

Los subsidios a la comercialización de granos y los ejidatarios de Guanajuato: ¿una vía para conservar su identidad como graneleros?

María Cristina Steffen Riedemann*

Resumen: En este trabajo se analizan los principales programas de apoyo a la comercialización de granos impulsados por el gobierno mexicano en los últimos años, caracterizados por la disminución creciente de su ámbito de influencia, su exclusiva orientación a las regiones de agricultura comercial, su focalización a un número cada vez menor de productores y su falta de continuidad. El objetivo central es estudiar los efectos que tienen estos programas en los pequeños productores ejidales que producen maíz, trigo y sorgo para el mercado. Por otra parte, reflexionar sobre la posibilidad de que, gracias a la existencia de estos programas que se inscriben en las políticas gubernamentales recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, los ejidatarios logren mayor competitividad y puedan integrarse de manera más ventajosa al comercio multilateral, lo que favorecería la conservación de su identidad como productores de granos y su reproducción social. Sin embargo, el estudio de ejidatarios que cultivan tierras con buen potencial productivo muestra las enormes limitaciones de estos programas para lograr dichas metas.

Palabras clave: granos, ejidatarios, OCDE, mercadeo.

* Doctora en historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa Correo electrónico: <cristinasteffen@yahoo.com>.

Introducción

Aunque el comercio internacional de productos agrícolas se ha practicado desde hace siglos, la agricultura no participaba plenamente en las negociaciones comerciales multilaterales. Así, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea excluyeron a la agricultura del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade) cuando éste se constituyó en 1947 y sólo se empezó a contemplar su participación a partir de la Ronda de Uruguay en 1986. En esa ocasión el libre comercio en la agricultura fue promovido por sus patrocinadores con el argumento de que ayudaría a los países industrializados a controlar el gasto en agricultura, propiciaría que los países del hemisferio sur aprovecharan sus ventajas comparativas en los mercados globales y mejoraría el precio de las mercancías agrícolas. Fue a partir de la consolidación del neoliberalismo en 1995, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en sustitución del GATT, cuando se integraron los mercados alimentarios al proceso de liberalización y privatización. El Acuerdo para la Agricultura de la OMC obligó a los países del sur a suprimir el subsidio a los precios y a abrir sus mercados agrícolas, mientras Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron altos subsidios a su producción local (McMichael, 2009: 1). En la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996, auspiciada por la FAO, incluso los países del sur, presionados por los países industrializados, aceptaron que la apertura comercial era esencial para alcanzar la seguridad alimentaria y empezaron a suprimir las barreras arancelarias, y a eliminar los subsidios a los productores ineficientes y las reservas alimentarias controladas por los gobiernos.

Sin embargo, no existe en la realidad el libre mercado para la agricultura porque los mercados internacionales están controlados por un reducido número de agronegocios transnacionales, como Cargill/Monsanto, ADM, Conagra, Continental y Bunge, que determinan los precios de los alimentos a los que deben subordinarse los productores. Esta situación es más grave aún para los productores de los países del sur que no disponen de carreteras adecuadas y de infraestructura de almacenaje, además de que enfrentan una distribución desigual de la tierra, carecen por lo general de poder de negociación en el mercado y no cuentan con el apoyo de instituciones locales y nacionales fuertes. Esta realidad puede originar muchos tipos de mercado, pero ninguno libre (Murphy, 2009: 1-2).

En los últimos años han sido frecuentes los estudios sobre la problemática alimentaria que señalan los fracasos que ha experimentado el Acuerdo para la Agricultura.¹ En efecto, la regulación establecida en éste no condujo a la disminución del gasto público para la agricultura en los países industrializados, y los subsidios que se siguen destinando a productores y agronegocios en aquellos países distorsionan los mercados globales. Por otra parte, ante las presiones de Estados Unidos y la Unión Europea, los países del sur aceptaron importaciones cada vez mayores de alimentos básicos que deprimieron los precios y los incentivos para la producción local, con lo que se ha exacerbado el déficit de alimentos. Además, los precios de los alimentos básicos no se incrementaron, sino, como señaló la FAO, entre 1997 y 2003 disminuyeron 53% (Murphy, 2009: 2). El alza extraordinaria que experimentaron los precios de los granos básicos en los años 2006 a 2008 no implicó una superación de este problema, ya que los precios de los fertilizantes, plaguicidas y energéticos se dispararon de manera paralela, encareciendo los costos de producción (Holt-Giménez, 2008: 7; Soto, 2009: 5).

El Acuerdo para la Agricultura tampoco actuó para enfrentar los precios *dumping* impuestos por Estados Unidos y la Unión Europea, que impiden a los alimentos básicos la libre competencia en el mercado internacional, al ofertar sus productos a precios inferiores a sus costos de producción. La agricultura de los países del sur está siendo arrasada por la venta de estos productos a un precio *dumping*, una de las prácticas más graves que distorsionan el comercio mundial. El Institute for Agriculture and Trade Policy calculó en Estados Unidos el nivel del *dumping* de 1990 a 2001 comparando el costo de producción del trigo, maíz, soya, arroz y algodón con el precio de venta al pie de la parcela y el precio de exportación. Para el trigo el nivel de *dumping* alcanzó 40%, para el maíz, osciló entre 25 y 30%; llegó a 30% para la soya, 20% para el arroz y 57% para el algodón (Ritchie, Murphy y Lake, 2003: 2-3). La competencia desigual a la que se ven sometidos los productores del sur ha ocasionado la expulsión de muchos de ellos de los mercados locales,

¹ Ver entre otras publicaciones: *Monthly Review*, julio-agosto, 2009 y septiembre 2009, en <www.monthlyreview.org>; *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, enero 2009, en <www.frankcass.com>; Documentos políticos de Vía Campesina, octubre 2008, en <www.viacampesina.org>; *América Latina en Movimiento*, núm. 436, septiembre 2008, en <www.alainet.org>; los documentos del Institute for Food and Development Policy, en <http://twitter.com/foodfirstorg> y los documentos de Focus on the Global South, en <www.focusweb.org>.

la quiebra e incluso el abandono de la tierra, sobre todo de numerosos campesinos.

A pesar de la evidente inequidad que rige en el mercado internacional de alimentos básicos, Estados Unidos y la Unión Europea no han intervenido en la regulación de los precios, sino que han compensado a sus productores con programas de apoyos directos al ingreso. De la misma manera, los países del sur, cuyos mercados agroalimentarios nacionales están subordinados al mercado internacional y a tres o cuatro empresas transnacionales que los controlan internamente, han permanecido ajenos a la regulación del mercado y, a cambio, los gobiernos han implantado programas de apoyo directo al ingreso, sólo que restringidos a un número cada vez menor de productores.

La liberalización comercial y el retiro del Estado de la regulación de la agricultura en los países del sur han transformado de manera radical las sociedades rurales, marcadas por la estrecha integración al mercado, incluso de los campesinos y agricultores familiares (Amin, 2008; Forero *et al.*, 2002: 13). Por otra parte, se ha señalado (Llambí, 1991: 73-76) que algunos campesinos latinoamericanos se han incorporado a nichos de mercado que, además de permitirles su reproducción social, han propiciado el incremento de relaciones de producción bajo contrato con la agroindustria y algunos han logrado iniciar procesos de acumulación de capital.

Sin embargo, si se observa la realidad de nuestras sociedades rurales es posible notar que el pequeño productor totalmente integrado al mercado no logra acceder a ese proceso de capitalización, salvo escasas excepciones, sino más bien se transforma en una especie de subcontratista o trabajador a domicilio, atrapado por el agronegocio que le surte de insumos y maquinaria y la industria que consume sus productos, tal como lo sostiene Amin (2008) en referencia a la agricultura familiar y a la agricultura campesina en el mundo.

En los años ochenta del siglo pasado México adoptó el modelo de desarrollo regido por el libre mercado, abandonando desde 1989 la concepción del desarrollo nacional que asignaba al campo el papel de garantizar la oferta de alimentos suficientes y baratos al conjunto de la población nacional, lo cual implicaba la defensa de la producción nacional y de la soberanía alimentaria. Al aceptar que México no tenía ventajas comparativas en la producción de granos, el gobierno optó por

adquirir volúmenes crecientes en el mercado internacional, donde los precios son más bajos por las razones ya dichas.

En concordancia con lo anterior, el gobierno delineó un nuevo sistema de políticas para el campo que implicó la privatización de las empresas paraestatales, la eliminación de los subsidios al crédito, semillas, fertilizantes y energéticos, y la supresión de los precios de garantía para los 12 cultivos básicos entre 1989 y 1994. A partir de 1993 transformó todos estos apoyos en pagos directos a los productores, mediante la creación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que constituye un subsidio desligado del producto, los precios y el volumen, ya que se otorga por hectárea, supuestamente para evitar distorsionar el mercado (De Ita, 2003: 43). En adelante, los precios internos se equipararon a los precios vigentes en el mercado internacional más los costos de maniobras y transporte, a los que se denominó *precios de indiferencia*. Sin embargo, el gobierno no siempre ha respetado su propia decisión y ha fomentado precios nacionales más bajos, como lo refiere De Ita para el maíz, trigo y sorgo en los primeros años de vigencia del TLCAN (De Ita, 2000: 71, 30, 166), y como se repitió con el maíz de Sinaloa en ciclo otoño/invierno 2005/2006, cuando el precio de indiferencia era de 1 680 pesos por tonelada y el precio promedio pagado al productor sólo alcanzó 1 400 pesos (Steffen, Tarrío y Ruiz, 2009).

Para compensar la caída de los precios nacionales, con frecuencia por debajo de los costos internos de producción, en 1991 el gobierno federal creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y lanzó varios programas de apoyo a la comercialización de los granos, entre los que destaca el de Apoyo Directo al Ingreso Objetivo y la Agricultura por Contrato. Pero estos programas tienen un reducido ámbito de influencia pues están destinados a las zonas de agricultura comercial, y dirigidos hacia un número cada vez menor de productores, que constituyen sólo una parte del universo máximo establecido por las instituciones, consistente en 300 000 productores excedentarios aptos para recibir subsidios a la producción y comercialización. A esto se agrega la inestabilidad de los programas, que pretenden dar respuestas coyunturales a problemas estructurales y, por lo tanto, la ausencia de políticas de mediano y largo plazo que pudieran promover el desarrollo sustentable del sector rural. Éstas son las características de los programas destinados a apoyar la comercialización de los granos básicos, productos esenciales en el patrón de cultivo de los campesinos que en

México suman alrededor de tres millones y los que, al contrario de la opinión oficial, en su mayoría comercializan una parte de su cosecha, por pequeña que sea, aunque posteriormente deban comprar el grano en el mercado.

De hecho, en ellos se percibe la continuidad de la subordinación política del campo a los lineamientos impuestos por los organismos financieros internacionales y reiterados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2006, cuyos principales objetivos son asegurar que el sector agroalimentario sea sensible a las señales del mercado, demuestre eficiencia, sea sostenible e innovador y que esté mejor integrado al sistema de comercio multilateral (OCDE, 2006: 46). Incluso, en las evaluaciones de los logros recientes de México en la aplicación de estas políticas, realizadas por la OCDE en los años 2006 y 2007, este organismo concluyó que aún era necesario profundizar las reformas para que el sector agroalimentario mexicano se integrara mejor al sistema de comercio multilateral y fuera más sensible a las señales del mercado.

Con este fin, la organización recomendó culminar los cambios a la ley agraria para privatizar la tierra ejidal y comunal, reformar el Procampo, reducir o suprimir los subsidios a la energía, eliminar las barreras comerciales aún vigentes, reemplazar el programa de Apoyo Directo al Ingreso Objetivo y modificar otros programas de apoyo a la comercialización de los granos (OCDE, 2006: 204-208; OCDE, 2008: 3-5).

A pesar del inocultable descalabro que ha ocasionado en el campo y en la sociedad rural la aceptación de las estas políticas y la implantación de programas para ponerlas en práctica, las autoridades mexicanas, impertérritas, siguen aceptando que no existe una forma alternativa de desarrollo económico y social a la impuesta por el Banco Mundial, para el cual la agricultura campesina existente en los países del tercer mundo debe ser desplazada porque, a su parecer, impide la modernización del campo y, por lo tanto, frena el progreso.

Con este contexto como referente, en este artículo se estudian los programas gubernamentales cuya finalidad es otorgar a los productores de granos apoyos directos al ingreso, orientados a compensar los precios establecidos por el mercado internacional que reducen drásticamente la rentabilidad de sus cultivos. Por otra parte, analiza las crecientes dificultades que enfrentan los ejidatarios productores de granos para comercializar sus cosechas, ocasionadas por las insuficiencias de los mismos

programas. Aunado a lo anterior, reflexiona sobre la posibilidad de que los ejidatarios que producen maíz, trigo y sorgo para el mercado gracias a los apoyos entregados por dichos programas logren integrarse de manera más favorable al sistema de comercio multilateral –como sostienen los objetivos de la OCDE– y que, por lo tanto, tengan la capacidad de alcanzar una mayor rentabilidad en sus procesos productivos, que favorezca su supervivencia como productores de granos.

Para aproximarse a una explicación, el artículo abarca el periodo 2000-2009 y la referencia concreta la constituye un grupo de ejidatarios del municipio de Valle de Santiago, Guanajuato, que producen maíz y sorgo en los ciclos de primavera/verano, y trigo y cebada en los de otoño/invierno. Ellos se han esforzado por todos los medios para adaptarse a las condiciones impuestas por la apertura comercial, proceso en el que son asistidos por personal técnico de sus organizaciones, hijos de ejidatarios, que han alcanzado un alto grado de capacitación tanto en labores de cultivo como en la comercialización de granos. Disponen de tierras de riego con buen potencial productivo, aunque la reducida superficie de las parcelas familiares, que oscila entre tres y siete hectáreas, constituye una barrera de carácter estructural al desarrollo. Forman parte del sector ejidal que se ha denominado comercial y desde inicios de los años sesenta del siglo pasado hasta fines de la década de los ochenta tuvieron acceso a las innovaciones tecnológicas gracias al crédito público, los precios de garantía y otros subsidios proporcionados por el Estado. A pesar de las condiciones adversas que han enfrentado desde la implantación de las políticas neoliberales en el campo, las tecnologías adoptadas les han permitido igualar los rendimientos de su maíz con los que obtienen los granjeros estadounidenses y se esfuerzan en participar en los programas de comercialización gubernamentales. Un factor muy importante en su permanencia es que han logrado sostener y fortalecer sus organizaciones productivas, creadas a inicios de los años ochenta, como la Unión de Ejidos 16 de Abril, el Fondo de Aseguramiento Domingo Ledezma y el Módulo de Riego IV, mismas que están vinculadas con otras organizaciones regionales e incluso nacionales, como en el caso de la Unión de Ejidos 16 de Abril, que pertenece a la Asociación Nacional de Empresas Campesinas Comercializadoras, y a través de ésta, a Vía Campesina Internacional.

Principales subprogramas de apoyos directos a la comercialización y su impacto

Antecedentes

Aunque desde mediados de los años ochenta del siglo pasado el gobierno mexicano buscó privatizar la comercialización de los granos, fue a partir de 1989 cuando este proceso se intensificó. Hasta este año la política de precios agrícolas se inscribía en una economía cerrada en la que existían precios de garantía para granos y oleaginosas, garantizados por el gobierno a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que compraba, financiaba, almacenaba y distribuía las cosechas nacionales y controlaba las importaciones mediante el sistema de permisos previos de importación. En 1989 perdió el control del mercado externo, disminuyeron los aranceles y se eliminaron los permisos previos de importación para sorgo, soya y demás oleaginosas, y en 1993 también para trigo, frijol, maíz y cebada. Se suprimieron los precios de garantía, con excepción de los del maíz y frijol, que se conservaron hasta 1993. Finalmente, en 1998 desapareció la Conasupo (De Ita, 2000: 33-34; Fritscher y Steffen, 1991: 108-110).

El desorden reinante en la comercialización de los granos durante los años 1989 y 1990 y el descontento de los productores cuya producción carecía de precios remunerativos y de mercados asegurados se generalizó en el país. Para dar salida a la producción nacional el Estado se vio obligado a implantar un esquema que llamó de transición, consistente en la entrega de subsidios a los grandes consumidores de grano para que pagaran el producto nacional al mismo precio que desembolsarían por adquirir el grano importado, es decir, el precio de indiferencia. Con este fin, en 1991 creó Aserca, cuyo objetivo fue diseñar y poner en práctica políticas que compensaran temporalmente al productor nacional por las deficiencias estructurales existentes en el país y por las asimetrías con los subsidios recibidos por los competidores extranjeros (Steffen, 2003: 138-140).

A partir de su creación, Aserca ha sido la entidad encargada de impulsar una variedad de programas y subprogramas de apoyo a la comercialización. En 1995 lanzó el Programa de Apoyo a la Comercialización, que otorgaba, aunque sólo en algunas regiones, “pagos predeterminados” a compradores de las cosechas y “apoyos directos” a ciertos productores, calculados a partir de precios de referencia por tonelada

establecidos por Aserca. Los granos favorecidos eran arroz, sorgo, trigo, soya, cártamo y algodón; en 1996 se incluyó al maíz.

En el año 2000 este programa cambió su denominación a Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, el cual, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, experimentó en 2001 cambios significativos. Entre estos últimos estuvo la disposición de que la entrega de los subsidios a los productores que vendieran su producción se haría de manera directa y no a través de los compradores, como había ocurrido hasta entonces. Por otra parte, extendió su acción a 28 entidades federativas (“Programa de Apoyos a la Comercialización”, 2003: 25-35). Una nueva rectificación realizada en 2002 condujo a la creación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. El nuevo programa comprendió los subprogramas: Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, Apoyos para la Adquisición de Coberturas de Precios Agropecuarios, Apoyos Directos a la Pignoración, Apoyos Directos para la Conversión de Cultivos. También incluyó los esquemas de: Apoyos a la Exportación y Cabotaje y Flete Terrestre, Apoyos a la Agricultura por Contrato y Apoyos para la Atención a Factores Críticos de Comercialización de Productos Agrícolas (Coordinación General de Apoyos a la Comercialización de Aserca, 2005a: 8). En junio del 2003 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (Sagarpa, 2003: 26-80) las reglas de operación de este programa. Aunque ha habido modificaciones en el énfasis otorgado a los subprogramas o esquemas, así como cambios en los montos financieros destinados a cada uno de ellos, en esencia este programa se mantiene hasta la actualidad, aunque en enero de 2008 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) le dio la nueva y más breve denominación: Programa de Atención a Problemas Estructurales.

El Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, que había sido creado en 2001, se convirtió en uno de los principales instrumentos de esta política. El otro subprograma relevante, que en los últimos ciclos desplazó al anterior, fue el de Apoyos para la Agricultura por Contrato en sus dos vertientes: la orientada fundamentalmente al trigo y al sorgo y la de compras anticipadas de maíz blanco (Aserca, 2008b: 18).

Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo

Características

Su propósito central es otorgar certidumbre económica a los productores de granos mediante la reducción del riesgo y el fomento de una mejor competitividad en el mercado, lo que conduciría a un incremento de la rentabilidad de la producción. Su población objetivo está constituida sólo por aquellos productores que disponen de excedentes comercializables de los productos denominados “elegibles”: maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero.

Si el precio de mercado que obtiene el productor por cualquiera de estos productos elegibles es inferior al ingreso objetivo, Aserca le proporciona directamente la diferencia. El precio de mercado se calcula a partir del vigente en el mercado internacional, de las ofertas de los compradores durante la cosecha, de los precios pactados en la agricultura por contrato y de las condiciones que presenta el mercado regional. Sin embargo, quienes en realidad imponen los precios son Cargill, ADM, Bachoco, Arancia, Maseca y Minsa gracias al control monopsónico que ejercen en el mercado de granos.

En cierto sentido, este programa se propuso reemplazar el sistema de precios de garantía que desapareció junto con la Conasupo en 1989. Pero tiene una diferencia fundamental con él: no es un subsidio universal, sino que está orientado sólo a aquellos productores que la Sagarpa consideró que tienen excedentes de producción destinados al mercado y venden con el respaldo de facturas oficiales. Este tipo de productores suma 300 000 en todo el país (Aserca, 2003: 46).

En 2003 Aserca estableció un ingreso objetivo para cada uno de los productos elegibles, el cual permaneció invariable hasta diciembre de 2008, cuando se reformó (cuadro 1).

Sin embargo, el disponer de cosechas excedentarias no garantiza al productor su participación en el subprograma, puesto que además tiene que cumplir con numerosos requisitos que no siempre están a su alcance (Sagarpa, 2003: 36-37).

En el año fiscal 2004 el Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo recibió 38% de los recursos destinados a la comercialización de granos; en 2005 este porcentaje se elevó a 67% y en 2007 descendió a 28%. Con respecto a los volúmenes subsidiados, en 2004 éstos

CUADRO I. PRODUCTOS ELEGIBLES BENEFICIADOS CON APOYOS POR INGRESO OBJETIVO

Productos elegibles	Ingreso objetivo (pesos por tonelada)	
	2003-2008	1 de enero de 2009
Maíz	1 650	2 100
Trigo	1 800	–
Trigo panificable	–	2 730
Trigo cristalino	–	2 415
Sorgo	1 270	1 785
Cártamo	3 300	4 200
Canola	3 500	4 515
Algodón pluma	0.64 dólares EUA por libra	12 600
Arroz	2 100	2 940
Soya	3 000	4 200
Triticale	1 800	–
Trigo forrajero	1 525	–
Girasol	–	4 200
Avena	–	2 520

Fuente: Sagarpa, 2003: 35 y 2009a.

equivalieron a 38%, en 2005 a 48% y en 2007 a 21% (Aserca, 2005a: 11-12; 2006a: 14).

Debido al incremento de los precios de los granos en el mercado internacional, que desde 2006 superaron con mucho los ingresos objetivo establecidos en 2003, su cobertura se redujo drásticamente (Aserca, 2008b: 20) hasta que en 2008 casi no operó. El cuadro 2 muestra la significativa reducción de los recursos y volúmenes que se atendieron en el periodo.

Este subsidio es muy inequitativo ya que privilegia a los estados en los que predomina la agricultura comercial. En 2004 Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California acapararon 62% de las toneladas apoyadas, y en 2005 los mismos estados, excluyendo a Chihuahua, concentraron 72%. Aunque a distancia considerable, Jalisco, Guanajuato y Michoacán conjuntaron en 2004 cerca de 29%

CUADRO 2. APOYOS DIRECTOS AL INGRESO OBJETIVO. VOLUMEN Y MONTO. AÑOS FISCALES 2004, 2005 Y 2007

2004		2005		2007	
Toneladas	Miles de pesos	Toneladas	Miles de pesos	Toneladas	Miles de pesos
9 565 509	2 125 341.47	12 082 531	4 260 007.18	1 019 269	971 659

Fuente: Aserca, 2005a: 13; 2006a: 16, y 2008b: 29.

del volumen apoyado, y en 2005, 16%. Si se suma la participación de ambos bloques, resulta que en 2004 acapararon 91% de la producción subsidiada y en 2005, 88%.

El destino de los recursos financieros siguió la misma tendencia: en 2004 cerca de 65% de ellos fue para los cinco estados del norte del país y en 2005 esta proporción aumentó a 78%. Si se agregan los tres estados del centro, se observa que en 2004 los ocho estados concentraron más de 86% y en 2005 cerca de 88% (Aserca, 2005a: 13, y 2006b: 16).

Los reducidos apoyos otorgados en 2007 experimentaron un mayor índice de concentración, ya que más de 60% se destinaron a Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Baja California (Aserca, 2008b: 29-30).

El maíz ha recibido el grueso del subsidio directo al precio. En 2004, 62% de los recursos se destinó a 7 999 258 toneladas de maíz, que representaron 83% de la producción apoyada. En 2005 la cifra de recursos monetarios y tonelaje fue de 51% y 58%, respectivamente, con lo que mantuvo el predominio, que perdió en 2007 como consecuencia del incremento de los precios internacionales. Cabe señalar que más de la mitad del apoyo para este grano se ha orientado a Sinaloa (Sagarpa, 2004:15), debido a que en la última década esa entidad se convirtió en el primer productor de maíz bajo las reglas de la agricultura comercial y, sobre todo, porque son grandes productores los que concentran la producción de maíz, lo cual les ha otorgado mayor capacidad de negociación con el Estado para ser receptores de los subsidios (De Ita, 2003: 6).

Aunque mucho menos favorecidos, los otros granos que reciben apoyos son el trigo y el sorgo. Sonora acaparó los subsidios al trigo (Sagarpa, 2006: 34) y Tamaulipas los destinados al sorgo (Sagarpa, 2006: 34; Aserca, 2006a 18).

Los productores que cada año son beneficiados con el apoyo del subprograma son muy pocos y se han mantenido bastante estables desde la implantación de éste en 2001 con el Programa que antecedió al vi-

CUADRO 3. PRODUCTORES RECEPTORES DE APOYOS DIRECTOS AL INGRESO OBJETIVO, 2001-2005 Y 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2007
Productores beneficiados	118 752	100 721	129 271	184 246	118 010	132 848

Fuente: Aserca, 2006b: 100-102, y 2008b: 30.

CUADRO 4. SUBPROGRAMA DE APOYOS DIRECTOS AL INGRESO OBJETIVO. PRODUCTORES SOLICITANTES Y BENEFICIADOS

	2004	2005	2006	2007
Solicitantes	247 447	140 482	135 080	157 456
Beneficiados	187 174	118 010	133 382	132 848

Fuente: Aserca, 2005a: 29 32, y 2008b: 144.

gente (cuadro 3). A la vez, un número considerable de productores que presentan solicitud para recibir el apoyo son rechazados (cuadro 4).

Finalmente, hay que destacar que sólo los productores que están organizados para la comercialización de sus cosechas y tienen capacidad de presión para defender sus derechos logran obtener los apoyos.²

Cambios recientes

El alza de los precios de los granos en el mercado internacional desde mediados de 2006 llevó a las instituciones agropecuarias a considerar la posibilidad de suprimir este subprograma; sin embargo el posterior descenso de los precios y la incertidumbre provocada por la crisis internacional motivaron la decisión de reestructurarlo. Desde mediados de 2008 los productores habían manifestado con insistencia la necesidad de mantenerlo, pero incrementando los montos del ingreso objetivo por producto, a fin de compensar el encarecimiento sin precedente de los insumos para los cultivos. Insistieron en que por lo menos se les

² Para una evaluación detallada de este programa para el periodo 2001-2005, consultar Steffen, 2007: 69-103.

debía garantizar la recuperación de los costos de producción. El 2 de enero de 2009, la Sagarpa publicó los nuevos montos que regirán hasta el año 2013 (cuadro 1), mismos que no satisficieron la demanda de los productores por ser inferiores a sus costos de producción. Consideran que en lugar de los 2 100 pesos por tonelada de maíz fijados por Aserca el monto debería ser de 3 000 y 3 300 pesos para la tonelada de trigo, en lugar de 2 730 en el caso del panificable y 2 415 para el cristalino. Sin embargo, hasta ahora Sagarpa ha mantenido invariable su decisión al respecto.

Efectos en los ejidatarios del Bajío guanajuatense

Según Procampo, el número de productores de ese estado que recibe anualmente el subsidio por hectárea cultivada con granos, oscila entre 130 000 y 158 000 (Aserca, 2004b: 27; Procampo, 2001). De este universo, en 2005 sólo 10 573 recibieron el subsidio a la comercialización otorgado por el Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo (Aserca, 2005b: 134). Y en 2007, ante el alza de los precios en el mercado internacional que dejó muy por debajo el monto del Ingreso Objetivo establecido por Aserca, los receptores fueron 10 (Aserca, 2008b: 118).

Los trámites para recibir el apoyo son largos y muy complicados. Los pagos se retardan. Los productores de trigo que cosecharon en mayo del 2002, a fines de agosto aún no recibían el apoyo directo. Para el sorgo que se vendió en octubre del 2001, el apoyo se dio apenas en julio del 2002. La mayoría de los productores de maíz del ciclo primavera/verano 2004, que vendieron su grano en octubre de ese año, en mayo de 2005 todavía no habían recibido el apoyo directo. Por esto la protesta reiterada de los productores es que los apoyos complementarios al precio llegan tan desfasados que ocasionan su caída en cartera vencida cuando tienen crédito, y el retraso de las labores de cultivo del ciclo productivo posterior por la carencia de recursos financieros para adquirir los insumos.

Los ejidatarios de Guanajuato que forman parte de la Red de Maiceros de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras Campesinas señalaban en 2006 que este apoyo sostiene un precio rezagado con respecto a los costos de producción en la región, no favorece el fortalecimiento de la organización y sólo beneficia a los industriales y grandes

comercializadoras. La insuficiencia para cubrir los costos de producción de los montos del ingreso objetivo establecidos por la Sagarpa el 2 de enero de 2009, como lo señalaron ejidatarios de la Unión de Ejidos 16 de Abril, incrementa la incertidumbre en la que viven.

Subprograma de apoyos para la agricultura por contrato

Características

Entre sus apoyos a la comercialización de granos, Sagarpa contempla desde 2001 la agricultura por contrato que se empezó a aplicar en esa fecha al cultivo del maíz amarillo. Aserca definió esta relación como una operación en la que el productor vende al comprador antes de cosechar el producto, mediante la celebración de un contrato de compra-venta a término, bajo condiciones específicas de volumen, calidad, tiempo, lugar y fecha de entrega, fórmula para fijar el precio y condiciones de pago (Aserca, 2005b 4; Sagarpa, 2007a). La expansión de este tipo de relaciones para la comercialización de granos a escala mundial fue señalada por Heffernan (1999: 12) y Greider (2001: 6) como fruto del desarrollo biotecnológico que está produciendo semillas que incrementan cada vez más la dependencia de los productores de las empresas que las fabrican.

A través de este tipo de contratos, según los objetivos de Aserca, se garantizaría al productor la comercialización de su producto, mediante la entrega de un apoyo directo al precio al término de la cosecha y un porcentaje, que puede variar de 50 a 100%, del costo de la cobertura en el mercado de futuros para productor y comprador. El precio en agricultura de contrato se determina de acuerdo las cotizaciones en la Bolsa de Chicago (CME, Chicago Mercantile Exchange), más la base de zona consumidora, equivalente esta última al precio del producto en la zona consumidora menos el precio de futuro en la CME del día al que se haga referencia y menos la base regional que es igual a los costos de flete, almacenaje y servicio financiero para llevar el producto de la zona productora a la zona consumidora.³ Puesto que todos estos componen-

³ El precio del grano en agricultura por contrato es igual al precio de la bolsa en el mes más cercano a la entrega, más la base de la zona consumidora, menos la base regional

tes se cotizan en dólares, el precio final al productor en moneda nacional se calcula en base al tipo de cambio del dólar del día de la entrega física del grano en el momento de la cosecha (Aserca, 2005b 4-6).

Un subsidio adicional establecido en 2005 para garantizar que ambas partes cumplieran con el contrato, es la “compensación de bases” que consiste en que Aserca compensa a los productores si sube el costo de la base consumidora y al comprador si ésta baja.

En el caso del maíz amarillo, la agricultura por contrato ha sido positiva sólo para una parte reducida de los productores y ha dejado profundas insuficiencias. Por ejemplo, la Sagarpa no ejerce control sobre la calidad de los insumos que las empresas semilleras y de agroquímicos proporcionan al productor, de manera que en el ciclo primavera/verano 2006 parte de la semilla vendida por Pioneer y Asgrow en Jalisco estaba contaminada con un hongo que provocó un drástico descenso de los rendimientos en algunos municipios. Como consecuencia, el cultivo se desplomó en ese estado: mientras en 2005 la superficie sembrada por 4 000 productores fue de 39 896 hectáreas, en 2007 cayó a 8 205 hectáreas, cultivadas por 209 productores (Steffen y Echánove, 2007: 127-129).

Cambios recientes

A partir de 2005 Sagarpa ha dado impulso a la producción de sorgo y trigo bajo contrato, desplazando al maíz amarillo a un tercer lugar. En el año agrícola 2007 el volumen total apoyado fue de 5 532 358 toneladas. Los recursos destinados a este fin se incrementaron de manera considerable sobre todo a partir del ciclo otoño/invierno 2006/2007 en especial para trigo y sorgo, cuando se apoyaron casi 4 millones y medio de toneladas (cuadro 5), es decir, 193.37% más que en el ciclo otoño/invierno 2005/2006. En el ciclo primavera/verano 2007, por su parte, el subprograma experimentó un crecimiento de 27.1 % con respecto al primavera/verano 2006 (cuadro 6).

Con respecto a las personas físicas que recibieron este apoyo en 2007 Aserca señala que fueron 41 022.

Las cifras disponibles sobre la evolución de la agricultura por contrato en los ciclos siguientes no son definitivas, pero se mantiene la tendencia de los ciclos anteriores. En el ciclo otoño/invierno 2007/2008

CUADRO 5. AGRICULTURA POR CONTRATO, CICLO OTOÑO/INVIERNO
2006-2007

Cultivo	Volumen (toneladas)
Maíz amarillo	510 589
Sorgo	2 102 192
Trigo	1 871 869
Total	4 484 650

Fuente: Aserca, 2008b: 47-48.

CUADRO 6. AGRICULTURA POR CONTRATO, CICLO PRIMAVERA/VERANO
2007

Cultivo	Volumen (toneladas)
Maíz amarillo	785 792
Sorgo	175 277
Soya	86 639
Total	1 047 708

Fuente: Aserca, 2008b: 47-48.

se habría apoyado 7 548 206 toneladas de sorgo, trigo y maíz amarillo. En el primavera/verano 2008 Sagarpa programó apoyar un máximo de 1 500 000 toneladas de los mismos granos, más soya (Sagarpa, 2008a:10). Y en el otoño/invierno 2008/2009 otorgaría subsidios hasta para 70% de la producción de sorgo programada, para un millón de toneladas de trigo cristalino y, sin límites de volumen, para el maíz amarillo y trigo panificable (Aserca, 2009).

Efectos en los ejidatarios del Bajío guanajuatense

En el ciclo primavera/verano 2007 se produjeron 1 298 477 toneladas de sorgo en Guanajuato y de ellas este subprograma sólo otorgó apoyo para 19 304. En el ciclo otoño/invierno 2007/2008 se incluyó el trigo. En este ciclo se produjeron 592 178 toneladas de trigo en el estado, de las cuales recibieron apoyo 196 771. El alza del precio de este grano en

el mercado internacional, benefició a los productores participantes, ya que recibieron de 3 900 a 4 900 pesos por tonelada, según la fecha en que se firmó el contrato. La Unión de Ejidos 16 de Abril, por ejemplo, contrató 5 169 toneladas a precios que oscilaron entre 3 800 y 5 000 pesos la tonelada.

En el ciclo primavera/verano 2008 la producción de sorgo fue de 1 606 793 toneladas en Guanajuato, y unas 309 500 de ellas se comercializaron bajo esta modalidad (Sagarpa, 2009b; Aserca, 2008c). Participaron las organizaciones de productores que tuvieron una experiencia positiva con el trigo del ciclo anterior. Los contratos se establecieron con precios que iban desde 254 hasta 328 dólares estadounidenses por tonelada. Sin embargo, durante la cosecha, cuando el grano debía entregarse a los compradores, el peso mexicano se había devaluado, de tal manera que si al firmar los contratos un dólar valía 10.33 pesos durante la entrega el cambio oficial se elevó a más de 13 pesos. Por otra parte, en un movimiento especulativo, los grandes compradores de granos como Cargill, ADM, Bachoco, Integradora de Granos de México, S.A. de C.V., Purina, Malta Texco, etcétera, cancelaron en septiembre de 2008 las coberturas adquiridas en julio. Esta acción, que fue permitida por Aserca, es ilegal. Como consecuencia, en octubre de 2008 con la cosecha de sorgo en pleno, los empresarios se negaron a comprar, pretextando falta de dinero para cubrir el nuevo precio del dólar.

En noviembre 2008, a más de un mes de la cosecha del sorgo, la Unión de Ejidos 16 de Abril de Valle de Santiago, que firmó en julio contratos por 12 000 toneladas, tenía sus bodegas y los patios de éstas llenas de grano que los empresarios no querían recibir a menos de que los productores aceptaran un tipo de cambio inferior al oficial, negociación que Aserca prometió rechazar por ilegal. A cambio, Aserca ofreció a los grandes compradores una serie de apoyos equivalentes a 706.40 pesos por tonelada. Pero esta solución no satisfizo a los compradores y luego de un intenso cabildeo que realizaron los agroempresarios ante Sagarpa ésta aceptó incluir un *addendum* a los contratos para permitir la negociación del precio del dólar entre compradores y productores.

En diciembre de 2008 la Sagarpa presionó a los ejidatarios, les sugirió que “sacrificaran parte de sus ganancias” y aceptaran un tipo de cambio inferior al oficial. Finalmente, el 23 de ese mes, el titular de la Sagarpa, Alberto Cárdenas, anunció que la comercialización del sorgo no tendría problemas porque los productores ya habían aceptado un

cambio de 12.50 pesos por dólar, en lugar de los 13.50 pesos que correspondían a la paridad vigente en esa fecha.

La Unión de Ejidos 16 de Abril ni siquiera alcanzó el pago a ese tipo de cambio del dólar. Malta Texco cotizó el dólar en 12.30 pesos y Bachoco en 11.90 pesos. Esto llevó a que la Unión pagara a sus socios 2 950 pesos por tonelada, en lugar de los 3 437 pesos que ellos esperaban. Con la compensación de bases que debe entregar Aserca, aunque nunca precisa cuándo, el precio final al productor alcanzaría 3 150 pesos por tonelada.

La Empresa de Comercialización del El Módulo de Riego IV de Valle de Santiago todavía el 28 de febrero 2009 mantenía en bodega 10 033 toneladas de sorgo contratadas, a pesar de haber aceptado el dólar a 12.50 pesos. Esta situación crea un doble problema: hasta esa fecha los productores sólo habían recibido del Módulo 2 500 pesos por tonelada, como si no hubieran hecho los contratos que les garantizaban un precio de 3 662.80 pesos. Por otra parte, el Módulo incurrió en pérdidas significativas por el almacenamiento del grano que llevaba ya cuatro meses, con un costo financiero y por servicios de 160 pesos por tonelada. Finalmente, en abril de 2009 la Integradora de Granos de México que abastece a Cargill, principal compradora en este caso, pagó el grano a 3 466 pesos por tonelada y la empresa comercializadora del Módulo esperaba recuperar los gastos de operación que aún debía la empresa. Según información aparecida en la prensa, fueron más de 2 000 los productores afectados con esta situación en Guanajuato.

Con respecto al futuro del subprograma, los productores carecen de certidumbre alguna si se considera lo acontecido con el trigo en el ciclo otoño-invierno 2008/2009: en la región del Bajío guanajuatense se tenía prevista una cosecha de 600 000 toneladas y Aserca sólo proporcionó apoyos para contratar 200 000. Es decir, los ejidatarios no tenían mercado para su grano y los que sí pudieron establecer contratos, recibirían alrededor de 2 730 pesos por tonelada, precio muy inferior al del ciclo anterior, que osciló entre 3 900 y 4 900 pesos por tonelada. Los ejidatarios esperaban que con las movilizaciones que han protagonizado, las autoridades del sector agropecuario establecieran un subsidio especial que impidiera su bancarrota.

Las compras anticipadas de maíz blanco: otra modalidad de agricultura por contrato

Características

Esta es una modalidad de agricultura por contrato creada a inicios del 2007 para comercializar la cosecha de maíz blanco de Sinaloa en el nuevo contexto del alza de su precio en el mercado internacional. Especifica como objetivos: garantizar el abasto de maíz blanco a las empresas consumidoras, ofrecer un precio competitivo para la cadena maíz-tortilla y promover el ordenamiento del mercado de maíz blanco a través de mecanismos de administración de riesgos, es decir coberturas de precio adquiridas por productores y compradores con subsidios de 100% y 50% de su costo respectivamente, y apoyos para fletes y cabotaje otorgados a los compradores.

Los participantes firman un contrato de compra venta a futuro, con referencia al mercado internacional. El precio al productor se calcula de acuerdo al precio de la CME en el mes más cercano a la entrega del producto, más la base de la zona de consumo (costos para traer el grano desde Estados Unidos a las empresas consumidoras), menos la base regional (costos financieros, de fletes y almacenaje de los consumidores cuando concurren a comprar a la región productora), multiplicado por el tipo de cambio del dólar en el momento del registro del contrato. Para el productor es un precio piso, no puede recibir un ingreso inferior a lo firmado y sí puede beneficiarse con las alzas de éste en el mercado, gracias a la cobertura adquirida; para el comprador constituye un precio techo que le permite cumplir con el monto contratado aunque éste haya bajado, gracias a la cobertura (Sagarpa, 2007a).

Esta modalidad tiene dos diferencias básicas con el Subprograma de agricultura por contrato analizado antes. Aunque en el contrato de Compras Anticipadas, la Bolsa de Chicago también es referencia para definir el precio al productor, éste se fija en pesos mexicanos según el cambio oficial vigente cuando se firma el contrato. Por otra parte, en este caso no hay compensación de bases porque el convenio se establece en zona de consumo; es decir, el productor no asume los costos de fletes y maniobras hasta las bodegas del comprador, sino que éste se hace cargo de ello, subsidiado por Aserca (Sagarpa, 2007b).

Los subsidios que ha otorgado este esquema también se concentran en los estados con agricultura comercial favorecidos por los otros subprogramas ya analizados. En los ciclos otoño/invierno se concentra en Sinaloa y en primavera/verano en Jalisco, Guanajuato y Michoacán; y, por lo general los precios al productor son más altos en Sinaloa que en los estados del centro del país.

El cuadro 7 muestra la evolución de los volúmenes apoyados por Compras Anticipadas y de los precios recibidos por los productores. Con estos datos, más información procedente de otros documentos de Aserca, se observa que en su primer ciclo de existencia, el otoño/invierno 2006/2007 se comercializaron 3 523 765 toneladas de un total de 4.4 millones producidas en Sinaloa. En el primavera/verano 2007 participaron 13 estados pero el volumen total apoyado fue muy inferior al del ciclo anterior, cubriendo 1 714 694 toneladas. Jalisco, segundo productor de maíz a nivel nacional, recibió apoyos para algo más de un millón de toneladas de las más de dos millones que produce anualmente (Aserca, 2008b: 48-53).

CUADRO 7. COMPRAS ANTICIPADAS DE MAÍZ BLANCO 2006-2009

Ciclos agrícolas	Toneladas	Precio al productor (pesos por tonelada)
Otoño/invierno 2006/2007	3 523 765	2 327.85
Primavera/verano 2007	1 714 694	2 180 a 2 575
Otoño/invierno 2007/2008	3 850 000	2 800
Primavera/verano 2008	2 200 000	2 645 a 2 784
Otoño/invierno 2008/2009	3 850 000	

Fuente: elaboración propia con información de Aserca (www.infoaserca.gob.mx, 2007-2009).

En el ciclo otoño/invierno 2007/2008 se subsidiaron 3 850 000 toneladas en Sinaloa. Para el primavera/verano 2008 inicialmente se anunciaron recursos para 2 200 000 toneladas, volumen que experimentó un incremento aún no definitivo en el momento de elaborar este artículo. Finalmente, el 16 de febrero de 2009 Aserca anunció la apertura de ventanillas para registrar contratos de compras anticipadas de maíz blanco del ciclo otoño/invierno 2008/2009 estableciendo un volumen máximo de 3.85 millones de toneladas.

El Subprograma de Compras Anticipadas para Maíz Blanco ha funcionado de manera deficiente y ha ocasionado graves problemas a los productores. Una falla desde su origen, común a todos los programas de apoyos directos a la comercialización de los granos, es el retraso con que se publican las reglas de operación y el retardo con que se entregan los subsidios. Por ejemplo, para el ciclo primavera/verano 2007 en lugar de publicarlas en abril como se había prometido, se hizo en octubre cuando la cosecha estaba en marcha. Se propuso apoyar hasta 1 750 000 toneladas del grano, pero se enfrentó a la rotunda negativa a participar por parte de los grandes consumidores, Cargill, Maseca, ADM y Minsa principalmente. Gracias al control que estas empresas ejercen en el mercado de los granos, esgrimieron su capacidad para adquirirlos en mercados internacionales. Esto condujo a que hasta inicios de 2008 los productores carecieran de mercado y sufrieran las dificultades para financiar el siguiente ciclo de cultivo.

Para lograr la participación de las empresas, Aserca ofreció subsidios adicionales al costo de las coberturas, como gastos de almacenamiento, de pignoración por seis meses, de costos financieros, de fletes cortos y largos y que pagaran un precio inferior al de indiferencia (Sagarpa, 2008a: 1-10).

Durante el ciclo otoño/invierno 2007/2008 las mismas empresas mencionadas impusieron el nivel de los precios, retardando su participación en el esquema. José de la Peña y Angelini, director adjunto a la Presidencia de Gruma, grupo corporativo al que pertenece Maseca, advirtió en febrero de 2008 a los productores de maíz de Sinaloa que la empresa podría comprar un millón de toneladas "...si es que nos dan buen precio, porque si no nos dan buen precio, tenemos la libertad de comprar en cualquier otro mercado" (Inforural, 2008). Finalmente, Maseca compró 992 000 toneladas, Cargill 900 000, Minsa 317 000 y ADM 86 000 luego de haber obtenido la mitad del costo de la cobertura y subsidios de hasta 625 pesos por tonelada para fletes a zonas de consumo, almacenamiento y costos financieros, más 200 pesos si el grano se destina al consumo del ganado (De Ita, 2008). La reticencia inicial de los grandes consumidores a participar en estas formas de agricultura por contrato, con la consiguiente incertidumbre de los productores para vender su grano, se repite cada ciclo productivo, hasta que aquéllos tienen la garantía de Sagarpa, vía Aserca, de que los subsidios que

recibirán convierten el grano nacional en un producto más barato que cualquier otro obtenido en mercados internacionales.

Siendo fiel a la eventualidad de los programas de apoyo a la comercialización, la Sagarpa decretó el fin de esta forma de agricultura por contrato para el maíz blanco a partir del ciclo otoño/invierno 2009/2010 de Sinaloa e incorporó este grano a la modalidad utilizada para el maíz amarillo, trigo y sorgo, analizadas anteriormente.

Los ejidatarios del Bajío guanajuatense y las compras anticipadas de maíz blanco

En 2007 Guanajuato produjo 1 374 286 toneladas de maíz de las cuales sólo 189 371 se comercializaron a través de compras anticipadas, es decir 13.7%. En 2008 de una producción de 1 524 829 toneladas, se autorizó contratar 350 000 pero aún no se dispone de una cifra definitiva de lo que realmente se apoyó (Sagarpa, 2007; Aserca, Irapuato, 2008).

En noviembre de 2008 todavía no había concluido la entrega de subsidios a los productores que participaron en el esquema en primavera/verano 2007 porque, según funcionarios de Aserca en Irapuato, algunas organizaciones ejidales no habían cumplido con todos los requisitos, como la entrega de facturas, recibos de pesaje, etcétera. Pero dirigentes de estas organizaciones señalan que los requisitos no suelen ser establecidos con precisión y que a menudo Aserca cambia las reglas del juego.

La Unión de Ejidos 16 de Abril sólo pudo comercializar cerca de 4 400 toneladas con Diconsa bajo este sistema. Su escasa participación se debió al retraso de la publicación de las reglas de operación en 2007. En el primavera/verano 2008 comercializó 14 700 toneladas bajo este sistema y recibió el precio establecido en el contrato, pero con retardo. De tal manera, la Unión tuvo que hacer préstamos a los productores para que pudieran iniciar las siembras del ciclo siguiente.

A pesar de todas las dificultades que entraña la participación de los pocos ejidatarios organizados en los dos Subprogramas de agricultura por contrato, sus dirigentes y socios manifiestan que cuando pueden acceder a ellos y Sagarpa respeta las reglas establecidas, constituyen un beneficio. Esto se manifiesta en el nivel de los precios a los que logran

acceder, superiores a los vigentes en el mercado libre, como se aprecia en el cuadro 8.

CUADRO 8. COMPARACIÓN DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR BAJO CONTRATO, COMPRAS ANTICIPADAS Y MERCADO LIBRE, VALLE DE SANTIAGO, 2007-2008

Ciclo agrícola	Grano	Modalidad	Precio (pesos por tonelada)
Primavera/verano 2007	Maíz	Compras anticipadas	2 350 promedio
		Mercado libre	2 200 promedio
Otoño/invierno 2007/2008	Trigo	Agricultura bajo contrato	3 900 a 4 900
		Mercado libre	3 300 a 3 400
Primavera/verano 2008	Sorgo	Agricultura bajo contrato	3 200 promedio
		Mercado libre	2 350 a 2 600
Primavera/verano 2008	Maíz	Compras anticipadas	2 645 a 2 784
		Mercado libre	2 500 a 2 600

Fuente: elaboración propia con información de la Unión de Ejidos 16 de Abril, Charco de Pantoja, Valle de Santiago, Guanajuato.

Estas condiciones de comercialización que implican un mejor precio al productor, han significado para la Unión de Ejidos 16 de Abril, un incremento del número de sus socios. Cuestión que, aunque sus mismos dirigentes califican de coyuntural, marca una diferencia significativa después de más de 15 años de estancamiento, como se muestra en el cuadro 9.

Además del aumento del número de socios activos de los ejidos que constituyeron la Unión desde su fundación, se han vinculado otros ejidatarios de rancherías y pueblos cercanos que llevan sus granos para que se comercialicen a través de la Unión. Sin embargo, como lo manifiestan ejidatarios miembros de la Unión y de otras organizaciones, la agricultura por contrato en trigo y sorgo y las compras anticipadas para el maíz blanco, si bien les permite acceder a un mejor precio, sería mucho más beneficioso tener la certeza de cuánto recibirán por el grano desde la siembra y disponer de este valor en su totalidad en el momento mismo en que entregan el producto.

CUADRO 9. EVOLUCIÓN DE LA MEMBRESÍA DE LA UNIÓN DE EJIDOS
16 DE ABRIL DE CHARCO DE PANTOJA, 1985-2009

Ejidos	Socios 1985	Socios 1994 a 2007	Socios 2009
Charco de Pantoja	135	100	120
Charco de Parangueo	28	8	25
Cerro Colorado	101	8	17
San Vicente	47	5	5
Total	311	121	167

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión de Ejidos 16 de Abril, Charco de Pantoja, Valle de Santiago, Guanajuato.

Conclusiones

En contraposición a los que fueron sus objetivos, el accionar de los programas de comercialización a lo largo de los últimos 20 años no ha contribuido a subsanar las deficiencias estructurales que afectan al sector agropecuario nacional, ni a eliminar las asimetrías que impiden competir a los pequeños productores nacionales bajo condiciones de igualdad con los productores extranjeros.

Al adoptar la teoría de las ventajas comparativas se eliminaron los apoyos fundamentales a la producción nacional de granos básicos como los precios de garantía y por ende, se dismanteló la Conasupo, institución que regulaba su comercialización y el abasto en el país. El Estado cedió al mercado la tarea reguladora de las transacciones comerciales de los granos. A diferencia de lo que fueron los precios de garantía, orientados a subsidiar toda la producción y a todos los productores, los nuevos subsidios otorgados a través de Aserca se destinan sólo a los 300 000 productores que la Secretaría de Agricultura calificó como productores excedentarios porque venden amparados por facturas oficiales, universo que, sin embargo, nunca ha cubierto. De esta manera, los programas para regular la comercialización de los granos se ocupan aproximadamente de 10% de los productores de éstos, quedando a su suerte y en la mayor exclusión más de dos millones de productores. Ignorar que en la realidad prácticamente 100% de los campesinos venden y compran granos, permite al Estado desentenderse de los campesinos, a quienes considera rémoras del progreso en el campo y población rural redundante.

De hecho, en la Asamblea Nacional por la Soberanía Alimentaria realizada en México, D.F., en noviembre 2008 la gran mayoría de los ejidatarios que participaron en la mesa de trabajo sobre políticas hacia el campo, desconocía hasta la existencia misma de programas que otorgaran estos subsidios.

Desde 2001 los Subprogramas para la comercialización de granos más importantes impulsados por Aserca, han sido los de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, de Agricultura por Contrato y de Compras Anticipadas para Maíz Blanco. El apoyo fundamental que otorgan los dos últimos a los productores, es el subsidio a la compra de coberturas de precios en la CME; es decir, se comercializa el maíz, trigo y sorgo como cualquier mercancía, siendo arrastrados por los movimientos especulativos bursátiles, en los que participan tanto los grandes compradores como la propia Aserca.

Ninguno de los subprogramas analizados ha sido garantía para que los ejidatarios reciban un precio justo por sus granos. Aunque en los tres se establece legalmente un precio al productor calculado en base al precio de indiferencia, las grandes compañías compradoras: Cargill, ADM, Maseca, Minsa, Bachoco, etcétera, presionan a los productores para que disminuyan el precio, y al gobierno para obtener subsidios extraordinarios que abatan sus costos de adquisición por debajo de los gastos en que incurrirían en caso de abastecerse de granos importados.

Por otra parte, las reglas de operación establecidas por Aserca para acceder a los subsidios, se publican tarde, cambian con frecuencia, en muchos casos son ambiguas y la misma institución no las respeta. Los retrasos de hasta por dos años entorpecen las actividades productivas de los ejidatarios y fortalecen su lesiva relación con los agiotistas, como medio obligado de obtención de recursos para iniciar la siembra en el ciclo siguiente.

La reticencia de los grandes compradores a participar en los Subprogramas de Agricultura por Contrato, se repite en cada ciclo productivo, hasta que la Sagarpa les garantiza que los subsidios que recibirán convierten el grano nacional en un producto más barato que el disponible en el mercado internacional. Es decir, la política de comercialización de granos implantada por el Estado, se orienta a favorecer a la agricultura industrial, a los exportadores y a las grandes compañías nacionales y trasnacionales, obligando a los pequeños productores ejidales a producir bajo una especie de subcontratación con ellos. Incluso cuando estas

grandes compañías incurren en el incumplimiento de acuerdos establecidos en el contrato, no se les aplican las sanciones legales.

La organización de los productores ejidales es requisito indispensable para que puedan participar en estos Subprogramas. En Guanajuato, el gobierno del estado y la delegación de la Sagarpa han sido promotores de estas organizaciones; las hay genuinas representantes de los ejidatarios, como las de Valle de Santiago analizadas en esta investigación, pero la mayoría son organizaciones formadas por miembros de una familia que acopia la producción de ejidatarios, o por los mismos intermediarios o “coyotes” de siempre. Estas pseudoorganizaciones campesinas son bien acogidas por las autoridades estatales.

Hay que señalar que los ejidatarios de la Unión de Ejidos 16 de Abril y del Módulo de Riego, participantes en estos Subprogramas, consideran que son positivos cuando, en algunos ciclos, pueden obtener un mejor precio por sus granos; pero destacan sus insuficiencias como el retraso del pago de los apoyos, el incumplimiento de los contratos por parte de los grandes compradores y de Aserca, o por la falta de claridad de las reglas de operación. Por otra parte, la subordinación de los precios de sus productos a los del mercado internacional, sumado a la manipulación que sobre ellos ejercen las grandes empresas, impiden a los ejidatarios planificar su producción con algún grado de certidumbre y, más aún, ahorrar.

Como resultado, no se percibe la existencia de ejidatarios capitalizados a partir de la producción de granos para el mercado en la región estudiada. Su integración al mercado local y mundial es total, pero no pueden competir, ya que dependen de manera indisoluble del agronegocio que los provee de insumos y que compra sus productos al precio que él establece. De esta manera, las grandes transnacionales, directamente o a través de intermediarios, se apropian de cualquier excedente generado en los procesos productivos de los ejidatarios. La agricultura bajo contrato no mejora la rentabilidad del campesino más que de manera muy excepcional en algunos ciclos agrícolas, más bien refuerza su calidad de cautivos del agronegocio.

En consecuencia, la conservación de la identidad como productores de granos de los ejidatarios estudiados no está garantizada con los apoyos directos a la producción y comercialización analizados en este artículo. Tampoco su reproducción social, que sigue dependiendo de los ingresos complementarios que les aportan numerosas actividades y

programas asistenciales como Oportunidades y Tercera Edad. Pero, sin duda, la actividad complementaria más importante en la región estudiada, es el trabajo asalariado de uno o varios miembros de la familia que ingresan al mercado de trabajo regional, nacional y, sobre todo, al de Estados Unidos a fin de sostener los cultivos y la subsistencia misma de las familias. Así, el éxodo rural masivo e inmediato que se previó provocarían las reformas a la Ley Agraria de 1992 más bien se ha acelerado en los últimos años como resultado de la pérdida de rentabilidad de la producción de granos a pequeña escala causada por la adscripción al “libre comercio” y el consiguiente abandono gubernamental a la producción nacional de alimentos básicos y a la soberanía alimentaria.

Bibliografía

- Inforural 2008 “Condiciona Maseca la compra de maíz”, 27 de febrero, disponible en: <<http://www.inforural.com.mx/spip.php?article20788>>.
- Amin, Samir 2008 “Agricultura campesina, agricultura familiar moderna. Agriculturas capitalistas o agriculturas en el capitalismo. Convergencias y diferencias”, en *América Latina en Movimiento*, año 32, segunda época, núm. 436, 23 de septiembre, pp. 12-22, disponible en: <<http://alainet.org/images/alai436w.pdf>>.
- Aserca 2003 “Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Informe al primer semestre del ejercicio fiscal 2003 (enero-junio)”, México, Coordinación General de Apoyos a la Comercialización/Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, disponible en: <http://www.aserca.gob.mx/sicsa/programas/DGPC-2003-07-18_01.pdf>.
- Aserca 2005a “Cuatro años de apoyos y servicios al desarrollo rural”, en *Claridades Agropecuarias*, núm. 141, mayo, pp. 3-32, disponible en: <<http://www.aserca.gob.mx/sicsa/claridades/revistas/141/ca141.pdf#page=3>>.
- Aserca 2005b “Agricultura por contrato”, mimeo., México, 6 de julio.
- Aserca 2006a “Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Inte-

gración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Informe al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2005”, en *Claridades Agropecuarias*, núm. 151, marzo, pp. 3-56, disponible en: <<http://www.aserca.gob.mx/sicsa/claridades/revistas/151/ca151.pdf>>.

Aserca 2006b “Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Evaluación de resultados del ejercicio fiscal 2006”, México, Coordinación General de Apoyos a la Comercialización/Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, disponible en: <http://www.aserca.gob.mx/sicsa/programas/DGPC-20060929_01.pdf>.

Aserca 2008a “Evaluación de apoyos directos al productor por excedentes de comercialización. Anexo VII: Características de los indicadores”, México, Coordinación General de Apoyos a la Comercialización/Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/programas/evaluacionesExternas/Lists/Evaluaciones%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%202007/Attachments/10/anexos_Apoyos_a_la_Comercializacion_2007.pdf>.

Aserca 2008b “Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos. Informe al cuarto trimestre del ejercicio fiscal 2007”.

Aserca 2008c “Resultados de las operaciones del esquema de cobertura para la agricultura por contrato P/V 2007” México, Dirección General de Operaciones Financieras/Coordinación General de Comercialización/Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, disponible en: <http://www.infoaserca.gob.mx/programas/DGOF-20080925_05.pdf>.

Aserca 2009 “Apertura de ventanillas. Agricultura por contrato ciclo agrícola otoño-invierno/ 2008-09”, México, Coordinación General de Comercialización/Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, 27 de enero, disponible en: <http://www.infoaserca.gob.mx/programas/DGDM-20090128_01.pdf>.

Coordinación General de Apoyos a la Comercialización de Aserca 2005 “Cuatro años de apoyos y servicios al desarrollo rural”, en *Cla-*

- ridades Agropecuarias*, núm. 141, mayo, pp. 3-32, disponible en: <<http://www.aserca.gob.mx/sicsa/claridades/revistas/141/ca141.pdf>>.
- De Ita, Ana 2000 “Impacto del TLCAN en los granos básicos y oleaginosas”, en Rita Schwentesius y Manuel Ángel Gómez Cruz, *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura? Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario*, México, Cámara de Diputados/Comisión de Agricultura, pp. 1-200.
- De Ita, Ana 2003 “Los impactos socioeconómicos y ambientales de la liberalización comercial de los granos básicos en el contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa”, México, documento inédito.
- De Ita, Ana 2008 “El maíz y los vampiros transnacionales”, en *La Jornada*, 12 de julio, p. 17, disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/12/index.php?section=opinion&article=017a2pol>>.
- Forero, Jaime, Juan Andrés Galarza, Luz Elba Torres y José Luis Forero 2002 “Campesinado, mercado y cambio técnico. A propósito de prejuicios”, en *La economía campesina colombiana 1990-2001*, Bogotá, ILSA, Serie Cuadernos Tierra y Justicia núm. 2, pp. 13-15, disponible en: <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/ctyj/CTYJ02/ctyj2-3.pdf>>.
- Fritscher, Magda y Cristina Steffen 1991 “La agricultura mexicana en la novena década: un destino incierto”, en Alejandra Massolo et al., *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, pp. 95-116.
- Greider, William 2001 “La rebelión de los granjeros. Resistencia contra las grandes corporaciones”, en *La Jornada*, Suplemento *Masiosare*, 14 de enero, disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2001/01/14/mas-rebelion.html>>.
- Heffernan, William 1999 *Consolidation in the food and agriculture system*, Missouri, Report to the National Farmers Union, disponible en: <<http://www.foodcircles.missouri.edu/whstudy.pdf>>.
- Holt-Giménez, Eric 2008 “La crisis mundial de alimentos: qué hay detrás y qué podemos hacer”, reporte especial del Programa de las Américas, disponible en: <<http://www.economiasolidaria.org/node/1926>>.

- Llambí, Luis 1991 “Procesos de transformación del campesinado latinoamericano”, en Fernando Bernal, *El campesino contemporáneo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, pp. 45-88.
- McMichael, Philip 2009 “The world food crisis in historical perspective”, en *Monthly Review*, vol. 61, núm. 3, julio-agosto, disponible en: <www.monthlyreview.org/090713mcmichael.php>.
- Murphy, Sophia 2009 “Free trade in agriculture. A bad idea whose time is done”, en *Monthly Review*, vol. 61, núm. 3 julio-agosto, disponible en: <www.monthlyreview.org/090801murphy.php>.
- OCDE 2006. *Política agropecuaria y pesquera en México: logros recientes, continuación de las reformas*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/6/26/38778312.pdf>>.
- OCDE 2008 “Política agropecuaria y pesquera en México: logros recientes, continuación de las reformas”, en *Claridades Agropecuarias*, núm. 174, febrero, pp. 3-30, disponible en: <<http://www.aserca.gob.mx/sicsa/claridades/revistas/174/ca174.pdf>>.
- “Programa de Apoyos a la Comercialización” 2003 en *Claridades Agropecuarias*, núm. 121, septiembre, pp. 22-41, disponible en: <<http://www.aserca.gob.mx/sicsa/claridades/revistas/121/ca121.pdf>>.
- Ritchie, Mark, Sophia Murphy y Mary B. Lake 2003 *United States dumping on world agricultural markets*, Minneapolis, Institute for Agriculture and Trade Policy, Cancun Series, paper num. 1, disponible en: <<http://www.iatp.org/iatp/publications.cfm?acountID=451&refID=25825>>.
- Sagarpa 2002 “Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales para los ciclos agrícolas otoño-invierno 2001/2002, primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003”, en *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo, primera sección, pp. 1-14.
- Sagarpa 2003 “Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de junio, quinta sección, pp. 26-80.
- Sagarpa 2004 “Lineamientos específicos del Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de Maíz, Trigo, Trigo Forraje-

- ro y Cártamo, ciclo agrícola otoño-invierno 2003/2004”, en *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 4 de junio, pp. 15-16, disponible en: <http://www.infoaserca.gob.mx/programas/DGPC-20040604_1.pdf>.
- Sagarpa 2006 “Lineamientos específicos del Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo de Maíz, Arroz, Sorgo, Trigo, Cártamo, Canola y Triticale, ciclo agrícola otoño-invierno 2005/2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 5 de abril, pp. 34-36, disponible en: <http://www.infoaserca.gob.mx/programas/DGPC-20060412_2.pdf>.
- Sagarpa 2007a “Agricultura por contrato, ciclo otoño-invierno 2006/2007, sorgo, maíz amarillo y trigo”, disponible en: <http://www.infoaserca.gob.mx/programas/DGDM-20070713_01.pdf>.
- Sagarpa 2007b Oeidrus. Estadística básica. Información agrícola. Anuario estadístico de la producción agrícola, disponible en: <http://www.oeidrus.guanajuato.gob.mx:8080/aagricola_gto/ientidad/index.jsp>.
- Sagarpa 2008a Informe al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, México, Comité Técnico Nacional de la Sagarpa, 29 de mayo.
- Sagarpa 2008b “Lineamientos específicos de operación al ordenamiento del mercado para instrumentar el esquema de compras anticipadas de maíz blanco de la cosecha del ciclo agrícola primavera-verano 2007, para su aplicación en las entidades federativas que se indican”, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de julio, disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051921&fecha=07/07/2008>.
- Sagarpa 2009a “Acuerdo por el que se dan a conocer los productos elegibles y los montos de ingreso objetivo mínimo para los ciclos agrícolas del otoño-invierno 2008/2009 al primavera-verano 2013”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero, disponible en: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076733&fecha=02/01/2009>.
- Sagarpa 2009b Oeidrus. Estadística básica. Información agrícola. Anuario estadístico de la producción agrícola, disponible en: <http://www.oeidrus.guanajuato.gob.mx:8080/aagricola_gto/ientidad/index.jsp>.

- Soto, Fernando 2009 *Políticas públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos*, Santiago de Chile, FAO/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, disponible en: <<http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/estrategia.pdf>>.
- Steffen, Cristina 2003 “Las nuevas políticas de comercialización de granos y sus efectos en los ejidatarios de Guanajuato”, en Roberto Diego Quintana, Luciano Concheiro Bórquez y Patricia Couturier Bañuelos, coords., *Políticas públicas para el desarrollo rural*, México, UAM Xochimilco-Juan Pablos, pp. 133-166.
- Steffen, Cristina 2007 “La focalización de los subsidios a los granos en México”, en *Polis*, nueva época, vol. 3, núm. 2, UAM-Iztapalapa, pp. 69-103.
- Steffen, Cristina y Flavia Echánove 2007 “El maíz amarillo cultivado bajo contrato en México 2000-2005: reflexiones sobre un programa de comercialización de granos”, en *Cuadernos Geográficos*, núm. 40, pp. 107-132, disponible en: <<http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/040/040-006.pdf>>.
- Steffen, Cristina, María Tarrío y Héctor Ruiz 2009 “Geopolítica del maíz: TLCAN y los precios al productor”, en Carlos Rodríguez Wallenius, Luciano Concheiro Bórquez y María Tarrío García, *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*, México, UAM-Xochimilco.

Artículo recibido el 24 de noviembre de 2009
y aceptado el 16 de julio de 2010