionales. Si se aplica este lineamiento para el maíz, es de esperar que su precio de garantía se rezague aún más, causando así un descenso en la producción. □

6. La encuesta de costos de 1987 indica rendimientos de 2 304 ton/ha en Sonora y 2 223 ton/ha en Sinaloa.