



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



**CEDRSSA**

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

# LOS PRECIOS DE GARANTÍA EN MÉXICO

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,  
CIUDAD DE MÉXICO  
ENERO 2019





## Contenido

1. Introducción .....	1
2. CONASUPO y los precios de garantía.....	2
3. Apoyos a los precios de los granos básicos en Estados Unidos .....	4
4. Evolución de la producción de productos básicos .....	5
4.1. Maíz.....	5
4.2. Frijol.....	6
4.3. Arroz.....	7
4.4. Trigo .....	8
4.5. Leche.....	9
5. La estrategia actual de Precios de Garantía como instrumento para lograr la Autosuficiencia Alimentaria.....	10
6. Comentarios finales .....	11
7. Referencias.....	12

## 1. Introducción

El 18 de enero pasado, el presidente de México, licenciado Andrés Manuel Lopez Obrador, anunció el programa de precios de garantía para los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche.

Previamente, durante la campaña presidencial de 2018 ya había mencionado la operación de este instrumento de política económica si resultaba ganador en los comicios presidenciales de julio de 2018. Al respecto, se han manifestado reacciones en relación a sus posibles impactos presupuestales y en su implementación.

Un documento de la FAO<sup>1</sup> menciona que “los precios de garantía son costosos para el presupuesto público, porque normalmente esta diseñados para elevar el precio a los productores por encima del precio de equilibrio de mercado, y también para mantener los precios de los consumidores en o debajo el nivel mercado. Entonces el gobierno paga la diferencia.”

“Otra fuente de gastos fiscales surge de la red de puntos de acopio e instalaciones de almacenamiento que los gobiernos deben construir y operar a fin de administrar la política de precios de garantía. A menudo estas instalaciones no son manejadas eficientemente, lo que incrementa aún más los costos de la política”.

Cabe subrayar que la aplicación de este mecanismo de estímulo de la oferta de granos básicos y de la leche, se inscribe dentro del gran objetivo de autosuficiencia alimentaria y reducción de la creciente dependencia de la importación de alimentos básicos que persigue la actual Política Agropecuaria del país.

Datos del 6to Informe de Gobierno, de Enrique Peña Nieto, indican que en 2017 el consumo nacional se satisface con importaciones de un 87 % del arroz, el 12 por ciento en el caso del frijol, 37 por ciento del maíz, 62 por ciento del trigo y 20 por ciento de la leche de bovino, por lo que uno de los objetivos del programa de precios de garantía es avanzar en el objetivo de autosuficiencia alimentaria

Los precios de garantía operaron en nuestro país previo a 1995, por lo que luego se revisan los antecedentes en México de este instrumento. En la siguiente sección se revisa la evolución en la producción de productos básicos, principalmente con la finalidad de valorar cual fue impacto de los precios de garantía.

---

<sup>1</sup> FAO, 2004, Política de Desarrollo Agrícola: conceptos y principios, Roger D. Norton.

## 2. CONASUPO y los precios de garantía

La primera institución estatal con propósitos reguladores se fundó en 1934, los “Almacenes Nacionales de Depósito, S.A” (ANDSA), a través de la cual se pretendía regular o atenuar la competencia entre comerciantes e impedir las actividades mercantiles especulativas. En 1937 se creó el “Comité Consultivo de los Artículos de Consumo Necesario” y el “Comité Regulador del Mercado de Trigo”, los cuales fueron sustituidos en 1938 por el “Comité Regulador del Mercado de Subsistencias”, con facultades para intervenir en los mercados de trigo, harina, pan, maíz, arroz, carne, garbanzo, sal, azúcar y pescado seco a fin de controlar el alza inmoderada de los precios, evitar la especulación y orientar la producción del campo.

El Comité mencionado fue sustituido en 1941 por la “Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A” (NADIRSA), con el mismo propósito de regular los precios y de intervenir en el mercado, incluyendo la participación de los comerciantes en sus decisiones. Sin embargo, en 1943 las actividades fueron absorbidas por un consorcio conformado por NADIRSA, el “Banco Nacional de Crédito Ejidal”, el “Banco Nacional de Crédito Agrícola”, la “Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A” (CEIMSA) y el “Comité de Aforos”

En 1943 se constituyó la “Comisión de Abastecimiento y Control de Precios” que tenía por funciones abastecer y distribuir artículos de consumo necesario en el Distrito Federal, la cual fue sustituida en 1947 por la “Comisión de Vigilancia de Abastecimientos del Distrito Federal”.

A partir de 1949 la “CEIMSA” absorbió a los demás organismos y se convirtió en el único regulador de los precios de artículos de primera necesidad en todo el país.

Cabe señalar que durante el periodo de 1941 a 1952 los precios de garantía funcionaban como precios tope. A partir 1953, simultáneamente con el aumento de los precios de garantía, la CEIMSA estableció agencias para la compra de maíz y de otros granos básicos, que se vieron eliminadas a partir de 1954, cuando los bancos agrícolas nacionales comenzaron a adquirir maíz a precios de garantía.

El incremento de la capacidad reguladora fue importante entre 1953 y 1958, pero manteniéndose concentrada en pocas regiones sin llegar hasta el productor directo; únicamente para los productores de trigo del noroeste se dispuso de los mecanismos adecuados para hacerles llegar los precios de garantía.

En 1961 surge la “Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A” (CONASUPO, S.A.), la cual intervenía por medio de la Banca oficial agrícola y los “Almacenes

Nacionales de Depósito” en la compra de productos agrícolas a precios de garantía en los mercados del maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo.

Más tarde en 1965, CONASUPO se transformó por Decreto presidencial, en un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal. Sin embargo, durante el periodo 1965-1970 el país pasó de ser excedentario y exportar grandes cantidades de granos básicos a ser deficitario e importador. Fue entonces que el objetivo prioritario de la CONASUPO pasó a ser el de la autosuficiencia alimentaria, mediante el mecanismo de regular los precios de garantía y controlar el comercio exterior.

Los precios de garantía se ajustaron al alza; sin embargo, las importaciones de productos básicos no se redujeron e incluso se incrementaron. Por ejemplo, de 1972 a 1975 el precio para el maíz paso de 940 pesos a 1,900 pesos, mientras que la producción cayó de 7,292 a 6,693 toneladas, por lo que las importaciones se incrementaron de 204,211 a 2,632,884 toneladas es decir un 1,189 %.

Posteriormente de 1983 a 1986 los precios de garantía mantuvieron un crecimiento similar al Índice inflacionario amén de que la crisis económica de esos años, afectó al sector agropecuario al incrementarse los costos de producción, las tasas reales de interés y deteriorarse los términos de intercambio con el exterior. De 1987 a 1989 el precio de garantía nominal para el maíz se incrementó de 202,500 pesos a 402,750 pesos, mientras que el aumento real cayó de 2,930 a 2,270 pesos.

A partir de 1990 únicamente se establecieron precios de garantía para maíz, frijol y leche en polvo, los cuales se establecían muy por arriba del precio internacional, con el objetivo de fomentar la producción y promover la autosuficiencia alimentaria; sin embargo, para 1995 CONASUPO quedó tan sólo como un comprador de última instancia de maíz y frijol. El fin de esta última función inició en enero de 1999.

En ciertos periodos los precios de garantía si contribuyeron a incrementar la producción de productos básicos, sin embargo, años después, la oferta nacional no fue suficiente para satisfacer la demanda, por lo que se tuvo que recurrir a las importaciones.

En otras economías también se utilizan instrumentos de apoyo a los precios para incentivar la oferta, como se verá en la próxima sección.

### 3. Apoyos a los precios de los granos básicos en Estados Unidos

En Estados Unidos funcionan varios programas de apoyo a los precios agropecuarios, los cuales son operados a través la “Corporación de Créditos para Productos Básicos”.

La Corporación es una entidad de gobierno creada en 1933 con la finalidad de estabilizar, apoyar y proteger los precios e ingresos en el sector agropecuario, a través de préstamos, compras, pagos y otras operaciones.

Uno de los instrumentos disponibles en Estados Unidos se refiere a los Préstamos a la Comercialización (PC) para los productores de cultivos básicos elegibles, entre los que se incluyen maíz, trigo y sorgo. Por medio del PC se otorga financiamiento provisional para cumplir compromisos de corto plazo, por lo que los productores no tienen que vender la cosecha cuando los precios son relativamente bajos.

Por ejemplo, la cuota de préstamo establecida en la “Farm Bill 2014” para el maíz es de 1.95 dólares por bushel<sup>2</sup>. Si un agricultor produce 16,000 bushels de maíz, puede entonces obtener un préstamo de 31,200 dólares (16,000 X 1.95), para lo cual la cosecha es el aval ante la Corporación.

Si al vencimiento, el precio de mercado (por ejemplo 1.72 dólares por bushel)<sup>3</sup> es menor a la cuota de préstamo (1.95 dólares por bushel), el productor puede repagarlo considerando el valor del primero (16,000 X 1.72 = 27,520). La diferencia entre lo recibido y lo pagado es un beneficio para el productor (31,200 - 27,520 = 3,680).

Alternativamente, si el precio de mercado cae a un nivel menor a la cuota del préstamo, los productores tienen la opción de solicitar una ayuda compensatoria equivalente a la diferencia entre los dos valores, sin que haya de por medio un préstamo. En el ejemplo anterior, la ayuda compensatoria por 16,000 bushels de maíz sería de 3,680 dólares [(1.95 X 16,000) - (1.72 X 16,000)].

Por otra parte, si al vencimiento el precio de mercado es mayor o igual a la cuota de préstamo, el productor reembolsa el capital y paga los intereses correspondientes. Por ejemplo, si el precio local del maíz es 2.25 dólares por bushel, mayor a la cuota de préstamo (1.95 dólares por bushel), el productor necesitaría pagar un total de 31,668 dólares, es decir, el préstamo original más los intereses, que se asumen en 468 dólares (31,200 + 468).

<sup>2</sup> 1 bushel de maíz es equivalente a 25.40117272 kg

<sup>3</sup> Los precios locales de mercado utilizados en el PC son estimados basándose en un promedio obtenido de valores locales.

Los productores también tienen la opción de ceder la cosecha, que es la garantía, a la Corporación al vencimiento del préstamo, sin necesidad de pagar el capital y los intereses correspondientes, la cual decide sobre su almacenamiento, venta o donación.

Los precios de garantía y los préstamos a la comercialización tienen sus diferencias y similitudes, pero ambos tienen la finalidad de establecer un precio mínimo de compra para los productores con la finalidad de estimular la producción de productos básicos. Como se puede apreciar, CONASUPO y la Corporación de Créditos para Productos Básicos se asimilan en sus funciones de intervención en los mercados, aunque también hay diferencias. En general los gobiernos de los países diseñan instrumentos de política que conlleven a apoyar a los productores y fomentar la producción.

#### **4. Evolución de la producción de productos básicos**

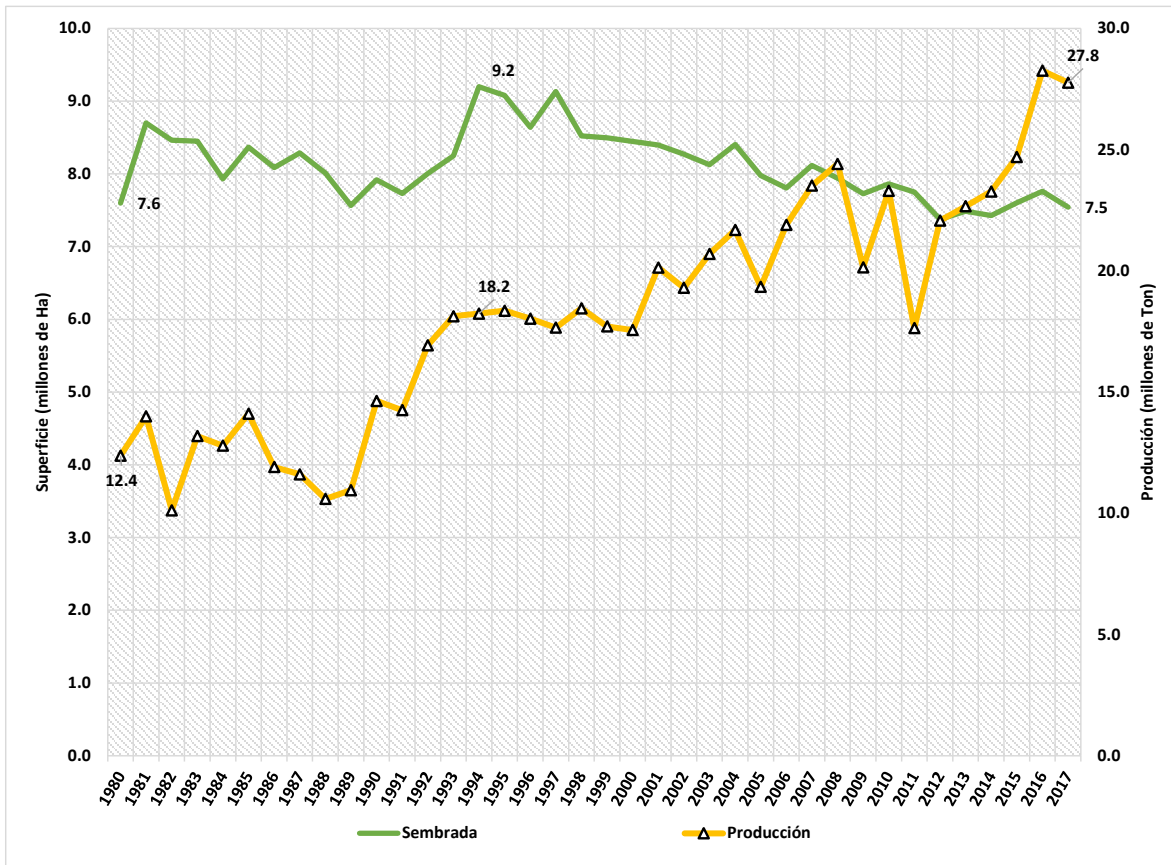
Uno de los objetivos de los precios de garantía es incrementar la producción de productos básicos; sin embargo, el incremento en la oferta nacional no fue suficiente para cubrir la demanda interna, por lo que se tuvo que recurrir a la importación. En las siguientes secciones revisaremos la evolución en la superficie sembrada y la producción de algunos cultivos relevantes.

##### **4.1. Maíz**

La producción de maíz se incrementó a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 2.8 % de 1980 a 1994, último año en que operaron los precios de garantía, mientras que la superficie sembrada se incrementó consistentemente de 7.6 millones de hectáreas a 9.2 millones de hectáreas.

Posteriormente, la TMCA para la producción ha sido menor, 1.8 % de 1994 a 2017. La superficie sembrada cayo de 9.2 millones de hectáreas a 7.5 millones de hectáreas; sin embargo, la producción se incrementó de 18.2 millones a 27.8 millones de toneladas, debido principalmente a que los rendimientos pasaron de 2.2 a 3.8 toneladas por hectárea.

**Gráfica 1. Superficie Sembrada y Producción del Maíz 1980 - 2017**



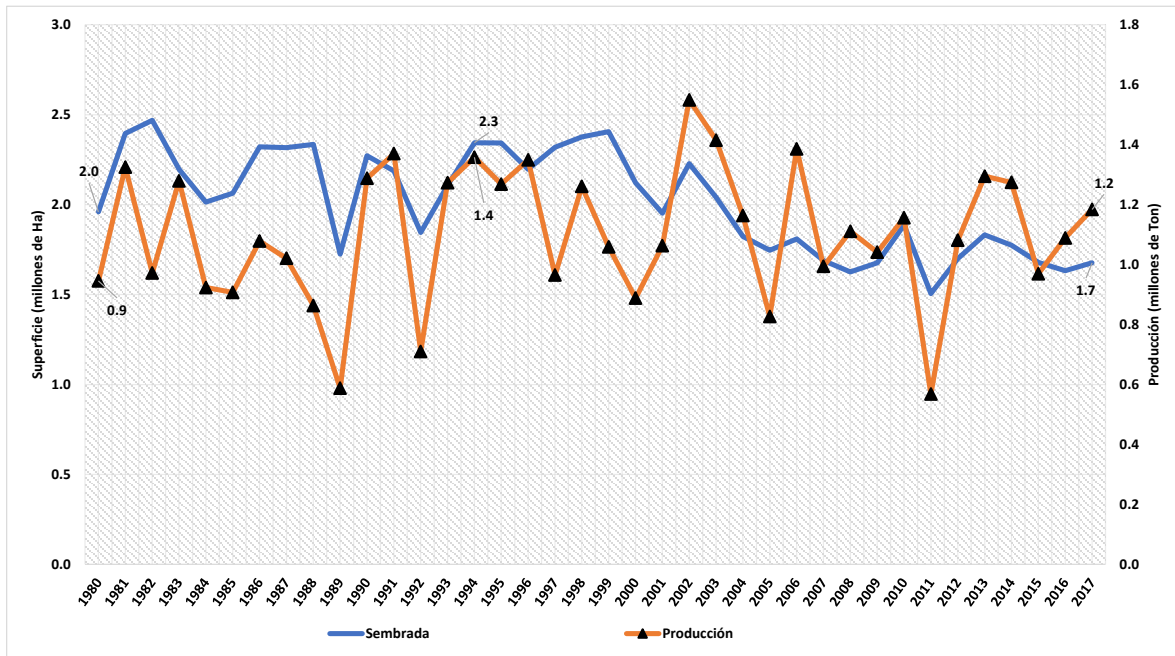
Fuente: CEDRSSA, con datos del SIAP.

#### 4.2. Frijol

La producción de frijol se incrementó a una TMCA de 2.6 % de 1980 a 1994, ya que la superficie sembrada pasó de 2 millones de hectáreas a 2.3 millones de hectáreas.

La oferta nacional, sin embargo, ha caído significativamente a una TMCA negativa de .6 % de 1994 a 2017, mientras que la superficie sembrada se redujo de 2.3 millones de hectáreas a 1.7 millones de hectáreas, por lo que pareciera que los precios de garantía habían proveído un mejor incentivo para incrementar la producción.

**Gráfica 2. Superficie Sembrada y Producción del Frijol 1980 - 2017**



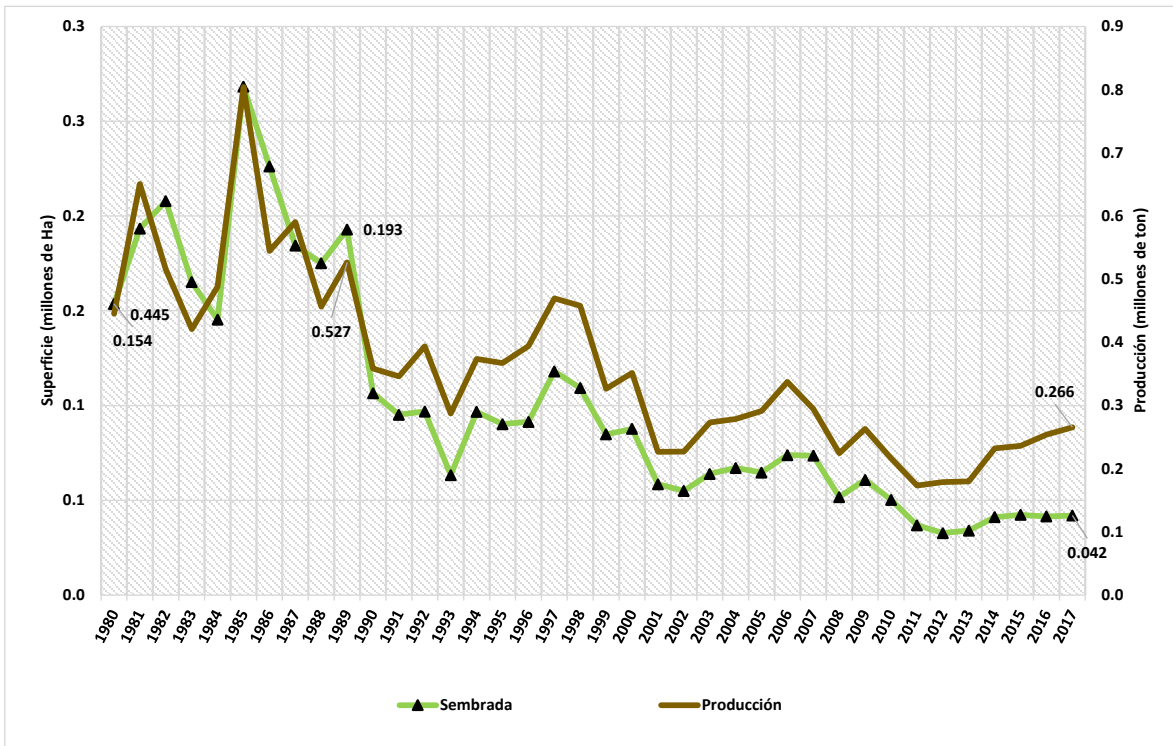
Fuente: CEDRSSA, con datos del SIAP.

### 4.3. Arroz

La producción de arroz se incrementó a una TMCA de 1.9 % de 1980 a 1989, último año en que operó el precio de garantía para ese producto, mientras que la superficie sembrada aumentó de 154 mil hectáreas a 193 mil hectáreas.

Sin embargo, de 1989 a 2017 la TMCA ha sido negativa, 2.4 %. En 1989 se produjeron 527 mil toneladas de arroz, mientras que en 2017 fueron 266 mil toneladas. La superficie sembrada también cayó, de 193 mil hectáreas a 42 mil hectáreas de 1989 a 2017.

Gráfica 3. Superficie Sembrada y Producción del Arroz 1980 - 2017



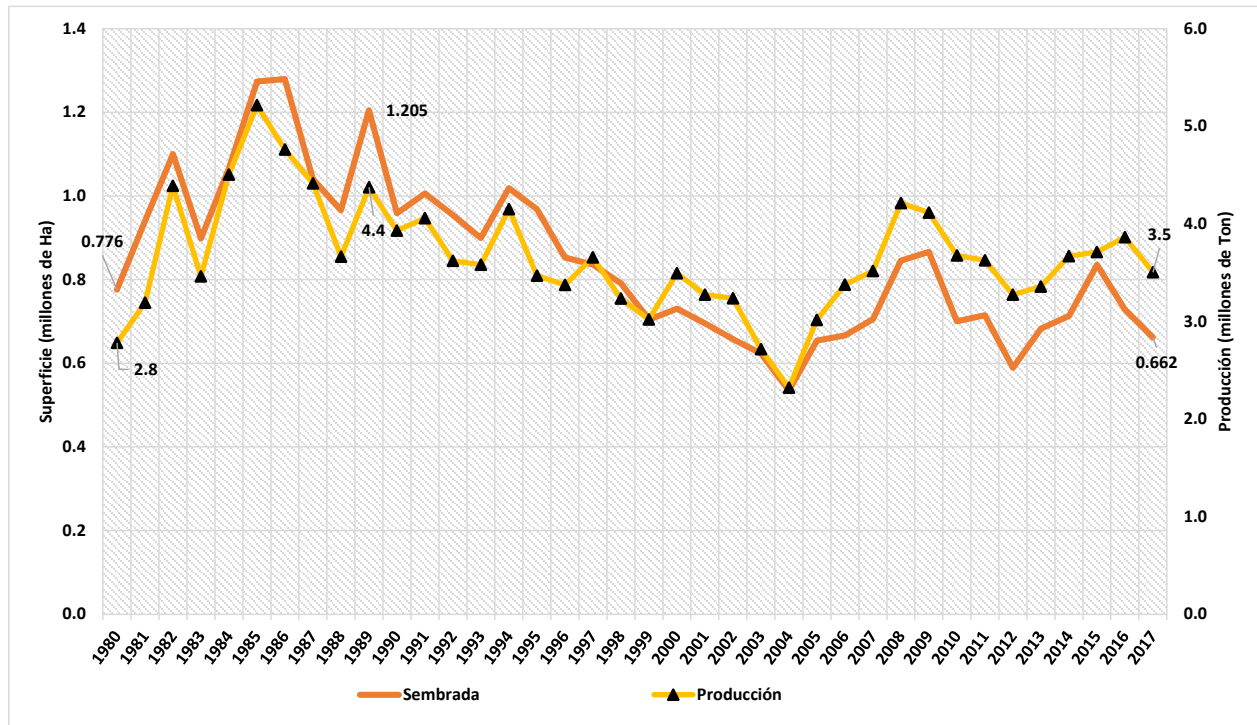
Fuente: CEDRSSA, con datos del SIAP.

#### 4.4. Trigo

Para el trigo la producción se incrementó a una TMCA de 5.2 % de 1980 a 1989, mientras que la superficie sembrada pasó de 776 mil hectáreas a 1.2 millones de hectáreas.

La TMCA, sin embargo, fue negativa de .8 % de 1989 a 2017, mientras que la producción cayó de 4.4 millones de toneladas a 3.5 millones de toneladas. Asimismo, la superficie sembrada de trigo se redujo de 1.2 millones de hectáreas a 662 mil hectáreas de 1989 a 2017.

**Gráfica 4. Superficie Sembrada y Producción del Trigo 1980 - 2017**

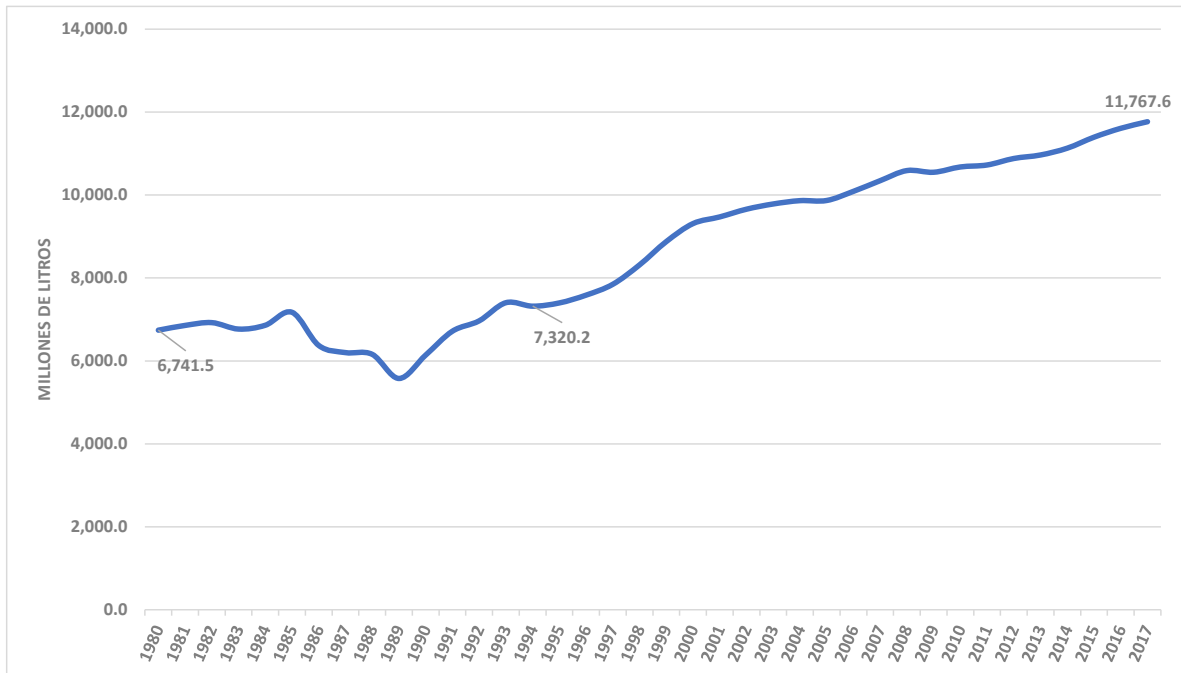


Fuente: CEDRSSA, con datos del SIAP.

#### 4.5. Leche

En el caso de la producción de leche la TMCA fue .6 % de 1980 a 1994, último año que operó el precio de garantía para el producto en polvo. La oferta nacional pasó de 6,742 millones de litros en 1980 a 7,320 millones de litros en 1994.

Posteriormente, la TMCA fue de 2 % de 1994 a 2017, mientras que la producción se incrementó a 11,767 millones de litros, por lo que los instrumentos que han operado los últimos años si han funcionado para incentivar la oferta nacional; sin embargo, la demanda creció más rápidamente, por lo que se ha tenido que recurrir a la creciente importación, principalmente de leche en polvo.

**Gráfica 5. Producción del Leche 1980 - 2017**

Fuente: CEDRSSA, con datos del SIAP.

## 5. La estrategia actual de Precios de Garantía como instrumento para lograr la Autosuficiencia Alimentaria

El día 18 de enero de 2019 se publicó el Decreto Presidencial por el que se crea el organismo público denominado Seguridad Alimentaria Mexicana, cuyo objeto es favorecer la productividad agroalimentaria mexicana y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país, para lo cual coordinará la adquisición a precios de garantía y la importación, en aquellos casos en los que no se cuente con el abasto para la distribución, de productos agroalimentarios, así como también promoverá la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos, y de leche y sus derivados. En adición, el organismo propiciará la venta, distribución o, en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas, entre otros productos que pudieran contribuir al objeto de su creación.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, anunció el mismo día precios de garantía para los pequeños y medianos productores de maíz, frijol, arroz, trigo y leche, con la finalidad de incentivar la producción y apoyar la autosuficiencia alimentaria, así como para combatir la pobreza en el área rural.

Los precios de garantía, que serían operados a través del organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana, son los siguientes:

Frijol 14 mil 500 pesos la tonelada, hasta 15 toneladas, a productores de hasta 20 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego.

Maíz 5 mil 610 pesos la tonelada, hasta 20 toneladas, a productores de hasta 5 hectáreas.

Trigo 5 mil 790 pesos la tonelada, hasta 100 toneladas por productor.

Arroz 6 mil 120 pesos la tonelada, hasta 120 toneladas por productor y,

Leche 8.20 pesos por litro a partir de enero de 2019.

El instrumento tiene como principal característica el que los apoyos serán destinados a pequeños y medianos productores de productos básicos, por lo que se pretende combatir la pobreza en el área rural; además de fomentar la producción e incidir en la autosuficiencia alimentaria. El gobierno federal busca beneficiar a más de dos millones de productores a nivel nacional.

## **6. Comentarios finales**

Los precios de garantía como instrumento de política económica ya han sido aplicados en México en el pasado reciente, aunque cabe subrayar que con algunas diferencias.

Hasta hoy los instrumentos de política, en general, no han sido efectivos en fomentar significativamente la producción de productos básicos, por lo que se ha tenido que recurrir crecientemente a las importaciones para satisfacer la demanda interna. En 2017 para el consumo nacional se importó aproximadamente el 87 por ciento del arroz, el 12 por ciento en el caso del frijol, 37 por ciento del maíz, 62 por ciento del trigo y 20 por ciento de la leche de bovino, por lo que uno de los objetivos del programa de precios de garantía es fomentar la autosuficiencia alimentaria.

Cabe señalar que los Estados Unidos, nuestro socio en el TLCAN, destina gran cantidad de recursos a su sector agroalimentario, a través de instrumentos de política que incluyen los precios administrados, similares a los precios de garantía. Sin embargo, la producción de alimentos es visto como un tema de seguridad nacional, por lo que se puede justificar canalizar apoyos presupuestales hacia el sector agropecuario.

La propuesta de precios de garantía puede contribuir a generar incrementos en la producción de productos básicos, aunque por ahora no es factible dimensionar la

magnitud de ese impacto y sus efectos en una reducción de la importación de productos básicos para la dieta alimenticia de nuestra población.

Finalmente se debe reconocer el esfuerzo gubernamental para apoyar a través de este programa a los pequeños y medianos agricultores mexicanos que en gran mayoría viven en condiciones de pobreza y desventaja social, por lo que es de valorar el alto sentido social de la propuesta oficial.

## **7. Referencias**

CEPAL. 1981. El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México. CEPAL/MEX/1051.

DOF. 2019. Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. 18 de enero de 2019.

FAO. 2004. Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios. Roger D. Norton. Roma.

Ley Agrícola (Farm Bill) 2014 de Estados Unidos.

Naude Yuñez, Antonio y Fernando Barceinas. 2000. Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos. Estudios Económicos, julio-diciembre, año/vol. 15, número 002.

Peña Gomez, Manuel. 1993. Un Estudio de los efectos económicos y la equidad de la política de precios de garantía del maíz. Tesis para obtener el título de licenciado en economía. ITAM.

Presidencia de México. 2018. 6to Informe de Gobierno 2017-2018. Anexo estadístico.