

Estados Unidos Mexicanos

Integración del mercado norteamericano de frijol seco:
implicaciones para los productores y consumidores
mexicanos

Diciembre de 2007

Departamento de Desarrollo Sostenible
Región de América Latina y el Caribe



Documento del Banco Mundial
en colaboración con el
Instituto Mexicano para la Competitividad



RESUMEN EJECUTIVO

El frijol es una de las cuatro mercancías agrícolas —comúnmente conocidas en México como “productos sensibles”— cuyo periodo de eliminación de aranceles terminará en 2008 de conformidad con el TLCAN. Los otros productos de este grupo son el azúcar, la leche y el maíz. En muchos sectores de la sociedad mexicana existen inquietudes acerca del impacto de corto y largo plazo que la integración total del mercado norteamericano pueda tener para los productores y consumidores mexicanos. Asimismo, la integración plena se presenta en un momento en el que los mercados agrícolas del mundo, en especial los de granos y el de azúcar, están experimentando la volatilidad que genera la mayor demanda de biocombustibles. Debido a la incertidumbre en las tendencias de mercado que generan estas circunstancias, el gobierno mexicano solicitó al Banco Mundial la elaboración de notas de política para tres de estos productos —maíz, azúcar y frijol— a fin de evaluar el impacto potencial de la eliminación definitiva de los aranceles, identificar los posibles ganadores y perdedores y recomendar opciones de política que puedan contribuir a que los productores y consumidores mexicanos aprovechen plenamente la integración del mercado. En este documento se analizan estos temas en relación con el mercado de frijol¹.

Antecedentes: el sector del frijol en México

El frijol es un producto básico crucial en México, que produce alrededor de 1.3 millones de toneladas e importa otras 73,000 toneladas, de las cuales 95 por ciento proviene de Estados Unidos.² Asimismo, México exporta cerca de 18,000 toneladas de frijol a Estados Unidos, en su mayoría negro, para consumo entre la población hispana. La producción de frijol en México se puede clasificar en tres principales categorías: negro (39 por ciento de la producción), claro (48 por ciento de la producción) y pinto (12 por ciento de la producción).³ El predominio de los distintos tipos tanto en el consumo como en la producción varía de una región a otra.

Se estima que 570,000 agricultores cultivan frijol ya sea para fines de subsistencia o de comercialización en un total cercano a 1.9 millones de hectáreas de superficie.⁴ Sólo 110,000 de estos agricultores se encuentran registrados como especializados en el cultivo de frijol ante el principal programa de apoyo

¹ El enfoque de este estudio es sobre la competitividad, no el alivio de la pobreza, como s' lo hace la mayor parte del trabajo del Banco Mundial en México y otros pa'ses, incluyendo el informe de 2005 Income Generation and Social Protection for the Poor, que cuenta con una sección especial sobre pobreza rural. El análisis del Banco sobre el gasto público en agricultura en México, en v'as de realización, también contempla temas de equidad como criterio principal para la evaluación de programas de gasto.

² La producción de frijol mexicano representa el promedio de los últimos cinco años (SIAP). Las diferencias entre un año y el siguiente pueden llegar a ser considerables (por ejemplo, entre 2005 y 2006 la producción aumentó 67 por ciento).

³ SIAP. Datos en línea. Sólo en el caso de 2006, ya que no se cuenta con datos para años anteriores. Sin embargo, los datos no son congruentes con la información sobre importaciones y consumo por variedad que presenta Sagarpa misma.

⁴ El número de hectáreas es el promedio de los últimos cinco años, tomado de las publicaciones anuales 2002 a 2006 del SIAP.

agrícola en México, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). La cifra podría tomarse como una estimación aproximada del número mínimo de productores comerciales que, aunque representan sólo cerca de 20 por ciento del total de productores, aportan alrededor de 80 por ciento de la producción total.⁵

Las diferencias en la producción para autoconsumo y comercial también contrastan en la tecnología empleada y la productividad. La producción de riego representa 39 por ciento de la producción comercial total⁶ y 31 por ciento de la producción total. Lo anterior contribuye a que los rendimientos promedio de la producción de riego sean 2.3 veces mayores (1.6 toneladas por hectárea) que en la producción de temporal (0.7 toneladas por hectárea), incluyendo tanto la agricultura comercial como la de subsistencia,

Cerca de 60 por ciento de toda la producción de frijol en México proviene de los estados de Zacatecas (30.6 por ciento), Sinaloa (12.5 por ciento), Durango (11.5 por ciento) y Nayarit (5.0 por ciento). El mayor productor fuera de esta zona es el estado de Chiapas, al sur del país, que representa 6.4 por ciento de la producción mexicana.⁷ La producción de riego se concentra en Sinaloa y Nayarit. Aunque la gran mayoría de productores de frijol son agricultores de subsistencia, esta nota de política se centra en la producción comercial, pues representa la mayor parte de la producción total y es el sector donde se resiente más el impacto de la integración del mercado y el choque de los biocombustibles.

Entre 1996 y 2006, la producción de frijol en México aumentó a un ritmo promedio anual de cerca de 1 por ciento, aunque la producción tuvo una variación considerable entre un año y otro. Las importaciones de Estados Unidos se componen de cantidades aproximadamente iguales de frijol negro y pinto, y representan aproximadamente entre 5 y 6 por ciento de la producción interna. Estas importaciones varían de manera significativa entre un año y otro, pero su participación de mercado ha sido relativamente constante.⁸ Por otro lado aunque el consumo de frijol enlatado ha crecido considerablemente llegando a 90,000 toneladas enlatadas en 2006. El consumo per cápita diario de frijol ha caído de un promedio de casi 33 gramos diarios por persona entre 1992 y 1996 a cerca de 30 gramos entre 2002 y 2005. A pesar de esto en los últimos 15 años, el consumo total ha aumentado ligeramente debido al crecimiento de la población.⁹ El consumo total de frijol en Estados Unidos asciende a cerca de 750,000 toneladas con una tendencia a la baja, excepto por el consumo de frijol negro, que ha mostrado un acelerado incremento y se ubica actualmente en 60,000 toneladas, debido a la demanda de la creciente población hispana.

Por otro lado, los precios del frijol en México decrecieron durante casi todo 2006 y la primera mitad de 2007, pero comenzaron a repuntar en el tercer trimestre de 2007. Mientras, en Estados Unidos, los precios han ido en aumento desde fines de 2005. Aunque los precios de variedades similares siguen siendo menores en Estados Unidos que en México, resulta curioso que, en México, el frijol importado de Estados Unidos es más costoso que el nacional. Uno de los problemas que contribuye a un precio bajo del frijol negro son los altos inventarios, más de 400,000 toneladas..

⁵ FIRA. “El frijol en México, competitividad y oportunidades de desarrollo.” *Boletín Informativo* 316. Mayo, 2001

⁶ SIACON–Base de datos de Sagarpa.

⁷ Los datos sobre la proporción de la producción provienen del artículo de Sagarpa y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos titulado “Estudio del maíz blanco y el frijol seco México-Estados Unidos”, 3 de enero, 2007.

⁸ Fuente: Base de datos en línea FAOStat.

⁹ Ibid.

Política gubernamental¹⁰

El gobierno mexicano tiene un largo historial de intervención en el mercado de frijol que se remonta a las épocas en las que las autoridades regulaban los precios y comercializaban la producción por medio de la Compañía Nacional de subsistencias Populares (CONASUPO). Como resultado de las reformas a la política agraria de fines de los años ochenta y noventa, el gobierno ya no fija los precios o comercializa la producción, pero aún mantiene una serie de programas que benefician a los agricultores dedicados a este cultivo, e incluso algunos específicos para el sector.

Los principales programas a los que tienen acceso los productores de frijol son PROCAMPO, Alianza Contigo, PROMAF (orientado a los pequeños productores)¹¹, el subsidio agrícola para el diesel y la energía eléctrica y algunos de los programas de apoyo que ofrecen entidades como Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), en especial en lo que respecta a su programa de apoyo para el almacenaje y los programas Factores Críticos, Infraestructura Comercial y Organizaciones Económicas. Los programas específicos al sector del frijol son el Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento a los Agronegocios (FOMAGRO) con un programa de apoyo anual de cerca de 283 millones de pesos (en 2007) y el programa Apoyo a la Competitividad, con un presupuesto de alrededor de 300 millones de pesos. Estos programas apoyan diferentes inversiones dirigidas a mejorar la competitividad por medio de la producción y comercialización de frijol, además de contribuir a que los productores poco competitivos cambien a otros cultivos (como el cultivo de forraje en Zacatecas). Ninguno de ellos ofrece apoyos de precios.

La política comercial para el sector ha estado regulada por el calendario de eliminación de aranceles acordado al amparo del TLCAN, que combina cuotas libres de arancel con aranceles decrecientes para las importaciones en exceso de la cuota. Las importaciones excedieron la cuota en todos los años entre 1997 y 2007, excepto en 2004. La cuota promedio entre 1997 y 2007 fue de 65,000 toneladas, mientras que las importaciones promedio fueron 105,500 toneladas. En 2007 se redujo el arancel para las importaciones en exceso de la cuota a 11.8 por ciento, eliminándose por completo en 2008. En México se aplica un arancel de nación más favorecida de 125.1 por ciento a las importaciones de terceros países, aunque estas no son significativas.¹²

Finalidad de la nota

El estudio se centra en las siguientes metas:

- Comprender las principales características del mercado mexicano de frijol y cómo lo afecta el mercado internacional.

¹⁰ El análisis en proceso del Banco sobre el gasto público agrícola para México tratará temas relacionados con los programas generales de apoyo agrícola como los que ofrecen Procampo y Aserca, que no se discuten en detalle en estas notas de política que sólo abordan productos específicos.

¹¹ El subprograma de apoyo a la cadena productiva para productores de maíz y frijol con extensiones de 5 hectáreas o menos.

¹² Secretaría de Economía. Sistema de Información Arancelaria Vía Internet. <http://www.economia-snci.gob.mx:8080/siaviWeb/fraccionAction.do?tigie=07133399>

- Evaluar cómo afectará a los productores y consumidores mexicanos la eliminación de los aranceles al amparo del TLCAN.
- Analizar la competitividad de los productores mexicanos de frijol en un mercado norteamericano abierto.
- Sugerir opciones de política para mejorar la competitividad de los productores mexicanos de frijol y maximizar los beneficios de la integración del mercado tanto para productores como para consumidores.

Principales conclusiones

Las conclusiones centrales del estudio son las siguientes:

1. Se espera registrar un impacto limitado en el corto plazo con la eliminación definitiva de los aranceles al amparo del TLCAN debido a que (a) la oferta de frijol importado sólo representa una pequeña parte del consumo interno (cerca de 5 por ciento); (b) el arancel actual es de sólo 11.8 por ciento; (c) los precios del frijol en Estados Unidos están aumentando, lo que probablemente compensará o superará el impacto de la eliminación de los aranceles; y (d) Estados Unidos no compite en el mercado de frijol claro, que representa cerca de 48 por ciento de la producción mexicana.¹³
2. Aunque la situación de mediano y largo plazo podría cambiar dependiendo de las medidas que tomen los grupos de interés clave, no se esperan cambios importantes en el mediano plazo, ya que (a) el sector del frijol no está expandiéndose; (b) existen demasiadas variedades y sus niveles de consumo dependen en gran medida de las preferencias culturales y personales, que no cambian repentinamente; y (c) no se espera que se registren grandes avances tecnológicos en la producción de frijol o en la logística de la cadena productiva en el mediano plazo.
3. Las importaciones de frijol estadounidense como proporción del consumo total podrían continuar creciendo lentamente (a pesar de ser más costosas que el frijol mexicano) siempre que los consumidores mexicanos sigan dispuestos a pagar una prima sobre el precio con base en su limpieza, menor tamaño y facilidad de cocimiento. Sin embargo, este porcentaje podría reducirse si los agricultores mexicanos decidieran competir con el frijol estadounidense en términos de estas características de calidad, siendo capaces de mantener una ventaja en función del precio. Las exportaciones mexicanas a nichos de mercado en Estados Unidos podrían crecer también, en especial en el ámbito del frijol enlatado o en las variedades de productos adaptados a las preferencias de la comunidad hispanica de Estados Unidos.
4. Los costos de transporte son un factor de gran importancia (20 por ciento en promedio) dentro del precio del frijol en los principales centros de consumo de México. Esto se debe en parte a la inadecuada infraestructura vial y otras ineficiencias en el sistema de transporte mexicano, y parte debido a las grandes distancias entre las zonas de producción y los centros de consumo.
5. Los costos promedio de producción en México (4, 149 pesos por tonelada) son cerca de dos veces más altos que en Estados Unidos (2,134 pesos). Sin embargo, esta brecha es menor para los agricultores que utilizan riego, cuyos costos promedio de producción ascienden a 3,626 pesos por

¹³ La proyección de producción de frijol claro fue tomada del número anual del SIAP para 2006, aunque no es congruente con otros datos del SIAP.

tonelada, contra 5,323 pesos que cuesta la tonelada de cosecha de temporal. Un elemento importante dentro del menor costo de la producción de riego es que los agricultores pagan poco, o nada, por el agua que utilizan.

6. Una comparación entre los costos de producción y transporte para los principales proveedores de frijol en los seis principales centros de consumo analizados en el presente documento (Ciudad de México, Guadalajara, Ciudad Obregón y Tijuana), mostraron que los productores de Sinaloa son los más competitivos en cuanto a la producción de frijol en estos mercados.
7. Incluso si los costos de producción son similares, existe una diferencia sustancial entre el precio del frijol negro y el claro, con el segundo precio muchos más alto que el primero. Esta diferencia surge tanto en el precio al productor como en el precio al mayoreo. La diferencia sugiere que los productores no están ajustando el tipo de frijol que cultivan con respecto a las señales del mercado, ya sea por razones agroecológicas que favorecen la producción de cierto tipo de frijol en algunas zonas o por razones culturales y sociales o falta de información técnica o de mercado o, incluso, por distorsiones de mercado creadas por los subsidios a este segmento.
8. Cuando se compara la suma de los costos de producción y los de transporte con los precios al mayoreo, todos los principales proveedores de frijol son competitivos en los mercados analizados. No obstante, los márgenes son amplios entre los precios al productor y al mayoreo, cosa que no puede explicarse únicamente por los costos de transporte. Debido a ello, el precio al productor es bajo, en especial para el frijol negro, inferior o en el margen del costo de producción estimado de muchos productores de temporal, en especial en Zacatecas.

Opciones de política

Este informe identifica una serie de sectores en los que el gobierno, en algunos casos en asociación con el sector privado, podría tomar medidas que contribuyeran a que los productores mexicanos de frijol aprovecharan las oportunidades de exportación creadas por el TLCAN y mejorar su competitividad en el mercado interno.

Reducción de los costos de transporte

Dada la distancia entre las principales regiones de producción y centros de consumo en México, la reducción de los costos de transporte es un elemento de gran importancia dentro de la estrategia para mejorar la competitividad de los agricultores mexicanos tanto en el mercado interno como en el exportación. El transporte representa alrededor de 20 por ciento del costo total del frijol mexicano que llega a los centros de consumo estudiados en este informe. Aunque el frijol producido en México se transporta por camión dentro del país, las importaciones desde Estados Unidos se transportan principalmente por tren, a un costo menor y con mayor seguridad. Las recomendaciones de política que se presentan en el informe con respecto al transporte (y que se explican con mayor detalle en el sitio del Instituto Mexicano para la Competitividad, www.imco.org.mx), tratan los siguientes tres problemas: (a) la falta de competencia y los altos costos de transporte de los camiones; (b) el uso limitado del sistema ferroviario y los problemas entre las compañías ferrocarrileras privadas; y (c) la ineficiencia de los puertos y las aduanas en las zonas fronterizas.

Las recomendaciones para tratar con la falta de competencia y los altos costos del transporte terrestre involucran la necesidad de (a) fomentar la competencia en el sector; (b) renovar la flota de carga; y (c) mejorar la información del mercado. Las recomendaciones más importantes relacionadas con el segundo problema, el concerniente al transporte ferroviario se centran en (a) crear "servicios de última milla", es decir, construir infraestructura ferroviaria de última milla para conectar las vías principales con puertos, almacenes y otras ubicaciones clave para evitar la necesidad de utilizar transporte intermedio; (b) encontrar mecanismos recíprocos para evitar desacuerdos entre compañías ferrocarrileras; y (c) publicar tarifas para los distintos volúmenes y niveles de carga. En cuanto al tercer tema, la ineficiencia de aduanas y puertos, las sugerencias se centran alrededor de (a) la reducción de los trámites; (b) mejorar los procedimientos y la infraestructura de inspección; (c) aumentar la coordinación del trabajo de las distintas autoridades involucradas; y (d) mejorar las instalaciones intermodales en todo el país.

Cabe advertir que, aunque la reducción en los costos del transporte mejora la competitividad en general, también pueden llevar a reducciones en los precios en zonas deficitarias en granos, con los posibles efectos adversos que ello podría generar en estas zonas. La información sobre costos regionales de producción que se presenta en estas notas podría contribuir a identificar las zonas que sufren de altos costos y déficit de granos al mismo tiempo, a las que se les podría prestar atención particular. Es claro que sería necesario cuantificar las pérdidas potenciales para determinar si su nivel justifica la intervención.

Mejoramiento de las instalaciones de almacenamiento y el acceso al crédito

El frijol es un cultivo sensible al calor y no puede almacenarse durante más de un año, pues tiende a secarse y volverse difícil de cocinar. Una fuente autorizada estima que, en la actualidad, 10 por ciento del frijol se pierde en México en los almacenes. Resulta importante asegurar que las instalaciones de almacenaje sean de alta calidad y cuenten con un buen mantenimiento para minimizar estas pérdidas. Un mercado de almacenamiento con un funcionamiento adecuado no sólo proporciona los incentivos para realizar las inversiones necesarias a fin de reducir las pérdidas físicas, sino que también aumenta la liquidez del mercado financiero de los agronegocios, al permitir que las mercancías almacenadas se utilicen como colateral. Esto puede resultar especialmente importante a medida que se concluye la integración de los mercados, pues los exportadores de Estados Unidos y Canadá estarán en posibilidad de ofrecer términos de prefinanciamiento atractivos para los importadores mexicanos, otorgándoles así una ventaja competitiva a menos que los vendedores mexicanos puedan hacer lo mismo.

De acuerdo con la ley vigente, el sistema de permisos emitidos por el gobierno limita el número de establecimientos (llamados almacenes generales de depósito) en operación. Con ello se limita la competencia, se cubren costos de transacción innecesariamente altos y se reducen los incentivos y la capacidad para minimizar el costo de los inventarios u ofrecer mecanismos más atractivos para financiar las compras en el tiempo. Una de las opciones de política clave que se recomiendan en este informe reside en considerar una nueva ley para los almacenes rurales, con el objeto de (a) reducir las barreras de entrada al mercado para permitir un mayor nivel de competencia; (b) crear un sistema transparente de información pública sobre precios e inventarios; y (c) permitir la emisión de vales de almacén negociables y endosables como mecanismo financiero para las mercancías depositadas. Al mismo tiempo, la ley debería mantener un nivel eficiente de supervisión y regulación financiera que garantice la integridad de los instrumentos financieros emitidos por los almacenes, papel que en la actualidad desempeña la

Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En 2004, la SAGARPA propuso una reforma integral del sistema de otorgamiento de permisos y regulación de almacenes, aunque las opciones propuestas necesitan analizarse. Un posible modelo para la reforma sería el del sistema de "reportos" en el sector azucarero, que permite a los productores recomprar el vale de su inventario en cierto momento mediante el pago al comprador de una prima por conservar este vale. De este modo, los productores pueden almacenar su cosecha y venderla cuando el mercado presente condiciones favorables.

También deberían considerarse los mecanismos relacionados con los mercados de almacenaje han demostrado ser exitosos en otros países, como la Cédula de Productos Rurales (CPR) de Brasil, que es un bono emitido por los productores agrícolas, las asociaciones campesinas y las cooperativas para obtener financiamiento para la producción. La CPR se explica con más detalle en el cuerpo del informe, comentándose las posibles variaciones y los beneficios que representa. Baste decir aquí que la CPR básicamente proporciona financiamiento para el cultivo de la cosecha y administra el riesgo de precios del productor al vincular la deuda con el producto, con lo que se transfiere el riesgo de precios al comprador. Los corredores de mercancías y la agroindustria también se benefician por medio de la garantía y la mejor planeación con respecto al suministro del producto. El atributo más importante de la CPR es, con mucho, la reducción del riesgo que asumen los compradores, ya que ofrece la posibilidad de resolver disputas fuera de los tribunales en caso de incumplimiento o violación de las condiciones del contrato. No obstante, para que este proceso funcione el poder judicial debe estar preparado para garantizar el éxito de estas demandas, además de contarse con seguros tanto agrícolas como de créditos sostenibles y accesibles a fin de mitigar los riesgos.

También sería necesario explorar otras medidas para mejorar la solvencia crediticia de los deudores rurales y su atractivo para las instituciones financieras. En este caso se incluyen medidas para mejorar los seguros disponibles para los productores. En este sentido, se está desarrollando o poniendo a prueba una serie de productos innovadores que mejoren el seguro tradicional de cosechas.¹⁴ Otra opción consiste también en tomar como objetivo las pólizas de seguro de ingresos en lugar de sólo el seguro sobre la cosecha. En otras palabras, asegurar tanto la cantidad como el precio, lo que requeriría realizar cambios regulatorios en la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Un proyecto conjunto entre ASERCA y Agroasemex (la institución gubernamental de seguros agrícolas) podría contribuir a la creación de este tipo de instrumento.

Mejorías en la inteligencia de mercado

La integración del mercado norteamericano crea nuevas oportunidades para que los productores mexicanos exporten frijol, procesado o no procesado para obtener productos de mayor valor agregado (como enlatado o con empaques especiales), a la creciente población hispana de Estados Unidos y Canadá. En este contexto, cabe apuntar que, algunas empresas agroindustriales mexicanas están

¹⁴ El modelo tradicional de aseguramiento de cosechas —que reembolsa las pérdidas con base en reclamaciones individuales— tiene una serie de defectos que limitan su utilidad, en especial en los países en desarrollo. Para opciones innovadoras, véase Banco Mundial, 2005, *Managing Agricultural Production Risk: Innovations in Developing Countries*, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural y Banco Mundial, *Rural Finance Innovations, Topics and Case Studies*, Informe No. 32726-GLB, Banco Mundial, abril 2005.

planeando abrir plantas de enlatado de frijol en Estados Unidos.¹⁵ A fin de aprovechar estas oportunidades de mercado los productores mexicanos necesitan más información acerca de las preferencias y los hábitos de los consumidores, al igual que maneras para mejorar la producción. Al buscar documentar y encontrar cifras sobre nichos de mercado para frijol procesado el grupo encontró que ni la Secretaría de Agricultura ni el FIRA cuentan con esta información, ya sea para México o para Estados Unidos. Con base en lo anterior, resultaría de importancia crucial crear un sistema de inteligencia de los mercados públicos a fin de ofrecer este tipo de información y habilidades a los pequeños productores agrícolas y agronegocios. Un modelo útil para este tipo de sistemas es Fundación Chile, que trabaja con el sector público y el privado para desarrollar y ampliar los mercados extranjeros para los productores. La clave de su éxito ha sido contar con un personal profesional altamente capacitado y con la compensación adecuada. En contraste, la Secretaría de Agricultura en México sólo cuenta con un sistema de información limitado, carente de información sobre mercados potenciales, tendencias de consumo, tecnología de comercialización y otros temas clave necesarios para fomentar las ganancias en competitividad agrícola.

Mejorar la tecnología de producción

La obtención de beneficios a partir de la adopción de una tecnología depende de fomentar que los productores utilicen semillas mejoradas. Aún así, de acuerdo con un experto, sólo 15 por ciento de la producción total de frijol utiliza semillas mejoradas. En el caso de los pequeños productores resulta particularmente difícil tener acceso a estas semillas mejoradas. Sin embargo, también existen buenos ejemplos de programas exitosos que, por lo menos, diseminan los beneficios entre los productores a gran escala, como en el caso de la introducción de frijoles pintos mejorados en el norte de México, que realizó el Programa de Investigación Conjunta Bean/Cowpea con el INIFAP.

Algunos de los problemas que han impedido la adopción más generalizada de semillas mejoradas se tratan en la nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, aprobada en abril de 2007. Asimismo, otras opciones para fomentar el uso de variedades de semilla de frijol mejorada en México son las siguientes:

- Fomentar las asociaciones entre sector público y privado (como, por ejemplo, con el INIFAP) a fin de desarrollar tecnologías a la medida de las variedades y las regiones mexicanas, así como para acceder a nichos de mercado.
- Dar total autonomía a las instituciones públicas de investigación agrícola, contando en sus consejos directivos con miembros que incluyan a organizaciones privadas y de agricultores. Con ello se lograría aumentar el financiamiento de las organizaciones de productores para investigación y desarrollo al igual que para distribución de semillas.
- Llevar a cabo una sólida campaña de información y capacitación para familiarizar a los agricultores y los dueños de negocios agrícolas con el fin y el uso de la nueva tecnología.
- Sería particularmente útil reducir los largos periodos requeridos para someter las variedades genéticamente modificadas al proceso de los protocolos de bioseguridad y desarrollar y distribuir las variedades transgénicas adaptadas en el mercado.

¹⁵Las dos razones principales de ello son la baja calidad del frijol mexicano y los menores costos de transporte para atender a la población hispana en Estados Unidos. Ambas restricciones se comentan en otras recomendaciones de este informe.

De la misma forma, es necesario modificar algunos de los programas que integran Alianza Contigo para fomentar la transferencia de tecnología. Entre las medidas principales para lograrlo, destacan las siguientes:

- Aumentar los incentivos para los prestadores privados de servicios técnicos, pues son el eslabón más débil en la cadena de implementación, pues se les recluta mediante contratos de corto plazo, no tienen derecho a un empleo seguro y tienen pocos incentivos económicos o morales para tener un buen desempeño;
- Cambiar el proceso de selección de proyectos de manera que las decisiones de financiamiento se basen en consideraciones de calidad y eficiencia en función de costos en lugar de sobre bases de atención según el orden de llegada y de contar con la documentación más completa.

La tecnología que no trata con organismos genéticamente modificados (OGM) podría resultar tener un mayor potencial para mejorar la productividad de muchos agricultores mexicanos que los OGM. No obstante, muchos de los temas de política que en el pasado han creado obstáculos para el desarrollo de este mercado se han resuelto con la aprobación de la nueva ley sobre semillas. Ahora es necesario enfocar la atención en las políticas relacionadas con los OGM. A pesar de reconocer que en el caso de los OGM primero es necesario implementar un marco regulatorio que incluya las salvaguardas contra riesgos ya conocidos, en el informe se argumenta que debe darse una prioridad alta a la implementación y operación del proceso regulatorio requerido para introducir el maíz genéticamente modificado.

Por último, tanto para el frijol como para otros sectores, el fomento de la descentralización de la política rural podría contribuir a la transferencia de tecnología mediante la obligación para los gobiernos de los estados de internalizar todos los costos y beneficios, con lo que se promovería la eficiencia y la equidad en el uso de recursos. Por ejemplo, al transferir a los estados la mayor parte de los fondos de los programas de investigación y desarrollo orientados a la producción en forma de subvenciones en bloque se facilitaría la aplicación de un enfoque más local del desarrollo rural. El gobierno central aún se reservaría cierto nivel de fondos para realizar trabajos de investigación y desarrollo a nivel nacional que se consideraran de naturaleza estratégica.

Aprovechar las economías de escala

Una de las principales características de la producción de frijol en México es su alto grado de fragmentación. En este sentido, existen 570,000 productores de frijol seco en México, de los cuales sólo 110,000 están registrados en el censo de PROCAMPO como especializados en frijol.¹⁶ Debido a que la mayoría de los productores cuenta con extensiones de terreno reducidas y comercializan su propia producción, resulta difícil para ellos acceder a créditos y a mejores tecnologías de producción a fin de integrarse a la cadena de suministro. El establecimiento de asociaciones eficaces contribuiría a generar economías de escala con estos fines. Las asociaciones de productores de frijol son relativamente nuevas y bastante pequeñas, por lo que el trabajo es mucho en términos de fomentar su creación y su mejoramiento. En la actualidad, de acuerdo con los líderes de asociaciones entrevistados en Zacatecas, muchas de ellas están relacionadas más de cerca con grupos políticos que con intereses acerca de la eficiencia. Para facilitar la organización y el trabajo de las asociaciones auténticamente orientadas hacia la

¹⁶ SAGARPA-USDA, 2007

prestación de servicios a sus miembros, es necesario revisar la Ley para la Organización de Cooperativas y de Asociaciones Agrícolas con vistas a reducir los trámites burocráticos y relajar los requisitos que actualmente dificultan la creación de nuevas asociaciones de productores.¹⁷

Reconversión

Para algunos productores de frijol con altos costos de producción (incluyendo el costo de oportunidad social del agua que utilizan), la mejor opción para el mediano plazo sería la reconversión, es decir, cambiar el cultivo del frijol hacia otro producto u otra actividad económica. En efecto, algunas autoridades agrícolas (por ejemplo en Zacatecas) están buscando la implementación de políticas públicas para fomentar la reconversión en estos casos.

Sin embargo, las recomendaciones en este sentido quedan fuera del alcance de esta nota. Resulta claro, sin embargo, que el apoyo público para el cambio de cultivos —aunque sólo sea por medio de asesoría de extensión— debe basarse no sólo en la viabilidad agraria de los cultivos alternativos, como ha sucedido en el pasado, sino también en consideraciones económicas. Esta nota recomienda el uso de “densidades económicas” —medida del rendimiento por dólar invertido por hectáreas para diferentes usos del suelo— como una herramienta analítica útil. Aunque las decisiones no pueden basarse sólo en la densidad económica, puede ser un buen punto de partida para un análisis costo-beneficio a fin de evitar algunos de los errores cometidos en los programas anteriores de reconversión. Entre otros criterios que será necesario considerar destaca el acceso a los mercados, las limitaciones ambientales y biológicas y las tendencias de productividad y de mercado, entre otros.

Política hidráulica: la necesidad de acción

Aunque las zonas de riego tienen rendimientos mucho más altos (en el caso del frijol al igual que en otros cultivos) y costos financieros de producción más bajos, dado el alto valor económico del agua en México, los verdaderos costos de producción son mucho mayores que los costos financieros. Se requiere con urgencia fomentar el uso eficiente del agua para contribuir a evitar problemas de escasez en el futuro, en especial ante la creciente urbanización y el impacto del cambio climático. El Banco Mundial y el gobierno mexicano han reunido un considerable cuerpo de análisis acerca las opciones de reforma en el sector hidráulico. Lo que se requiere en este punto es un plan de acción. Un análisis detallado del tema saldría del alcance de este estudio pero, dada la importancia del riego en la producción de frijol, la política hidráulica y el establecimiento de precios tienen derivaciones de gran relevancia para este mercado. Existe una serie de opciones para asignar valor económico al agua. Una de ellas consiste en que el sector público cobre el precio apropiado para el agua que se obtiene mediante inversiones públicas (presas y grandes proyectos de irrigación). Sin embargo, otras opciones -como asignar derechos comerciables de agua (sin costo para el receptor)- también imponen un precio al agua y fomentan su conservación y uso

¹⁷ El proyecto para esta ley, presentado ante el Senado en 2002, busca democratizar las organizaciones agr'colas y un papel más activo en el diseño de pol'ticas agr'colas y las prácticas correspondientes. También considera la integración de cadenas de suministro para impulsar un mayor nivel de inversión y reducir el riesgo para los productores a nivel individual. La propuesta fue rechazada por la Comisión de Desarrollo Rural del Senado sin haber sido discutida ante el pleno, sin haberse presentado nuevas propuestas de reforma desde entonces.

eficiente, mientras que no imponen costos alguno para los usuarios iniciales del agua. De cualquier forma, un primer paso positivo consistiría en eliminar los subsidios implícitos que en la actualidad se otorgan al uso de electricidad para bombeo (la llamada Tarifa 9) que fomentan el uso excesivo del agua.

Importaciones de países fuera del TLCAN

Los países que establecen acuerdos comerciales preferenciales corren el riesgo de que, al reducirse las barreras comerciales entre los países participantes, uno de ellos podría encontrarse importando de un país miembro a un costo económico real más alto (después de considerar el ingreso arancelario que deja de recibirse) de lo que pagaría si siguiera importando el mismo producto de un país no miembro. Este es el conocido problema del “desviación del comercio”. Este problema se minimiza si el área de comercio preferencial incluye un país que sea exportador de bajo costo en comparación con otros en el mercado global. Aunque la naturaleza altamente diferenciada del frijol dificulta la comparación de precios, es probable que Estados Unidos sea un productor competitivo generalmente a nivel global, de manera que la desviación comercial podría no ser un asunto de gran importancia. No obstante, sería prudente en el caso de México que se redujeran las barreras comerciales para otras fuentes de suministro no pertenecientes al TLCAN. Con ello se (a) garantiza que si en efecto existen fuentes de menor costo en el mercado mundial, México pueda aprovechar este hecho; (b) minimiza la posibilidad de que las turbulencias en el mercado de Estados Unidos tengan impacto negativo en México y (c) aseguran un entorno competitivo en este mercado.

Las medidas que se presentan a continuación son formas en las que el gobierno podría reducir las barreras a la diversificación de fuentes de suministro. Estas medidas se presentan clasificadas en orden decreciente con respecto a su beneficio potencial:

- Eliminar permanentemente las barreras no arancelarias y eliminar los aranceles sobre bases de nación más favorecida para las importaciones de todos los países.
- Eliminar permanentemente las barreras no arancelarias y eliminar los aranceles para las importaciones de todos los países.
- Establecer permanentemente una cuota con arancel mínimo o nulo para las importaciones de ciertos países.
- Contar con un plan de contingencia para aplicar sin demora una de las medidas precedentes en caso de escaladas de precios en el mercado de Estados Unidos.

Las medidas permanentes generarían una mayor certidumbre, permitiendo la posibilidad de una mejor planeación por parte de los importadores del sector privado y de los usuarios de frijol. Asimismo, las opciones más integrales abrirían el camino a mayores oportunidades de diversificación.

Formación de consensos para sobrellevar la incertidumbre del cambio climático

El diseño de políticas a largo plazo en todos los mercados agrícolas tendrá que enfrentar un gran nivel de incertidumbre, destacando todo lo relacionado con el espectro del cambio climático. Es posible que México sufra especialmente con la reducción en la disponibilidad de agua, con las series consecuencias

que ello tendría para su producción agrícola en general.¹⁸ Sin embargo, las implicaciones de lo anterior para la competitividad en el mercado del TLCAN no son claras, ya que también se espera que se vean afectadas algunas de las zonas más productivas de Estados Unidos sin olvidar que el impacto sobre los mercados globales apenas está comenzando a ser analizado. Dada la enorme incertidumbre que involucran todas estas predicciones, el camino más prudente para el gobierno sería probablemente el de establecer desde un inicio un proceso de consulta con las partes interesadas para vigilar y analizar la evidencia sobre los efectos del cambio climático a fin de ubicarse a la vanguardia de los acontecimientos más recientes y comenzar a alcanzar consensos sobre las medidas de política y las inversiones necesarias para el caso.

¹⁸ El impacto en los países de América Latina y el Caribe se analizará a profundidad en el próximo estudio general del Banco Mundial sobre la región.