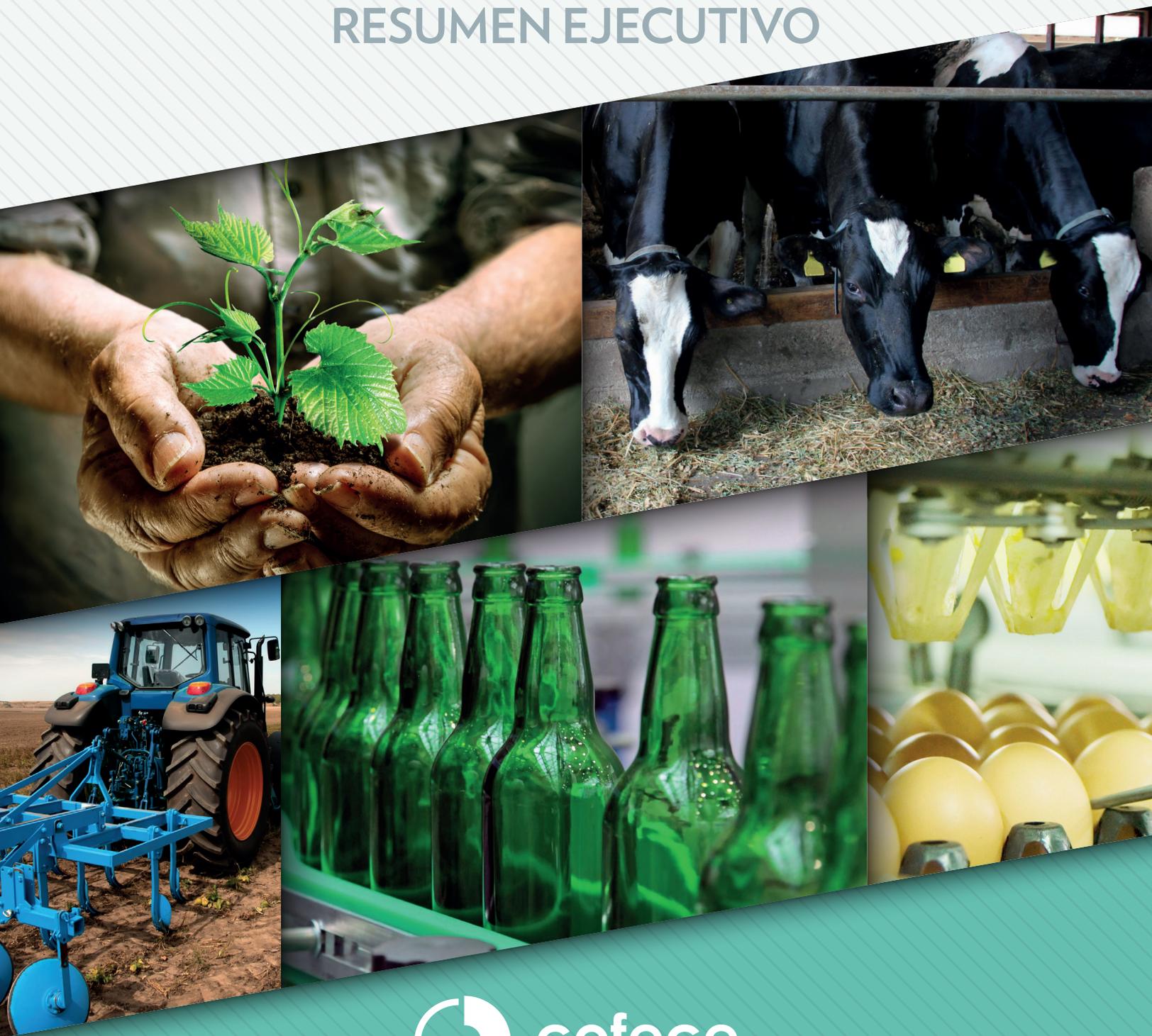


REPORTE SOBRE
LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA
EN EL SECTOR
AGROALIMENTARIO
RESUMEN EJECUTIVO



Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

El Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) acordó el 23 de octubre de 2014 realizar un Estudio sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Agroalimentario, con base en la facultad que le otorga la fracción XXIII del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y de conformidad con lo establecido en su Plan Estratégico 2014-2017, considerando la relevancia del sector para la economía nacional y el impacto que representa la compra de alimentos en el bienestar de las familias mexicanas.¹

El objetivo de este reporte es reconocer, como un primer acercamiento de la autoridad de competencia al sector agroalimentario, los factores estructurales que pueden dar lugar a mercados con poca presión competitiva. Este análisis consiste en una revisión de algunos aspectos regulatorios y de funcionamiento del sector agroalimentario de México, con un enfoque de cadenas productivas. Este reporte no pretende identificar directamente comportamientos o prácticas anticompetitivas de algunas empresas ni prejuzga sobre posibles violaciones a la LFCE.

Específicamente, la Cofece busca como resultados del estudio:

- i. Allegarse de elementos de información sobre las características de los principales mercados del sector agroalimentario para, en su caso, hacer un uso más efectivo de sus atribuciones; y
- ii. Realizar, en su caso, recomendaciones a los reguladores sectoriales y a las dependencias responsables de la política sectorial para lograr un desempeño más eficiente de los principales mercados que conforman el sector.

¹ Según cifras de la ENIGH 2014 el gasto en alimentos como porcentaje del ingreso para el total de hogares fue de 22%. Para los hogares de los deciles I, II y III, es decir, los de menores ingresos, el gasto en alimentos representó 79%, 51% y 44%, de su ingreso, respectivamente.

Definición del sector agroalimentario y enfoque metodológico del estudio

Para los fines de este reporte se entiende como sector agroalimentario todos los bienes o servicios relacionados con los productos del campo que se utilizan para la alimentación humana,² directamente o después de su elaboración en diversos procesos en la industria alimentaria.

En particular, bajo esta noción amplia se agrupan diversas actividades. En primer lugar, las referentes a la agricultura y la cría y explotación de animales (denominadas actividades de producción primaria, agrícolas o pecuarias). En segundo lugar se encuentran las que también producen alimentos y bebidas, aunque se consideran productos elaborados (o, en otras palabras, transformados o procesados) por la industria alimentaria a partir de los productos primarios. En tercer lugar, se incluyen actividades de diferente naturaleza que están relacionadas o conexas con las anteriores y que son importantes para su funcionamiento y desempeño, tales como el financiamiento de distintos tipos, el aseguramiento contra diversas clases de riesgos, las actividades de comercio exterior, las de proveeduría en general de variados insumos desde otras ramas o industrias manufactureras (como productos químicos, empaques, envases, etiquetas, maquinaria y equipo, vehículos especiales, combustibles, electricidad, etc.) y las actividades de comercialización.

Las actividades primarias, las de la industria alimentaria y las de logística y comercialización mayorista y minorista están estrechamente interrelacionadas. Por esto, el reporte define al sector agroalimentario como un conjunto de actividades interconectadas como cadenas productivas, que concatenan actividades económicas por las que se agrega valor a través de una serie de etapas de generación de bienes y servicios, desde los insumos básicos para la producción primaria agrícola y pecuaria propiamente, el acopio, el transporte y almacenamiento ordinarios o en frío, la transformación o procesamiento en la industria alimentaria y la comercialización al mayoreo, hasta la distribución y comercialización al menudeo a los consumidores finales.

El enfoque de cadenas productivas podría ser adecuado para resaltar los riesgos que habría si, por falta de competencia y libre concurrencia, se restringiera la oferta o se elevaran los precios de los productos en determinadas actividades, lo cual repercute en las actividades subsecuentes que usan aquellos productos como insumos. Ese enfoque también facilita analizar la transmisión de precios de los insumos a los productores primarios, de éstos a los productos elaborados y, finalmente, los precios a los que se venden a los consumidores finales.

² Para el presente estudio, no se consideran los productos de la agricultura que no son alimentos ni algunas actividades de producción de animales que no tienen lugar principalmente en el campo (como la acuicultura y la pesca).

La interconexión entre las distintas actividades en una cadena productiva puede ocurrir de diferentes modos. En una primera modalidad, las empresas que generan un determinado producto primario o intermedio en la cadena, lo venden a través del mercado a otras empresas, las cuales a su vez lo usan como insumo en sus respectivos procesos industriales de transformación, vendiendo este producto al consumidor final. En una segunda modalidad, consistente en actividades integradas verticalmente, el traspaso del producto primario o semielaborado para actividades de transformación subsecuentes, se hace dentro de la misma empresa o grupo empresarial. También existen casos en que los productos se compran y venden mediante contratos de cierta duración, por lo que los productores y compradores pactan precios, cantidades, términos y condiciones de entrega, sin acudir a los mercados –aunque tomándolos como referencia– y sin estar plenamente integrados de manera vertical.

Para la elaboración de este estudio, desde la perspectiva de la competencia y libre competencia, la temática de interés versó sobre las condiciones estructurales,³ regulatorias⁴ y de información⁵ que prevalecen en los mercados de los distintos productos del sector agroalimentario, con énfasis en la forma e intensidad en que contribuyen a mantener condiciones de rivalidad entre los productores o comercializadores para incentivar a que operen eficientemente para lograr costos más bajos y ofrecer mejores precios para los consumidores.

Las anteriores son cuestiones que se analizan a lo largo del estudio. Sin embargo, debe resaltarse que este estudio no examina las condiciones de competencia y libre competencia, en todas y cada una de las cadenas productivas que componen el sector agroalimentario, por el número de casos particulares que esto involucraría. Por esta razón, el estudio concentra la atención, por un lado, en cuestiones transversales que tocan a un gran número de cadenas y sus mercados (regulaciones, subsidios, acceso a almacenes y cadenas de frío, por citar algunos ejemplos) y, por otro lado, en un número limitado de cadenas productivas que se consideraron de la mayor importancia para los consumidores.

En este sentido, las cadenas productivas fueron seleccionadas a partir de varios criterios, destacando: 1) la relativamente alta proporción del gasto en alimentos que destinan los hogares mexicanos a los respectivos productos; 2) la disponibilidad de información estadística confiable y adecuada para poder analizar las tendencias de los precios de los

³ Por ejemplo, la estructura de la oferta, vista a través del número de oferentes de un producto y los porcentajes de la oferta total por parte de cada uno; o los costos y los demás factores que pueden dificultar la entrada de nuevos competidores; etc.

⁴ Por ejemplo, disposiciones contenidas en diversas leyes, reglamentos, permisos, normas técnicas y de calidad o sanidad, reglas de operación de programas gubernamentales que brindan apoyos o subsidios a los productores o comercializadores, etc., que pueden afectar la competencia y libre competencia y el funcionamiento de distintos mercados.

⁵ Por ejemplo, el conocimiento sobre los precios o volúmenes de venta de los productos en diferentes lugares y fechas.

productos; 3) la experiencia pasada de la Cofece, o de su antecesora la Comisión Federal de Competencia (CFC), en el análisis de diversos fenómenos estructurales, regulatorios o conductuales que han generado problemas de competencia y libre concurrencia en los mercados relacionados con esos productos; y 4) la frecuencia con que los productos han sido objeto de investigaciones o intervenciones de las autoridades de competencia en otros países, lo cual puede reflejar tendencias internacionales en materia de competencia. Así, se seleccionaron los 16 productos siguientes: a) *verduras, hortalizas y frutas frescas (cinco cadenas)*: Jitomate, calabacita, papa, limón, y manzana; b) *granos (una cadena)*: frijol; c) *cárnicos, lácteos y huevo (cinco cadenas)*: carne de res, carne de pollo, carne de puerco, leche procesada y huevo; d) *alimentos y bebidas procesados (cinco cadenas)*: tortilla de maíz, pan de caja, refrescos, jugo de naranja y cerveza.⁶

El estudio se llevó a cabo principalmente mediante investigación de gabinete, análisis estadístico a partir de datos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), el Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM), y de otras fuentes; entrevistas con expertos y agentes económicos de los sectores de gobierno, privado y social, y revisión de experiencias internacionales.

Organización del estudio

Para presentar el análisis, este reporte está organizado por capítulos. El Capítulo 1 ofrece una descripción general del sector agroalimentario mexicano, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

El Capítulo 2 presenta las tendencias de los precios de los alimentos en general, por tipo de productos y los distintos canales de comercialización final hacia los consumidores. En un anexo técnico se resumen los resultados obtenidos de un análisis empírico sobre el proceso de transmisión de precios a lo largo de las cadenas productivas.

Los capítulos 3 al 8 abordan cuestiones que, de forma transversal, influyen en la mayoría de las cadenas productivas. Particularmente, el Capítulo 3 se centra en las características de la oferta de insumos de uso generalizado para la producción primaria, agrícola y pecuaria, como son los agroquímicos y fertilizantes, y los alimentos para animales, la maquinaria y equipo, y los energéticos, entre otros.

⁶ Como proporción del gasto total en alimentos de los hogares mexicanos, el gasto en el conjunto de los 16 productos seleccionados representó casi 43.8% en 2014, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada en ese año por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

El Capítulo 4 dirige la atención a los aspectos que pudieran afectar la competencia y libre concurrencia en el acopio, el almacenamiento, las redes de frío y la comercialización mayorista, los cuales inciden sobre la oferta de estos productos en los mercados al mayoreo y la industria alimentaria.

El Capítulo 5 se enfoca en la distribución y comercialización de los alimentos en los mercados minoristas hacia los consumidores finales, incluyendo los canales de comercialización tradicionales –como las tiendas de abarrotes, los mercados públicos, entre otros– y los relativamente modernos, como supermercados y tiendas de conveniencia.

El Capítulo 6 revisa los posibles efectos para la competencia y libre concurrencia en los mercados del sector agroalimentario, resultantes de las disposiciones jurídicas aplicables, contenidas en diversos ordenamientos tales como leyes, reglamentos, normas y acuerdos administrativos.

Los capítulos 7 y 8 se refieren a la influencia que tienen los distintos tipos de subsidios gubernamentales en la producción y comercialización, y el modo en que operan los seguros y las coberturas de precios para la producción primaria.

Para concluir, al final de la publicación se incluyen tres apéndices, en los que se abunda sobre conceptos e información que se emplean de una u otra manera a lo largo de los capítulos. En el Apéndice A se recapitulan, a manera de listado, las recomendaciones de regulación y de política pública que fueron presentadas secuencialmente en los diversos capítulos. En el Apéndice B, se resumen los temas más explorados en artículos, libros y publicaciones diversas, nacionales e internacionales, relacionados con la competencia y libre concurrencia en el sector agroalimentario. Por último, en el Apéndice C se sintetizan los asuntos en los que la Cofece o la institución que le antecedió, la Comisión Federal de Competencia (CFC), han emitido resoluciones relacionadas con algunos de los mercados a los que se alude a lo largo de esta publicación.

Principales conclusiones y recomendaciones

La intensidad de la competencia económica y libre concurrencia en un mercado puede deberse a diversos factores como: 1) la estructura del mercado, 2) los comportamientos de las empresas, 3) las intervenciones gubernamentales o de la regulación específica, por ejemplo, en materia de importaciones y exportaciones, subsidios y sanidad, y 4) la mayor o menor eficiencia en la aplicación de la ley en materia de competencia. Para impulsar la competencia y libre concurrencia en los mercados, las autoridades de competencia suelen utilizar varias herramientas –de investigación, de prevención de concentraciones indebidas, de opinión sobre las regulaciones y de promoción de una cultura de la competencia.

En este contexto un reporte de este tipo identifica sobre todo acciones de política pública, lo que viene a complementar acciones más propias de la aplicación y ejecución de la ley en materia de competencia, por ejemplo en lo que se refiere a la investigación y, en su caso, sanción por prácticas anticompetitivas.⁷

Las recomendaciones que aquí se presentan tienen como propósito someter a la consideración de las distintas áreas de gobierno que de alguna forma inciden en el sector agroalimentario una serie de acciones que podrían generar mercados más competidos.

- *Importancia de mantener la competencia y libre concurrencia en los mercados agroalimentarios por sus efectos benéficos sobre el bienestar de los hogares consumidores*

Según las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizadas por el Inegi entre 2006 y 2014, el ingreso del conjunto de los hogares en el país disminuyó 15% a precios constantes, es decir, en términos de poder de compra. Ante esa disminución del ingreso real, los hogares debieron mantener el gasto en alimentos como una de las prioridades principales en la asignación de su presupuesto, por ser una necesidad básica; no obstante, aun cuando recortaron su gasto en otros rubros, también requirieron reducir su gasto en alimentos. La reducción del gasto en términos reales ha sido pronunciada en el caso de las bebidas alcohólicas (37.3%), las carnes (16.5%), las bebidas no alcohólicas (16.1%), la leche y sus derivados (15.4%), los cereales (13.3%) y los aceites (11%). Como parte del ajuste realizado por los hogares ante la caída de su poder adquisitivo, algunos alimentos de mayor precio se han sustituido por otros de menor precio; por ejemplo, el gasto en carnes como porcentaje del gasto total en alimentos consumidos dentro del hogar se redujo de 24% a 23% al mismo tiempo que el porcentaje de gasto en huevo aumentó de 3% a 4%; en tanto que el gasto en verduras, legumbres y leguminosas pasó de 14% a 13%, el porcentaje de gasto en cereales y sus productos (donde se incluyen pan y tortillas, entre otros) se elevó de 18% a 19%.

Los hogares de ingresos más bajos asignan su presupuesto de alimentos en proporciones diferentes a las distintas clases de alimentos, comparado con las familias de ingresos más altos. Como indican los datos de la ENIGH en 2014, las familias de ingresos menores destinan proporcionalmente más gasto a alimentos como cereales (tortillas de maíz), huevo (proteína más barata que las carnes), aceites y grasas, tubérculos (como las papas), verduras, leguminosas y semillas (frijoles y arroz) y azúcar. En contraste, los hogares

⁷ La Autoridad Investigadora de la Cofece es el órgano encargado de desahogar la etapa de investigación y es parte en el procedimiento seguido en forma de juicio. La Ley Federal de Competencia Económica establece, en su artículo 26, que cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: recibir, tramitar o desechar las denuncias presentadas en la Comisión, así como conducir las investigaciones por posibles violaciones a dicha Ley. Al momento de la publicación de este estudio, la Autoridad Investigadora está llevando a cabo investigaciones por prácticas monopólicas en los mercados del huevo y el azúcar.

con mayor ingreso dedican un porcentaje mayor de su presupuesto a carnes, leche, frutas, bebidas no alcohólicas y bebidas alcohólicas.

Al reducirse el gasto en alimentos consumidos dentro del hogar en menor medida que la baja de su presupuesto, el porcentaje del gasto en alimentos ha aumentado como proporción del gasto total de los hogares. Sin embargo, el cambio en la situación enfrentada por las diversas familias ha sido distinto entre las de menores y mayores ingresos. Según los datos de las ENIGH, las familias de más bajos ingresos (decil I) han incrementado su gasto en alimentos, como porcentaje de sus ingresos, en 19 puntos porcentuales, para destinar 79% en 2014. En contraste, las familias de ingresos más altos (decil X) han elevado su gasto en alimentos, como proporción de su ingreso, en tan sólo un punto porcentual, dedicando en 2014 sólo 8%. Los hogares intermedios de ingresos bajos (deciles II a V) aumentaron su gasto en alimentos como porcentaje de sus ingresos entre 4 y 9 puntos porcentuales, ubicándolo en 2014 entre 34% y 51%; las familias de ingresos moderados o medios (deciles VI a IX) subieron su gasto en alimentos como porcentaje de su ingreso en 4 puntos porcentuales, situándolo en 2014 entre 17% y 29%.

Por lo anterior, procurar que en los diversos mercados a lo largo de las cadenas productivas del sector agroalimentario prevalezcan condiciones de eficiencia y competencia económica adecuadas reviste no sólo importancia para que las familias mexicanas accedan a alimentos en los mejores términos (precios, calidad, propiedades nutricionales, etc.) y atenuar su esfuerzo económico para obtenerlos, sino también por los beneficios que puedan lograrse a favor de los hogares de menores ingresos.

- *Relevancia de garantizar una oferta competitiva de insumos para las actividades primarias del sector, incluyendo agroquímicos, semillas, maquinaria, etc.*

El análisis de cualquier cadena agroalimentaria inicia con una revisión a los mercados de los insumos que se utilizan para la producción primaria de productos de la agricultura y pecuarios.

La agricultura demanda una variedad de insumos, entre los que destacan por el porcentaje dentro del valor total de los insumos variables, los siguientes: semillas y material vegetativo; fertilizantes; otros agroquímicos (por ejemplo, herbicidas, insecticidas, etc.); electricidad; y combustibles (gasolina y diésel). Estos cinco insumos van de 49% del costo variable de producción en el caso de la caña de azúcar, hasta 68% para la manzana.

Además, estos insumos son de uso generalizado. Según datos del último censo agropecuario disponible:⁸

⁸ Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007 realizado por el Inegi.

- i. El uso de fertilizantes y herbicidas químicos por los 200 mayores productores, en cada uno de los siguientes productos, fue más del 75% en cereales como el maíz, la cebada y el trigo; el uso de insecticidas químicos se ubicó entre 55% y 75%. En los cultivos de jitomate y la papa fueron superiores a 60%; y para el limón y la calabacita estuvieron por arriba del 40% de los casos.
- ii. Tratándose de semilla mejorada, los porcentajes fueron 86.2% en el caso del maíz; 65.3% en el frijol; 64.8% en el jitomate; y 65.5% en la papa.

El alto costo de los insumos registró, en el censo citado, el mayor porcentaje de menciones como el principal problema por los 200 mayores agricultores en los productos seleccionados, excepto cebada y manzana. Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 (ENA 2014), 83.4% de los productores agropecuarios señala que el alto costo de los insumos y servicios es su problema principal en la producción.

En cuanto a las unidades de producción pecuaria, los alimentos balanceados son un insumo generalizado aun cuando no tan importante como alimentos para animales tradicionales (pastos, alfalfa, avena, rastrojo, etc.). La producción avícola (engorda de pollos y producción de huevo) utiliza sobre todo alimento balanceado: 26.7% y 19.3% de los productores de ganado bovino y porcino, respectivamente, alimentan a sus animales con alimento balanceado.

Por lo que se refiere a los precios de los alimentos balanceados para animales, de 2005 a la fecha han aumentado 103% en promedio (en particular, 83% para bovinos, 98% para porcinos y 115% para aves). Los rangos entre los precios mínimos y máximos de las semillas certificadas en el periodo 2010-2015, en general, se mantuvieron constantes. En los fertilizantes, de enero a agosto de 2015 el índice de precios promedio fue 12.5% más alto que en 2009 y alrededor de 3.5 veces el observado en 2000. Y, entre 2009 y 2015, los precios promedio de importación de tractores aumentaron 66%, en el caso de los tractores con capacidad entre 32 y 53 HP, y 33% los precios de los tractores con capacidad mayor a 53 HP (caballos de fuerza).

De acuerdo con cálculos efectuados con datos de los Censos Económicos 2009, respecto de las ventas totales a nivel nacional de cada uno de los insumos mencionados fabricados en el país, los porcentajes realizados por las 4 y 8 mayores empresas⁹ en cada uno de ellos (lo que se conoce técnicamente como indicadores CR4 y CR8, respectivamente), fueron: en los fertilizantes, 86.7% y 93.8%; en los pesticidas y otros agroquímicos, 54.3% y 71.8%; en los alimentos balanceados para animales, 31.4% y 44%; y en la maquinaria y equipo pecuario, 86.7% y 97%.

⁹ Los datos censales a nivel de establecimientos fueron agregados para esos cálculos a nivel de empresas.

La oferta de insumos en el país tiene entre otras las características siguientes:

- i. Poco más de 60% de las semillas certificadas por el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS) han sido inscritas por tres solicitantes: Semillas y Agroproductos Monsanto, S.A. de C.V. (Monsanto), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y PHI México, S. A. de C.V. (Pioneer). De acuerdo con Monsanto, esta empresa tiene 30% del mercado mexicano de semillas.
- ii. La producción nacional de fertilizantes químicos representó 31% del consumo nacional en 2012. Dentro de los fertilizantes nitrogenados, el sulfato de amonio estuvo sujeto a cuotas compensatorias entre 1997 y 2013, y a petición de algunos productores nacionales volvieron a imponerse a partir de octubre de 2015, a las importaciones provenientes de China y Estados Unidos.
- iii. Los oferentes de plaguicidas incluyen compañías nacionales, así como empresas multinacionales grandes (Arysta Life Science, Basf, Bayer, Cheminova, Dow, Dupont, FMC, Monsanto, Summit Agro, Valent y Syngenta) y medianas o pequeñas. Las grandes multinacionales se agrupan en Protección de Cultivos, Ciencia y Tecnología, A.C (Proccyt) y se dedican tanto a productos genéricos como a especialidades,¹⁰ mientras las compañías nacionales y las multinacionales de menor tamaño, organizadas en la Unión Mexicana de Fabricantes y Formuladores de Agroquímicos, A.C. (UMFFAAC), solamente ofrecen genéricos. En 2014 se importó el equivalente a 53.8% de la oferta total en el país.
- iv. Por lo que se refiere a alimentos balanceados para animales, el Consejo Nacional de Fabricantes de Alimentos Balanceados y de la Nutrición Animal (Conafab) reportó en 2015 que existen 94 empresas que participan en la producción de uno o más tipos de alimentos para animales.
- v. La oferta de maquinaria agropecuaria en México, particularmente de tractores, proviene de cinco empresas ensambladoras establecidas en el país: John Deere, CNH de México (Case IH y New Holland), AGCO de México (Massey Ferguson y Challenger), McCormick Tractores de México y Foton.¹¹ Además, se

¹⁰ Las especialidades tienen patentes protegidas, los esfuerzos de investigación y desarrollo de las multinacionales se dirigen, ante todo, a producir nuevas especialidades. En cambio, los genéricos utilizan patentes públicas.

¹¹ Jaime C. Negrete, Antonio Lilles Tavares Machado, Roberto Lilles Tavares Machado, "Diseño de tractores agrícolas en México", Revista Ciencias Técnicas Agropecuarias, vol. 21, núm. 1, 2013.

importan tractores de distintas marcas. Las empresas John Deere (JD), CNH (Case y NH) y AGCO (MF) suman 91% de las ventas de tractores en el país.

Para prevenir que la oferta de algunos de estos insumos se concentre y evitar el posible daño a los procesos de competencia y libre concurrencia, es pertinente ajustar la legislación en materia de propiedad industrial para garantizar que toda persona que desee importar dichos productos desde cualquier otro país pueda realizarlo libremente siempre que estos hubieran sido introducidos legítimamente en el comercio en aquel país por el titular de los derechos de propiedad intelectual. Dicho en otras palabras, es pertinente modificar la legislación en la materia para asegurar que los titulares de esos derechos no tengan la capacidad jurídica de impedir a otras personas que realicen importaciones paralelas de los productos legítimos.

Para que la maquinaria agrícola cumpla con los estándares técnicos y de calidad necesarios, existen algunas normas mexicanas, las cuales son de observación voluntaria. En 2003, como parte del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) se constituyó el Organismo de Certificación de Implementos y Maquinaria Agrícola (OCIMA). Para obtener la certificación de OCIMA los tractores, así como otros tipos de maquinaria y equipo, son sometidos a pruebas en el Centro Nacional de Estandarización de la Maquinaria Agrícola (Cenema). La maquinaria que pasa las pruebas realizadas por el Cenema está certificada para ser sujeta de los apoyos de Sagarpa del componente Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado (Idetec). En la actualidad, sólo ocho empresas cuentan con modelos certificados.¹² Así, el requisito de certificación para otorgar financiamiento restringe la oferta a la maquinaria que venden esas empresas, lo que puede limitar la competencia y libre concurrencia. Por esta razón se recomienda que la Sagarpa, u otras autoridades, no condicionen el otorgamiento de subsidios a que se certifique la maquinaria y equipo que adquieran los productores beneficiarios.

- *Necesidad de facilitar la entrada en la industria de seguros agropecuarios*

Los riesgos catastróficos son el segundo problema más álgido para los productores agropecuarios, sólo después del costo de los insumos. En la ENA 2014, 78.2% de los encuestados respondió que uno de los principales problemas a los que se enfrentó en el desarrollo de su actividad fue la pérdida de cosechas o animales por cuestiones climáticas, plagas y enfermedades; no obstante, sólo 3.6% de las unidades de producción reportó contar con un seguro, lo que muestra la alta exposición al riesgo de las actividades primarias agropecuarias.

12 Sagarpa, "Guía Operativa Idetec. Innovación para el desarrollo tecnológico aplicado-maquinaria", 2015, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Documents/DGPDT2015/GUIA%20OPERATIVA%202015.pdf>.

En el mercado de seguros agropecuarios participan tres tipos de oferentes: Agroasemex S.A., las aseguradoras privadas y los fondos de aseguramiento. La primera es una institución en la que el gobierno federal participa de manera mayoritaria en su capital y cuyas principales funciones son: *i)* ofrecer seguro catastrófico para productores de subsistencia, *ii)* dar servicios de reaseguro a las aseguradoras privadas y a los fondos de aseguramiento, y *iii)* canalizar los subsidios a la prima de los seguros agropecuarios que cumplan las reglas de operación. Las aseguradoras privadas y los fondos de aseguramiento ofrecen el seguro comercial a los productores de mayor escala.

Respecto a las aseguradoras privadas, en 2014 fueron catorce las que contaron con licencia por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) para operar en el ramo de seguros agropecuarios, de las cuales únicamente participaron tres que concentraban alrededor de 40% de la oferta del seguro agrícola comercial —en términos de superficie y suma asegurada—, con una participación limitada en el seguro pecuario comercial y 49% del seguro catastrófico.

Una barrera a la entrada a este mercado son los altos costos de operación del aseguramiento agropecuario, lo cual es consecuencia de la pulverización de la demanda en muchas unidades de producción dispersas en el territorio, la heterogeneidad de las condiciones de producción y los múltiples nichos de mercado. En ese sentido, la falta de información sobre las características de la demanda y la siniestralidad eleva los costos para las aseguradoras de diseñar productos adecuados y financieramente viables. Por lo anterior se recomienda establecer un buró de información para los seguros agropecuarios, con el fin de reunir y compartir información existente sobre siniestralidad, bien asegurado, variables meteorológicas, ubicación geo-referenciada de los beneficiarios y otra información relevante para los oferentes de seguros, con lo cual se busca disminuir los costos de entrar al mercado.

Los fondos de aseguramiento, por su parte, son asociaciones civiles no lucrativas de agricultores o ganaderos que ofrecen seguros a sus socios con un sentido mutualista y cuya actividad se rige por la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (Ley de Fondos). A su vez, los organismos integradores son asociaciones de fondos que pueden ser constituidos a nivel local, estatal y nacional, los cuales supervisan las operaciones de los fondos que los integran, les brindan asesoría y capacitación, y proporcionan la información de sus operaciones a las autoridades regulatorias. Los organismos estatales conforman el organismo integrador nacional.

En el artículo 8º de la Ley de Fondos se establece que el organismo integrador local o estatal, conformado por los propios fondos de aseguramiento establecidos, debe emitir un dictamen favorable para que pueda entrar un nuevo fondo al mercado. Así, la ley faculta a los fondos establecidos a que otorguen un dictamen favorable para que puedan entrar nuevos agentes económicos a ese mercado, lo cual puede generar conflictos de interés.

Por ello se recomienda eliminar de la Ley de Fondos las restricciones que sujetan la constitución de estos fondos a la opinión de sus pares, ya que esto puede causar conflictos de interés y limitar la libre competencia; por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe realizar todo el procedimiento de autorización.

Asimismo, la Ley de Fondos impide a los socios formar parte de más de un fondo y establece como causal de exclusión de algún socio el no realizar operaciones de seguros con el fondo de aseguramiento del cual es socio. Ya que esto restringe la competencia, se considera necesario eliminar las limitaciones que se imponen a los socios a sólo pertenecer a un fondo y a realizar operaciones de aseguramiento de forma obligatoria con el fondo al que estén integrados.

- *Pertinencia de garantizar que las reglas de operación para la canalización de apoyos y subsidios a los productores agropecuarios no causen problemas para la competencia y libre competencia en el sector*

La intervención del gobierno en los mercados a través de subsidios afecta la competencia, en la medida en que modifica los costos de algunas actividades y, por lo tanto, incide en las decisiones de los productores. Los subsidios son más perjudiciales para la competencia en la medida en que pueden beneficiar a unos productores en detrimento de otros. Para minimizar su impacto negativo, los subsidios deben estar sujetos a criterios como: 1) no beneficiar a unos productores en detrimento de otros, 2) tener claro el objetivo y el tiempo durante el cual se van a aplicar, 3) ser transparentes, 4) sujetarse a evaluaciones periódicas y 5) abstenerse de dar con cualquier otro criterio que altere las condiciones de competencia y libre competencia.

Para la realización de este estudio se analizaron 27 programas o componentes de programas de los 56 que integran el presupuesto federal relativo a mercados agroalimentarios. En 2015, los recursos destinados a dichos programas sumaron 60.9 mil millones de pesos,¹³ de los cuales 49.5 mil millones se ubican en el presupuesto de la Sagarpa y 11.4 mil millones son parte del presupuesto de la Comisión Federal de Electricidad que corresponden al subsidio a las tarifas eléctricas para uso agrícola. Los subsidios pueden afectar los procesos de rivalidad entre las empresas en función de las reglas para tener derecho a acceder a los subsidios y por las que se determina el monto que cada beneficiario ha de recibir, con efectos diferenciados en los costos de los diferentes productores primarios.

¹³ Del monto total de subsidios se excluyen los correspondientes a Profértil, que en 2015 no tuvo asignación presupuestal, e Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado (tractores), cuyo monto específico no se detalla en el PEF 2015, al incluirse en el Programa de Competencia con Entidades Federativas.

Uno de los hallazgos principales es que existe la posibilidad de que un mismo productor reciba subsidios de diferentes programas. Por ejemplo, los productores de maíz, chile y jitomate podrían obtener recursos públicos de hasta catorce programas federales diferentes. Algunos otros productos agrícolas pueden recibir apoyos de un mínimo de diez programas. Por ello, es necesario crear un padrón único de beneficiarios de los programas de subsidios a los productores y comercializadores de productos agropecuarios, para poder valorar el efecto de la entrega de apoyos en todos los programas.

En 2015, el 38% de los subsidios se dirige a garantizar un ingreso mínimo a los productores, 24% se destina a disminuir el costo de los insumos —donde la mayor parte corresponde a los estímulos de las tarifas eléctricas para bombeo agrícola (9, 9M, 9CU y 9N) —, 19% corresponde al programa de incentivos a la comercialización y 19% a programas de apoyo a la inversión.

En este estudio se identificó que los programas que representan mayores riesgos para la libre competencia y competencia económica, tanto por el monto de recursos que involucran como por sus efectos, son:

- i. Las tarifas de estímulo para bombeo agrícola 9CU y 9N.
- ii. El Programa de Comercialización y Desarrollo de Mercados operado por la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca), en específico, el subsidio a las coberturas contractuales y los incentivos por compensación de bases en agricultura por contrato.

En cuanto a las tarifas de estímulo para bombeo agrícola 9CU y 9N (esta última nocturna), éstas se aplican con cargo único a los servicios para el bombeo de agua para riego agrícola y hasta por la cuota energética que determina Sagarpa para cada beneficiario.

En 2014, el monto de los subsidios otorgados a usuarios finales del sector agrícola ascendió a 13,427 millones de pesos, de los cuales 96% se distribuyó a 107,731 usuarios mediante las tarifas de estímulo 9CU y 9N, y el restante 4% correspondió a las tarifas 9 y 9M recibidas por 19,926 usuarios.

Los subsidios a través de tarifas eléctricas se dirigen a los deciles de productores de ingresos más altos (IX y X), mientras los más bajos (I-III) reciben menos recursos. Tan sólo el decil más rico de los productores agrícolas (X) concentró 52% de los subsidios, mientras del I al VI recibieron 10%. Además, si bien Oaxaca, Yucatán y Zacatecas son de los estados con mayor número de usuarios beneficiados, también registran menor consumo de energía promedio, mientras que Sonora, Coahuila y Baja California Sur tienen un mayor consumo de energía promedio por beneficiario. Los usuarios de estos últimos estados consumen en promedio cinco veces más que los primeros.

Ese subsidio, además de ser regresivo, afecta la libre competencia y competencia económica, puesto que se asigna un monto de recursos considerable para financiar a un grupo de productores: los que tienen concesión de pozos de agua y usan intensivamente ese recurso. Esto funciona en detrimento de los productores de temporal o con sistema de riego que no usan intensivamente la energía eléctrica, quienes no reciben esos apoyos. Asimismo, el subsidio afecta las decisiones de producción, tanto en inversión de tecnología como en tipo de productos sembrados. De no existir estos apoyos ilimitados, los productores invertirían más en sistemas de riego menos intensivos en agua o, incluso, podrían cambiar de tipo de cultivo. Es por ello que se recomienda revisar el funcionamiento del subsidio a las tarifas eléctricas para bombeo agrícola.

En cuanto a los subsidios a la comercialización instrumentados por Aserca, éstos están dirigidos a los productores y comercializadores que operan en el esquema de agricultura por contrato (AxC). En la AxC el productor vende su producto al comprador antes del periodo de siembra y/o cosecha. El precio que se pacta en el contrato se determina por la suma de dos elementos: 1) El precio en la bolsa de futuros de Chicago; 2) las llamadas “bases”, las cuales corresponden a una estimación de lo que costaría movilizar el producto desde la zona productora internacional en Estados Unidos hasta la zona de consumo nacional menos el costo de movilizar el producto de la zona de producción nacional a la zona de consumo nacional. De esta manera, al comprador le resulta indiferente comprar al productor nacional o importar el producto. Los precios que integran las bases se determinan conjuntamente entre productores, comercializadores y autoridades (específicamente Aserca).

El precio al que se comprometen los participantes, productores y compradores, presenta dos fuentes de variación: 1) La diferencia entre el precio del futuro en el momento de la contratación y el precio spot al momento de entrega; y 2) Los cambios en el valor de las bases entre la fecha en que se fijan y la fecha de entrega.

Para mitigar las variaciones en los precios, Aserca compra las coberturas en las bolsas de futuros internacionales y subsidia su costo a fin de cubrir a productores y compradores del riesgo de esas fluctuaciones. Para este componente, el gobierno federal destinó 2.4 miles de millones de pesos en 2014, cifra que representa 30.7% del presupuesto destinado a *Incentivos a la comercialización*.

En cuanto al cambio en el valor de las bases, Aserca transfiere recursos, ya sea a los compradores o a los productores, a través del mecanismo llamado “compensación de bases”, si los costos de movilizar el producto resultan distintos a los estimados. Esta protección aísla a los beneficiarios de los cambios en los costos de transporte, que es uno de los de mayor impacto en la comercialización de productos. Cabe señalar que el índice de precios productor de ferrocarril de carga aumentó 194% de enero de 2004 a julio de 2015, cifra que contrasta con las observadas en autotransporte (72%), marítimo (62%) y aéreo (53%), todos de carga, e inclusive con el Índice Nacional de Precios Productor (63%). A tra-

vés de este esquema el gobierno federal otorgó 3.2 miles de millones de pesos en 2014 a los participantes.

La suma de ambos esquemas, cobertura contractual y compensación de bases, sumaron 5.6 miles de millones de pesos, equivalentes a 70.6% del total del componente *Incentivos a la comercialización*.

Por un lado, los subsidios otorgados como *Incentivos a la comercialización* incentivan a los productores a continuar invirtiendo en los productos subsidiados, cuando quizá podrían dedicar sus recursos a otros bienes agroalimentarios más rentables. Por el otro, los productores más cercanos a las zonas de consumo no aprovechan la ventaja que les da su ubicación. Asimismo, el subsidio no permite aquilatar el alto costo que representa mover los granos en ferrocarril a lo largo y ancho del país. En este sentido, se recomienda revisar el funcionamiento de los subsidios a la agricultura por contrato conocidos como “incentivos a la comercialización”.

Los dos programas analizados son una clara muestra de las distorsiones en el mercado que pueden provocar los subsidios. Más aún, el funcionamiento de ambos programas de manera conjunta magnifica el impacto negativo en la eficiencia del mercado de maíz en grano: El subsidio a la tarifa eléctrica provoca que los grandes productores en los distritos de riego produzcan cantidades mayores a las que pueden comercializar y, por ello, el gobierno tiene que subsidiar la comercialización a todo el territorio nacional de esa producción excedente. De ese modo se crea un círculo vicioso de producción cada vez mayor de granos, de parte de algunos productores, que tiene que acompañarse de subsidios crecientes a la comercialización. Una forma de romper ese círculo es logrando que los grandes productores internalicen el costo de bombear el agua y de transportar sus productos a los centros de consumo, para que, de esta manera, tengan incentivos para mejorar su tecnología y ajustar sus decisiones de qué, cómo, cuánto y dónde producir.

- *Ineficiencias en el mecanismo de compra y asignación de subsidios de coberturas de precios.*

Las coberturas de precios (futuros y opciones) son instrumentos financieros que les sirven a los productores y comercializadores para mitigar o cubrir posibles pérdidas provocadas por variaciones en los precios de los productos agropecuarios.

Con el fin de promover la utilización de instrumentos financieros para la administración de riesgos, Aserca subsidia un porcentaje o hasta la totalidad del costo de la prima de la cobertura para el productor y en un porcentaje menor para el comercializador, que varía en función del tipo de cobertura. En el programa operado por Aserca los productos susceptibles de coberturas de precios son maíz, trigo, arroz, sorgo, algodón, avena, café, jugo

de naranja, azúcar, cacao, cebada, oleaginosas y sus derivados, ganado bovino, ganado porcino y leche.

Las solicitudes de compra de cobertura por parte de organizaciones de productores las recibe Aserca en sus ventanillas, aunque pueden solicitarse también de forma individual a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (Financiera Nacional). Asimismo, las coberturas son adquiridas por Aserca en las bolsas internacionales cuando se libera el presupuesto designado para ello y no en el momento en que es más propicio para los agentes económicos del país o para el propio Aserca, lo cual disminuye el costo-beneficio del programa. Además, los principales beneficiarios de los incentivos para administración de riesgos de mercado de Aserca son agentes económicos que cuentan con capacidad de gestión y recursos financieros, quienes podrían adquirir las coberturas directamente en los mercados de futuros de las bolsas internacionales.

Un mecanismo para facilitar que productores y comercializadores de menor tamaño puedan tener un mayor acceso a los apoyos sería mediante una reorientación de los recursos del programa de Incentivos a la Comercialización de Aserca, a fin de que una mayor parte de los apoyos se opere a través de las ventanillas de los diferentes intermediarios financieros (bancos, Sofomes, entre otros) durante todo el año y de manera descentralizada.

- *Atomización de la producción primaria agrícola y pecuaria, y falta de información para dimensionar correctamente la concentración de la oferta en este eslabón de la cadena*

El análisis de los datos sobre producción primaria del último Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (Censo Agropecuario 2007), incluso una vez que se agregaron los datos del nivel de unidades de producción al de productores (en ocasiones un mismo productor opera varias unidades de producción), indica que la oferta de productos agropecuarios a este nivel está dispersa en números muy grandes de productores que aportan porcentajes pequeños de la producción total. Por ejemplo, el número de productores conforme al censo era en todo el país: maíz 479,177, trigo 149,560, frijol 72,880, jitomate 33,466, papa 18,751, calabacita 128,283, cebada 7,864, manzana 9,550, naranja 4,862 y caña de azúcar 3,529. Por lo que hace al porcentaje que aportan de las ventas totales, en el caso del maíz, por ejemplo, el monto de ventas del productor más grande de todos fue apenas 0.17%; la suma de los volúmenes de venta de los cinco productores de mayor tamaño equivalió a 0.53% del volumen de ventas total censal; para el conjunto de los diez mayores productores el porcentaje fue de 0.91%, y para los 100 y 200 productores más grandes 4.79% y 7.47%, respectivamente.

Asimismo, los porcentajes del volumen de ventas total censal, de los cinco, diez y cien mayores productores fueron, en ese orden: 2.0%, 3.5% y 16.1% para el trigo; 1.2%, 1.9% y 7.4% para el frijol; 2.7%, 4.2%, y 16.5% para la cebada; 2.8%, 4.3%, y 15.1% para la naranja;

3.5%, 3.9% y 6.5% para la caña de azúcar; 7.6%, 11.5% y 40.8% para la manzana; 12.7%, 20.0% y 55.5% para el jitomate; y 16.1%, 24.2% y 53.9% para la calabacita. La papa fue el producto que exhibió porcentajes más altos respecto del volumen total de ventas censal, en los agregados de los cinco, diez y cien mayores productores; dichos porcentajes fueron 16.7%, 28.4% y 77.3%, respectivamente.

Algo parecido ocurre en la producción pecuaria. El número de productores en el país es grande: bovinos (243,983), porcinos (51,509) y aves (4,041). Sin embargo, los porcentajes de la producción total por los mayores productores en el caso de los animales en pie son mayores que los mencionados antes para productos agrícolas. Los porcentajes aportados por los cinco o diez mayores productores de bovinos fueron de 13.3% y 18.3%, respectivamente, lo que no es alto; en el caso de los porcinos 58.9% y 61.8%; y de las aves 26.1% y 36.8%, en el mismo orden.

Asimismo, en el caso de la leche bronca y del huevo para plato participaban en la producción aproximadamente 59 mil y 7.4 millones de productores, respectivamente. La concentración de la oferta de leche bronca es baja: los cinco y diez mayores productores aportaron 4.5% y 6.6% del total. En cuanto al huevo el análisis también refleja un bajo grado de concentración de la oferta a nivel de productores.

No obstante, el conocimiento general que se tiene acerca de la manera como está organizada la producción de estos animales y productos pecuarios es que la oferta se determina a nivel de empresas o grupos corporativos que incluyen números considerables de productores, bien integrados o mediante arreglos de aparcería. Por esto, los porcentajes reportados arriba subestiman los niveles de concentración en estos mercados, que resultarían más altos si se calcularan al nivel de empresas y no de productores. Lamentablemente, con la información disponible no resulta posible agregar los datos al nivel más adecuado.

En ese sentido, en la realización del estudio se encontraron limitantes en la información estadística disponible para realizar análisis de concentración y estructura de la oferta de los productos primarios, tanto agrícolas como pecuarios. Por un lado, ha pasado un número de años considerable desde que se realizó el último Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (2007), de modo que los cálculos basados en la información de esa fuente dan una idea de la situación, pero no necesariamente reflejan la realidad actual. Por otra parte, las Encuestas Nacionales Agropecuarias de 2012 y 2014, por su carácter muestral, no permiten calcular índices de concentración; por ejemplo, la encuesta de 2012 dejó fuera de las entrevistas, en promedio para los distintos productos relacionados con las cadenas productivas consideradas en este estudio, al 40% de los productores que conforme al censo agropecuario de 2007 estaban entre los 200 más grandes en cada uno de dichos productos. Concretamente, el número de los 200 productores con mayores ventas de acuerdo al censo agropecuario que no fueron captados por la encuesta fue el siguiente, para cada producto: maíz (63), trigo (45), cebada (58), frijol (59), jitomate (61), calabacita (122), papa

(62), manzana (83), limón (88), naranja (85), caña de azúcar (74), bovinos (146), porcinos (83), leche (61) y huevo (82). Por ello se recomienda que el diseño de las encuestas agropecuarias considere captar información de todas las unidades de producción de las mayores empresas o grupos corporativos detectados en el último censo disponible.

Por otro lado, una segunda limitante de información es el hecho de que el censo la recaba a nivel de cada unidad de producción, pero no a nivel de productor (operador de más de una de estas unidades) ni tampoco al de grupo corporativo (que agrupa más de un productor). Los datos de unidades de producción no son útiles para un análisis de concentración debido a que varias de éstas pueden ser operadas y controladas por un mismo agente económico. Por ejemplo, de los 200 productores con mayores ventas censales para cada producto, en promedio 21% controlaban más de una unidad de producción. Si bien por algunas variables contenidas en la base de datos censal de 2007 fue posible calcular las ventas a nivel de productor sumando los valores de las unidades de producción correspondientes, no fue factible agregar aún más para obtener ventas a nivel de empresas o grupos económicos o corporativos.

Para facilitar los análisis del funcionamiento y eficiencia de los mercados de los productos agropecuarios más importantes, así como el monitoreo y estudio de la competencia y libre concurrencia en esos mercados, se recomienda generar mediante encuestas información estadística sobre todos los aspectos relevantes del sector agropecuario, con periodicidad anual, por lo menos, durante los años comprendidos entre Censos Agropecuarios consecutivos. En las encuestas sería deseable que se incluyeran datos sobre los mayores productores, no sólo sobre producción y ventas, sino también acerca de las características de los volúmenes comercializados por distintas vías, así como de la existencia de vínculos o relaciones de negocios entre empresas o grupos corporativos.

- *Necesidad de mejorar la información estadística para analizar los efectos del intermediarismo en las primeras ventas de los productos agrícolas y pecuarios*

La forma de comercialización más usada por la mayoría de productores agrícolas fue la *venta a un intermediario*, según el último censo agropecuario (2007). Por ejemplo, en el caso del jitomate, 53.5% del total de los productores y 40.5% de los 200 mayores productores vendieron su producto a un intermediario. Dichos porcentajes fueron, respectivamente: 55.6% y 44.5%, en la papa; 53.9% y 53%, en la calabacita; 69.2% y 43.5%, en la cebada; 50.9% y 40%, en el frijol; y 49.2 y 32.5%, en el maíz, por mencionar tan solo algunos productos. Las *ventas a un comercializador mayorista* representaron el segundo tipo más generalizado de comercialización.¹⁴

¹⁴ Es importante mencionar que entre el productor y la central de abastos pueden existir uno o más mayoristas y, en este contexto, la información con la que se cuenta no llega a ese tipo de detalle.

En contraste, un número menor de productores agrícolas primarios vendió a una *cadena comercial* o a una *agroindustria*. Entre los 200 mayores productores de cada uno de los productos agrícolas aquí considerados, no más de 25%—o sea, 40 productores grandes—vendió a una cadena comercial. Por ejemplo, 22.5% (45 productores grandes) en el caso del frijol; 17.5% (35 productores grandes) en el jitomate; 16% (32 productores grandes) en la papa; 8% en la calabacita (16 grandes productores); 7.5% en la naranja; y en algunos productos ese porcentaje fue menor a 5% (diez grandes productores), como en el limón o la manzana.

Por último, la *integración vertical*—es decir, el traspaso de los productos entre actividades distintas realizadas por el mismo productor, sin pasar por transacciones a través del mercado—no es común entre los productores agrícolas en la mayoría de los productos considerados.¹⁵ Menos de 10% de los 200 mayores productores transformó o procesó su producto o lo vendió ya procesado: 9% (18 grandes productores) en el caso del trigo; 6.5% (13 productores grandes) en la cebada; 5.5% (once productores grandes) en la naranja; 5% (diez grandes productores) en el jitomate y la calabacita; 3.5% en la papa y 3% en el limón. El único de los productos analizados donde resulta notable la *integración vertical* es la caña de azúcar, pues 19% de los 200 mayores productores procesaron ellos mismos su producto en ingenios o molinos. Lo que es más, dado que sólo 9% de esos 200 mayores productores vendió al mercado el producto procesado, la mayor parte de lo procesado se destina de manera verticalmente integrada hacia procesos subsecuentes, como la elaboración de jarabes o refrescos.

Por lo que se refiere a la producción pecuaria, del número total de los productores censados, vendieron o esperaban vender los animales vivos a un *intermediario*.¹⁶ 40.5% en el caso de bovinos, 30.6% en porcinos y 27.8% en aves. Porcentajes similares vendieron los animales vivos a un *introducido*—es decir, a un mayorista que introduce por su cuenta los animales a los rastros¹⁷ donde se realiza el sacrificio o matanza—, una *planta procesadora* o una *cadena comercial*.¹⁸

¹⁵ Existen diferentes tipos de acuerdos verticales en una cadena productiva, no sólo la integración, por ejemplo, los contratos de *aparcería*, como en la industria del pollo o de verduras enlatadas, u otros tipos de contratos de *proveeduría* de largo plazo como en la industria de la leche. Los acuerdos verticales no son anticompetitivos per se, sino que deben evaluarse caso por caso. Hay relaciones contractuales proveedor-comprador que no son de largo plazo, en los que no se puede afirmar que hay algún tipo de integración vertical, ya que el comprador puede dejar de comprar al proveedor en cualquier momento.

¹⁶ La expresión “coyote” se utilizó en el cuestionario censal por ser un término coloquial y habitual entre los productores. Para fines de este reporte puede considerarse sinónimo de intermediario.

¹⁷ Se denominan “rastros” a los centros para el faenado y sacrificio o matanza sanitaria de los animales para consumo. Además de esas actividades, también procesan, envasan, empacan, refrigeran o industrializan las carnes animales. Como se explica más adelante, existen varias clases de rastros, como los municipales, los Tipo Inspección Federal (TIF) y los privados.

¹⁸ No es claro el significado de “cadena comercial” en el cuestionario censal, ya que puede comprender tanto cadenas de tiendas de autoservicio que comercializan todo tipo de alimentos, como negocios especializados en el procesamiento de carnes o leche y que venden los productos elaborados con su propia marca en diversos establecimientos propios o de las cadenas de autoservicio. Las respuestas parecieran referirse a esto último, pues no se tiene conocimiento de que las cadenas de tiendas de autoservicio adquieran y procesen los animales vivos o la leche bronca.

Así, la participación de intermediarios en las cadenas productivas, entre los productores primarios y los mercados de mayoreo, es considerable. Al recordar que 78.1% de la producción agrícola se vende a la industria alimentaria y otras industrias de transformación,¹⁹ es pertinente agregar que una gran proporción de la proveeduría para esas industrias pasa a través de intermediarios y comercializadores, y no directamente desde los productores. La participación de los intermediarios puede afectar de maneras diferentes.

En forma positiva, muchas veces realizan el acopio de los productos de los productores de menor tamaño y los trasladan hacia mercados mayoristas; es probable que estas operaciones tengan así menor costo total a que los productores individuales lo hicieran cada uno en menor escala. Sin embargo, podría existir el riesgo, desde la perspectiva de competencia, que algunos intermediarios a nivel local o regional, concentren un porcentaje grande de las compras a los productores pequeños y tengan poder de mercado para reducir los precios que pagan; y, por acumular volúmenes relativamente grandes de los productos, también podría ser posible que tengan poder de mercado al vender los productos al mayoreo elevando los precios. Por esto, al aquilatar la participación de los intermediarios debe considerarse, por un lado, la eficiencia con la que acopian y trasladan los productos bajando costos, y por el otro, el riesgo de que en las localidades o regiones donde no enfrentan competencia adecuada pudieran capturar un margen de intermediación significativo por la diferencia entre los precios a los que compran y venden los productos.

El presente estudio intentó profundizar el análisis de este fenómeno pero se encontraron carencias de información estadística. Los censos y encuestas agropecuarias disponibles, por ejemplo, reportan el porcentaje de productores o unidades de producción que venden a los intermediarios, pero no se cuenta con información robusta sobre los precios a los que se realizan las primeras ventas a los intermediarios, ni los precios a los que éstos venden en diferentes mercados. Tampoco sobre los volúmenes que se mueven.

Por lo anterior, se recomienda que en las encuestas y censos agropecuarios se incorpore un módulo específico de comercialización, con énfasis en los volúmenes, precios, términos y condiciones de las primeras ventas (a pie de parcela o granja) de los principales productos agrícolas o pecuarios, destacando las características no sólo de los productores que venden, sino también de los distintos tipos de compradores que adquieren dichos productos a pie de parcela o de granja (por ejemplo, intermediarios, introductores, comercializadores mayoristas, agroindustrias, cadenas de distribución final al consumi-

¹⁹ En 2012, según datos de la Matriz Insumo Producto elaborada por el Inegi, del valor total de los productos de la agricultura (435,755 millones de pesos, expresado en precios de ese año), 52.7% fue comprado como materia prima para transformación por la industria alimentaria, 20.4% fueron insumos para otras actividades de la economía y 26.9% restante fue a los distintos tipos de demandantes finales, incluyendo el consumo de los hogares. Por su parte, el valor total de los productos de la cría y explotación de animales sumó 284,271 millones de pesos. De esto, 78.1% fue como insumos o materias primas a la industria alimentaria, otras industrias adquirieron 0.4% y el resto fue a los demandantes finales (en especial, el consumo privado por parte de personas representó 14.9%). El valor de los productos de la industria alimentaria fue de 1,676,046 millones de pesos, más del doble del valor combinado de los productos primarios de la agricultura y de la cría y explotación de animales. El consumo privado por las personas u hogares representó 81.8% del valor total de la producción de la industria alimentaria.

dor). El módulo podría enfocarse específicamente sobre los productos más importantes, por ejemplo tomando como base los Productos Estratégicos del Sector que han determinado la Sagarpa y la Secretaría de Economía, entre los que se encuentran: agrícolas (azúcar, frijol, maíz amarillo, maíz blanco, sorgo, trigo cristalino y trigo panificable) y pecuarios (carne de bovino, de pollo y de porcino, huevos y leche de bovino).

- *El proceso de competencia en los mercados de granos podría mejorar con un almacenamiento confiable y suficiente.*

Los almacenes en seco forman parte fundamental de la cadena de suministro de granos básicos como el maíz, el trigo, el frijol y el sorgo, puesto que son productos que se cosechan una o dos veces al año, pero se consumen de manera cotidiana. El adecuado y suficiente almacenamiento aminora las fluctuaciones bruscas de precios y facilita el abasto de la población.

Los almacenes podrían desempeñar un papel aún más importante en la comercialización de los granos básicos. En México no existe una bolsa de físicos o mercado de físicos para la compra-venta de granos básicos, incluyendo los de mayor consumo en el país, como ocurre en otros países. En un mercado de físicos se manifiestan la oferta de granos, la cual se caracteriza por provenir de un cuantioso número de productores, y la demanda, que en muchos países suele concentrarse en relativamente pocos compradores para adquirir grandes volúmenes de producto. En una bolsa de físicos se puede negociar y liquidar un gran número de transacciones de granos y otros productos agroalimentarios.

El desarrollo de mercados de físicos de granos requiere de varias condiciones, entre ellas que el almacenamiento sea suficiente y de calidad confiable en todo el país, es decir, que en cualquier almacén el grano se conserve con una calidad establecida y sin que ocurran mermas. Al respecto cabe hacer las siguientes consideraciones:

- i. En este estudio se muestra que los estados del sur del país probablemente no tengan capacidad de almacenaje suficiente, puesto que su producción de granos es 2.9 veces mayor a su capacidad de almacenamiento. Por lo que el primer paso es asegurar que exista la capacidad suficiente de almacenamiento de granos en todo el país.
- ii. Los almacenes deben garantizar la preservación del grano y emitir documentos que avalen su volumen, ubicación y características. Por ello, se recomienda crear un sistema de almacenamiento basado en: *a)* Normas y estándares del servicio de almacenamiento para garantizar la calidad de los productos almacenados; *b)* mecanismos que transparenten la existencia de la mercancía, el emisor del documento comprobatorio y la propiedad de la

mercancía en todo momento; c) plataformas electrónicas de subastas, y d) formadores de mercado.²⁰ Los almacenes que cumplan las normas y estándares podrán emitir los documentos que avalen la existencia del producto almacenado.

- iii. Los subsidios por incentivos a la comercialización podrían estar restringiendo el surgimiento de oferentes de servicios de almacenamiento, como resultado de que los productores y compradores no asumen completamente los costos de comercialización de la primera venta.
 - *Necesidad del desarrollo de alternativas de comercialización para los productores primarios.*

La comercialización de los productos agroalimentarios es considerada un problema por los productores. De acuerdo a la ENA 2014, 37.2% de las unidades de producción declararon que la comercialización se encuentra entre uno de los principales problemas. Como se explicó, en esa materia los productores primarios dependen de los intermediarios.

En ese contexto se identificó que la mayoría de los pequeños productores no cuentan con alternativas suficientes para vender su producto, situación que merma su poder de negociación ante los compradores. Por ello, se recomienda que instituciones como la Sagarpa y la Secretaría de Economía promuevan el establecimiento de mercados locales o regionales de acopio, también llamados mercados de productores o mercados rurales. Esos mercados son espacios físicos donde los productores comercializan directamente sus productos en lugares donde también confluyen los compradores de los siguientes eslabones de la cadena de suministro y los precios pueden determinarse mediante mecanismos de mercado.

En México existen algunos casos en los que los productores primarios acuden a mercados de acopio, donde los precios se forman por métodos similares a una subasta, como el caso de limón persa en la localidad de Martínez de la Torre, Veracruz, o del limón mexicano en Apatzingán, Michoacán. En el primer caso existe una subasta a la cual asisten productores, empacadoras y comisionistas,²¹ la cual comienza con una inspección visual del producto por parte de los comisionistas y, con base en la calidad, hacen una oferta a los productores; cuando se llega a un acuerdo en la negociación, el empacador paga lo acordado al productor. En el segundo caso los productores de Apatzingán venden su

²⁰ Un formador de mercado es quien proporciona liquidez al mercado mediante la compra o venta de los activos que se comercializan en éste.

²¹ Los comisionistas son agentes negociadores que no trabajan para ninguna empacadora. El beneficio que obtienen es a través de comisiones por las ofertas realizadas y aceptadas por el empacador.

producción a través de un mercado de acopio local, en el cual participan comisionistas, productores y empacadores. Otras subastas ya existentes son para productos de la ganadería, como las que se realizan en Chihuahua, Sonora y Yucatán.

- *Pertinencia de hacer más competitiva la oferta de servicios de frío para los productos perecederos*

En México, la capacidad de almacenamiento y transporte refrigerados es baja y su precio más alto comparado con otros países. Esto implica que cerca de 50% de los productos alimenticios perecederos se transporten sin refrigeración, disminuyendo su calidad y exponiendo a los vendedores a condiciones menos favorables para negociar mejores precios. La falta de transporte refrigerado en el país representa uno de los principales problemas al respecto, pues su participación en la industria de autotransporte de carga prácticamente no ha crecido en los últimos 10 años.

Contar con una red de frío es costoso. Por el lado de la demanda, muchos pequeños productores no están organizados como para alcanzar el volumen de producto necesario para acceder a la red de frío, o bien no tienen la capacidad financiera para utilizar a estos servicios. Aunado a esto, la mayor parte de ellos desconoce los beneficios de las cadenas de frío.

Por el lado de la oferta, las personas físicas y morales que prestan el servicio de almacenamiento y transporte refrigerado a terceros se enfrentan a la incertidumbre de no recibir la contraprestación por rentar sus instalaciones o medios de transporte. A esto se agrega la imposibilidad de aumentar el número de prestadores de servicios de transporte refrigerado mediante la participación de empresas con capital foráneo como resultado de la restricción establecida en la Ley de Inversión Extranjera, artículo 6°, en el cual se reserva de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros la participación en transporte terrestre de carga.

Con el fin de minimizar la percepción de riesgo por parte de los prestadores del servicio de redes de frío –almacenamiento y transporte- a terceros, la banca de desarrollo podría instrumentar un esquema de garantías, para que se ofrezcan estos servicios a productores agropecuarios de pequeña y mediana escala.

- *Importancia de mejorar las condiciones de competencia en las centrales de abasto*

Un eslabón importante en la cadena de distribución de los productos agroalimentarios, específicamente en el comercio mayorista, principalmente de frutas, hortalizas y leguminosas y, en parte, productos pecuarios, son las centrales de abasto. En esas instalaciones se manifiesta la oferta de productos agroalimentarios provenientes de diversos comer-

cializadores y de ahí se surten otros mayoristas, comerciantes al menudeo, hoteles, restaurantes y algunas familias. Incluso los comerciantes de algunas centrales de abasto se abastecen, a su vez, desde otras.

En México existen 81 centrales de abasto distribuidas en todo el territorio, con excepción de los estados de Colima y Tlaxcala.²² La más grande del país es la Central de Abastos de la Ciudad de México (Ceda), en la cual se comercializa cerca de 40% de la producción frutícola nacional y alrededor de 80% de los alimentos que consumen los habitantes de la Ciudad de México, zona conurbada y estados circunvecinos.

La gran superficie y la ubicación del terreno para construir una central de abastos puede constituir una barrera a la entrada en al menos dos aspectos: *i*) la dificultad de encontrar espacios en ubicaciones estratégicas con acceso a avenidas y carreteras principales, y *ii*) en las zonas con alta densidad urbana la disponibilidad de suelo es menor y su valor comercial puede ser alto, lo que se traduce en altos costos para su instalación. En este sentido, es de la mayor importancia que se utilice de manera eficiente el espacio dentro de las centrales de abasto existentes.

De acuerdo con el Primer Censo de Centrales de Abasto en México (2011), 46 de las 81 centrales utilizan más de 60% de su superficie para naves y/o bodegas; sin embargo, alrededor de una cuarta parte de los espacios o unidades económicas (bodegas, locales, etc.) se encuentra inactivo. Para resolver el problema de la subutilización podrían establecerse penalizaciones y reglas para recuperar aquellas bodegas o espacios asignados que no se utilicen para el fin asignado. Asimismo, se recomienda que en las centrales de abasto públicas, la reasignación de estos espacios comerciales y bodegas subutilizadas se realice a través de mecanismos que propicien competencia, entre ellos subastas.

Entre los servicios que brinda la administración de una central de abastos se encuentran los traspasos de locales o bodegas, y altas y cambios en el giro de los negocios. Al respecto, se identificó que 26 centrales no disponen de mecanismos claros para realizar transferencias de propiedad de los locales comerciales o modificaciones a los giros para los cuales se destinan, lo que se traduce en una rigidez administrativa que limita la competencia en la oferta de bodegas.²³ Se recomienda que las centrales de abasto en sus reglamentos internos supriman las restricciones y establezcan reglas claras y sencillas para llevar a cabo los cambios de giro comerciales o propiedad de locales de manera ágil, sin dejar de tener en cuenta las condiciones de protección civil y seguridad de los usuarios. También es importante ajustar los reglamentos para evitar que sean comerciantes

²² Según el Primer Censo de Centrales de Abasto de México (2011) elaborado por la Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abasto, A.C. (Conacca).

²³ *Ibidem*.

establecidos con conflicto de interés quienes determinen los cambios de giros comerciales para que no obstruyan las decisiones de transferencia de derechos de uso de sus espacios de un participante a otro.

Por otra parte, se identificó que sólo 24 de las centrales de abasto reportadas por el censo cuentan con áreas de subastas para los productos que se comercializan. Esas áreas constituyen un espacio para las transacciones en las que los precios se determinan de acuerdo a las condiciones de oferta y demanda, lo que da mayor transparencia pues genera precios que pueden ser conocidos por todos los participantes del mercado y fomenta que los compradores compitan por los productos de acuerdo con los atributos de calidad que observan. Por ello se recomienda que en las centrales de abasto se generalicen los mecanismos y áreas físicas de subasta de productos agroalimentarios, a las cuales puedan acceder los oferentes y demandantes que lo soliciten; así como ofrecer un espacio de llegada para los comercializadores y productores sin un contrato previo que deseen ofrecer sus productos.

- *Grado de concentración de la oferta de productos procesados o elaborados*

Como se vio anteriormente, la producción primaria de productos agropecuarios a menudo está dispersa o atomizada en muchos pequeños productores; en contraste, en la industria agroalimentaria existe una mayor concentración de la producción en pocos productores que alcanzan porcentajes altos de las ventas totales de los productos respectivos, lo cual les genera un mayor poder de negociación para la compra de productos primarios o para la venta de su producto procesado.

En 2012, según datos de la Matriz Insumo Producto elaborada por el Inegi, del valor total de los productos de la agricultura, 52.7% fue a la demanda intermedia (o sea, la compra para uso como insumos o materias primas) de la industria alimentaria y 4.1% a la industria de bebidas. Para explorar el grado de concentración de la oferta a nivel nacional de los distintos productos elaborados de origen agrícola, a partir de la información de los últimos censos económicos (2009 y 2014),²⁴ se analizaron los datos correspondientes a diversas clases de actividad de la industria alimentaria y de bebidas. Los cálculos se realizaron a nivel de empresas, es decir, agregando los datos censales recabados a nivel de establecimientos, pues en ocasiones una empresa opera varios establecimientos. Sin embargo, la información disponible no pudo agregarse aún más a nivel de grupos económicos, lo cual *subestima la concentración de la oferta de los productos procesados*.

²⁴ Los censos económicos de 2009 y 2014 reportan datos correspondientes a 2008 y 2013, respectivamente,

En general, en las distintas clases de actividad de la industria alimentaria el número de empresas es mucho menor que el registrado para la producción primaria de los productos de origen. O sea, la producción de alimentos procesados exhibe un número bastante menor de oferentes que la producción agrícola o pecuaria primaria.

Como una primera aproximación, los datos censales a nivel de empresas indican que se podría considerar que la concentración de la oferta ha sido *alta* en malta, botanas, cereales para desayuno, féculas y almidones, congelación de alimentos preparados y, sobre todo, panificación industrial, actividad que está altamente concentrada. Otras fuentes de información muestran también una alta concentración a nivel de grupos corporativos en industrias como la harina de maíz, los refrescos, la cerveza, los jugos envasados y la leche procesada.

La concentración en la industria agroalimentaria es un fenómeno que no es privativo de México, sino que existe en otras partes del mundo. Este fenómeno está asociado al desarrollo de economías de escala y alcance, entre otros factores, que implica el desarrollo de las empresas que más pueden aprovechar dichas economías. En México, además, esa concentración en algunas industrias está caracterizada por la presencia de empresas que integran la producción con la distribución y la comercialización al mayoreo, como el pan industrial, la leche procesada, los refrescos, la cerveza, los jugos envasados, y las botanas. Estas redes de distribución adquieren especial relevancia en un mercado como el mexicano, en el que 79.2% del gasto en alimentos lo realizan las familias mexicanas en tiendas de abarrotes, tiendas específicas del ramo,²⁵ mercados públicos y tianguis dispersos en todas las localidades del territorio nacional. Más aún, algunas de estas industrias presentan un cierto grado de integración vertical “aguas arriba” en la producción de algunos de sus insumos (cerveza-malta-cebada, refrescos-azúcar) o ciertos tipos de acuerdos o contratos de largo plazo con los productores primarios (leche procesada, botanas o frituras de papa, jugo de naranja procesado).

- *Ampliar la observación de precios en un mayor número de eslabones para poder entender de mejor manera el funcionamiento de la comercialización a lo largo de las cadenas productivas agroalimentarias*

El crecimiento de los precios de los alimentos ha sido un aspecto destacado entre las tendencias económicas internacionales, sobre todo a partir de 2007, cuando hubo un incremento importante de precios en todo el mundo.²⁶ En México, durante el período de 2005 a 2014, el aumento de los precios de los alimentos, por arriba del de las mercancías

²⁵ Tortillerías, panadería, pollerías, carnicerías, recauderías, etc.

²⁶ Este fenómeno ha sido tema de análisis en un gran número de estudios realizados en diferentes países por autoridades, investigadores académicos y organismos internacionales.

no alimentarias, fue el más alto comparado con el resto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En Italia, en Estados Unidos de América y en España el alza de los precios de los alimentos por arriba de la de los demás productos representó una brecha comparativamente menor (3.3, 6.4 y 6.9 puntos porcentuales, en ese orden) que la de 8.8 puntos porcentuales registrada para el promedio de todos los países de la OCDE. En contraste, dicha brecha fue considerablemente mayor en Canadá (13.7), Reino Unido (18.7), Hungría (19.7), Turquía (20.1) y México (23.2).

En México, de enero de 2005 a julio de 2015, el crecimiento de los precios al consumidor de los alimentos, del promedio general de todos los productos (alimentos y no alimentos), y de los precios de las mercancías no alimenticias, fue de 76.7%, 49.6% y 35.1%, respectivamente. Así, el promedio de los precios al consumidor de los alimentos aumentó a un ritmo superior al doble del de las mercancías no alimenticias.

Entre los alimentos, de enero de 2005 a julio de 2015, los precios al consumidor de las “carnes” (a lo que los hogares destinan 23% de su gasto de alimentación,²⁷ y que incluyen carne de ave, carne y vísceras de cerdo, carne y vísceras de res y carnes frías, secas y embutidos) subieron cerca de 89.1%.

Los precios al consumidor de los alimentos en la categoría de “cereales” (19% del gasto de alimentación, y que agrupan tortillas y derivados del maíz, pan, galletas, pastas y harinas de trigo, arroz y cereales preparados), crecieron 87.1%, por lo que se ubicaron en promedio en el segundo lugar de más rápido crecimiento entre los diferentes grupos de alimentos.

Los precios al consumidor de las clases de alimentos denominadas “leche y sus derivados” (11% del gasto de alimentación) y “bebidas no alcohólicas” (6.4% del gasto en alimentación) se encarecieron 68.4% y 61.4%, respectivamente.

El huevo alcanzó un incremento acumulado de 150% hasta abril del 2015, descendiendo en los últimos meses para acumular 95.7% de incremento a julio de 2015, por lo que su precio casi se duplicó en el periodo enero 2005 a julio 2015.

Los precios al consumidor de las verduras y legumbres, así como de las frutas, presentaron un aumento acumulado en la década de 70% en ambos grupos. Los tubérculos (entre ellos la papa) alcanzaron un incremento acumulado de 93.2%. Los precios de las leguminosas y semillas al final de la década eran 65.3% más altos. El promedio de precios de los aceites y grasas comestibles también se incrementó 65.8%. Los precios del café subieron más de 86% y el azúcar 45%.

²⁷ Cálculos de la Cofece con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014, realizada por el Inegi.

En la mayoría de los productos alimenticios en consideración el aumento de los precios al consumidor final fue menor al alza de los precios del productor.²⁸ Sin embargo, hubo casos en los que los precios al consumidor crecieron más que los precios del productor, por ejemplo, en carne de res, huevo, refrescos y cerveza. En esos cuatro casos las cifras mencionadas indican que si bien una parte de los aumentos de los precios tuvo que ver con incrementos de costos o de márgenes de ganancia al nivel de los productores y/o de los comercializadores al mayoreo —como se refleja en los incrementos de los índices de precios del productor—; otra parte del encarecimiento de los productos para los consumidores finales provino de aumentos de costos o de márgenes de ganancia en la distribución o comercialización al menudeo, o sea, entre la comercialización mayorista y las ventas al detalle —como se manifiesta en el diferencial de crecimiento de los precios del productor y al consumidor.

A raíz de estos aumentos en los precios de los productos agroalimentarios, en años recientes, existe la preocupación en el ámbito mundial de que, cuando los precios del productor suben, la variación de precios se transmite al consumidor final de manera más rápida y en mayor magnitud que cuando los precios del productor bajan. En un mercado en condiciones de competencia se esperaría que las alzas y las bajas en los precios al productor se trasladen al consumidor final en la misma magnitud.

Como parte del presente estudio, se realizó un análisis econométrico de transmisión de precios para 16 productos seleccionados.²⁹ Los resultados apuntan a que en ocho de los productos considerados existe una asimetría positiva en la transmisión de los precios del productor a los precios al consumidor; en otras palabras, los cambios en los precios al consumidor que resultan de cambios en los precios del productor son mayores cuando se trata de incrementos de los precios del productor que cuando ocurren disminuciones y por ello se registra un sesgo hacia las alzas de precios. Esos productos fueron los siguientes (en paréntesis se reporta el coeficiente que mide el efecto asimétrico acumulado estimado de la transmisión de precios):³⁰ la papa (0.17), la calabacita (0.25) y el limón (0.17), la leche (0.40), el huevo (0.12), la carne de pollo (0.12), la carne de res (0.31), y los jugos envasados (0.52). En los otros ocho productos no se detectó dicha asimetría (frijol, jitomate, manzana, carne de cerdo, tortilla, pan de caja, refrescos y cerveza).

Cabe señalar que la evidencia de asimetrías positivas en la transmisión de precios de algunos de los productos puede ser indicativa de la poca (o falta de) competencia en los

²⁸ Los índices de precios productor calculados por el Inegi reflejan especialmente los precios observados en la comercialización mayorista, por ejemplo a la salida de las centrales de abasto o por los fabricantes de alimentos procesados.

²⁹ Los resultados y la metodología empleada se presentan en el Anexo del Capítulo 2.

³⁰ Mientras mayor es el valor del coeficiente que se reporta, mayor el grado de *asimetría positiva*. Dicho coeficiente representa el porcentaje en que varía el precio al consumidor del producto de que se trate ante un incremento de 1% del precio del productor, en *exceso* de la variación del mismo precio al consumidor que tiende a ocurrir cuando hay un decremento de 1% del precio del productor.

mercados, pero no lo implica necesariamente. Algunas explicaciones alternativas son la presencia de costos de transacción, de ajuste y de almacenamiento; así como la valoración, expectativas y percepción de los consumidores, y la intervención del Estado.³¹

Las estadísticas de precios públicamente disponibles no permiten analizar las transmisiones de costos y precios más atrás en las cadenas de valor. Como ya se ha mencionado, con la finalidad de analizar y monitorear el desempeño de los precios en las diferentes etapas de las cadenas agroalimentarias, se recomienda ampliar la observación de precios en un mayor número de eslabones que los típicamente observados para la generación de los índices de precios del productor y al consumidor. Por ejemplo, sobre los precios en la primera venta de los productos a pie de granja o de parcela, los precios de reventa de los productos por intermediarios, los precios a los que entran los productos a los mercados mayoristas y los precios a los que salen de éstos, así como los precios a los que se venden al por menor algunos de los alimentos procesados más importantes obtenidos de los productos agropecuarios primarios.

Reconociendo que la información que actualmente se recaba por las instituciones competentes en estadísticas de precios por parte de diversos informantes (tales como centrales de abasto, almacenadoras, asociaciones y empresas) para el cálculo de los índices de precios y la medición de la inflación, es consistente metodológicamente con las recomendaciones internacionales y las mejores prácticas para la elaboración de dichos índices, los esfuerzos de captura de información adicional que aquí se proponen conviene que sean entendidos como un proyecto independiente.

Se recomienda a los comités técnicos especializados de Información Agropecuaria y de Estadísticas de Precios generar un sistema de información sobre precios de mercado que abarque además de lo que ya se capta al menos información sobre precios a pie de parcela, precios de entrada y salida en mercados regionales y centrales de abasto. Ello sin alterar las metodologías y procedimientos aplicados por el Inegi para la construcción de los índices de precios del productor y al consumidor para medir la inflación.

- *Necesidad de asegurar que las disposiciones de regulación sectorial contenidas en leyes, reglamentos, normas técnicas y otros ordenamientos no restrinjan la competencia y libre concurrencia.*

³¹ Otros autores que lo han discutido son J. Meyer y S. Cramon-Taubadel, "Asymmetric price transmission: a survey", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 55, núm. 3, 2004, pp. 581-611; G. Frey y M. Manera, "Econometric models of asymmetric price transmission", *Journal of Economic Surveys*, vol. 21, núm. 2, 2007, pp. 349-415, y M. Gutiérrez, "La transmisión de precios en la cadena agroalimentaria: el mercado español de los aceites de oliva", tesis doctoral, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas-Universidad de Jaén, Jaén, 2012. S. Peltzman, "Prices Rise Faster than They Fall", *The Journal of Political Economy*, vol. 108, núm. 3, 2000, pp. 466-502, analizó la transmisión de precios de una diversidad de productos (agroalimentarios y textiles, entre otros), y encontró que los precios aumentan más rápidamente de lo que bajan, y además observó que las asimetrías positivas se presentan tanto en mercados con estructuras oligopólicas como competitivas, y a nivel de consumidores finales como de compradores industriales.

En el presente estudio se analizaron los ordenamientos federales que pudieran tener un impacto en materia de competencia y libre concurrencia, en todas o en alguna de las actividades de producción, distribución y comercialización de todos o algunos de los productos agroalimentarios estudiados.³²

Entre los principales hallazgos en materia de afectación a la producción, se identificaron restricciones relacionadas con el uso de la tierra y la explotación del agua, que son factores de producción indispensables para el desarrollo eficiente y productivo de los mercados agroalimentarios en estudio.

En lo que se refiere al uso de la tierra, existen diversos factores que afectan la eficiencia y productividad de la misma. Por su importancia, destacan los relacionados con el acceso a canales de distribución eficientes y niveles de inversión requeridos para financiar infraestructura y equipo.

De acuerdo con el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, la superficie promedio por productor en México es de 8 hectáreas,³³ que contrasta con el promedio de otros países, por ejemplo: 107 hectáreas en Argentina; 46 hectáreas en Chile y 24 hectáreas en Brasil. Asimismo, 72% de las unidades de producción agrícola tenían una superficie menor a 5 hectáreas y 47% del total era menor a 2 hectáreas. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que de las formas de propiedad de la tierra, la propiedad ejidal en territorio nacional representa 43.0% de la superficie total, mientras que la propiedad privada detenta 37.2%.³⁴

Por lo anterior, se analizó la regulación aplicable al ejido como unidad productiva. Al respecto, se identificaron elementos que podrían preservar la estructura actual del campo mexicano, esto es, a la fragmentación de pequeños productores con escalas de producción

³² Los ordenamientos jurídicos federales que se analizaron son los siguientes: 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. Ley Agraria; 3. Ley de Desarrollo Rural Sustentable; 4. Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados; 5. Ley Federal de Sanidad Animal; 6. Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Animal; 7. Ley Federal de Sanidad Vegetal; 8. Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas; 9. Reglamento a la Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas; 10. Ley Federal de Variedades Vegetales; 11. Reglamento de la Ley Federal de Variedades Vegetales; 12. Ley de Organizaciones Ganaderas; 13. Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas; 14. Ley sobre Cámaras Agrícolas que en lo sucesivo se denominarán Asociaciones Agrícolas; 15. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; 16. Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; 17. Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; 18. Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos; 19. Reglamento en materia de registros, autorizaciones de importación y exportación y certificados de exportación de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias y materiales tóxicos o peligrosos; 20. Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar; 21. Ley de Aguas Nacionales; 22. Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; 23. Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 24. Ley de Comercio Exterior; y 25. Ley Aduanera.

³³ Finrural, "Informe anual 2008", pp. 16 y 17, consultado el 10 de junio de 2015, disponible en: <http://www.financierarural.gob.mx/fr/Programas%20Institucionales/Informe%20Anual%202008.pdf>

³⁴ Eric Sabourin *et al.*, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas*, Santiago, CEPAL, 2014.

pequeña y, por ende, poco productivos. En particular, se identificaron: i) restricciones a los límites de la tierra para uso agrícola, tanto fijos como diferenciados por producto; así como ii) reglas y procedimientos que propician incertidumbre, dificultan la toma de acuerdos en el seno del núcleo ejidal (sobre todo para organizar el trabajo, parcelar o autorizar el dominio pleno) y, en general, restringen modelos de producción más eficientes y competitivos.

En el caso del agua, del análisis de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento se identificaron temas relacionados con la asignación de concesiones para la explotación de agua para uso agrícola. Conforme la normativa referida, las concesiones se asignan bajo el principio de primero en tiempo primero en derecho, a menos que la autoridad determine que existen varios interesados, en cuyo caso podrá llevar a cabo el concurso respectivo para su asignación. Si bien este mecanismo favorece una asignación ágil y eficiente ante un escenario de ausencia de concurrencia, es importante asegurar que se lleve a cabo un concurso público cuando exista escasez de agua o varios interesados, a fin de que las concesiones se otorguen al agente económico que utilice de forma más eficiente este insumo. Por ello, sería deseable establecer esa regla y, adicionalmente, hacer consultas públicas que permitan identificar la demanda potencial del recurso, lo que implicaría conducir convocatorias y dar a conocer sus resultados.

Por otra parte, es pertinente señalar que conforme a la Ley Federal de Derechos, el uso, explotación o aprovechamiento de agua para usos agrícolas y pecuarios no paga derechos, a pesar de que estas actividades representan alrededor de 76% del consumo total de agua en el país. A ello se agrega el hecho de que las concesiones pueden extinguirse por no usar, explotar o aprovechar las aguas nacionales. En este sentido, este tipo de usuarios pueden tener un incentivo a sobreexplotar el recurso. Cabe señalar que si bien México experimenta un grado de presión hídrica de 17.3% (moderado), ciertas zonas del país (centro, norte y noroeste) experimentan grados de presión fuertes. Por lo anterior, podría considerarse la implementación de mecanismos que permitan internalizar el costo del agua, incluyendo los de mercado.

Adicionalmente, se analizaron disposiciones federales en materia de sanidad animal y vegetal, en las cuales se identificaron restricciones a la movilización de mercancías agroalimentarias que podrían ir más allá de la protección contra riesgos sanitarios.

En la Ley Federal de Sanidad Animal se identificaron disposiciones que, si bien tienen como objetivo mitigar posibles riesgos sanitarios, podrían limitar injustificadamente la libre circulación de mercancías dentro del territorio nacional pues, entre otros, se requiere la obtención de certificados zoosanitarios con independencia de la identificación de un riesgo sanitario en particular. Asimismo, la misma ley permite que las entidades federativas, a través de los organismos auxiliares de sanidad animal, establezcan medidas de control y auxilien a la Sagarpa para determinar el estatus zoosanitario de zonas geográficas y la realización de campañas, entre otras medidas. Por ello, las disposiciones

jurídicas estatales y los organismos auxiliares no deberían imponer requisitos, certificaciones o trámites adicionales a los establecidos a nivel federal. Asimismo, podría establecerse un tipo de certificación para los productos pecuarios procesados en rastros que sea reconocida en todas las entidades federativas, con el fin de evitar barreras al comercio interestatal. Dicha certificación cumpliría una normatividad más estricta que la observada actualmente por los rastros municipales tipo Secretaría de Salud, pero sin que sea necesario cumplir todas las normas y requisitos más estrictos para la carne de exportación que se aplican en los rastros tipo inspección federal (TIF).

Por otra parte, la política arancelaria puede influir de manera sustancial en los flujos de importación de productos agroalimentarios, al determinar el monto de los impuestos para la internación de las mercancías. Por su sensibilidad, el sector agropecuario ha contado con mayor protección arancelaria que el industrial; en este sentido, el arancel de Nación Más Favorecida (NMF) para este sector fue en promedio de 16.3% en 2014, mientras que para el industrial fue de 4.1%. En ciertos productos del sector agropecuario existen aranceles NMF elevados que podrían afectar de manera importante los flujos de comercio, especialmente cuando la apertura comercial no sea suficiente para atender los requerimientos del mercado mexicano, o dicho de otro modo, cuando los proveedores más competitivos sean de países respecto de los cuales no pueda reclamarse preferencia arancelaria alguna. Los productos agropecuarios identificados con una mayor protección arancelaria son, entre otros, pollo, pavo, azúcares —jarabe de alta fructuosa—, papa (arancel NMF de 125%) y leche en polvo (arancel NMF de 60%). La importación de leche en polvo, además, está sujeta a cupo de importación, el cual se asigna de manera directa: el 50% a Liconsa y el resto a las empresas industriales que utilicen la leche en polvo como insumo. Por otra parte, existen cuotas compensatorias vigentes en tres subsectores agropecuarios, y aunque una de éstas permanece inactiva (piernas y muslos de pollos provenientes de los Estados Unidos), su implementación podría afectar de manera importante el gasto de los hogares mexicanos.

Un objetivo legítimo de política pública es establecer medidas sanitarias y fitosanitarias con el fin de evitar el esparcimiento de enfermedades o plagas y asegurar la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios importados, pero resulta importante evitar que estas medidas sirvan para encubrir restricciones injustificadas al comercio internacional o que generen ventajas indebidas en favor de algunos agentes económicos.

En este aspecto se identificó que, para importar mercancías de origen animal o vegetal, los agentes económicos deben cumplir los requisitos que se establezcan en las hojas de requisitos, que pueden obtenerse a través de módulos en línea establecidos para tal efecto. Aunque estos módulos emiten los requisitos al momento en que se lleva a cabo la consulta en línea, éstos no se encuentran disponibles para consulta de manera previa. Por ello, se considera necesario transparentar y publicar estos requisitos, de tal forma que puedan estar disponibles para consulta en todo momento.

Asimismo, se identificó que los productos agroalimentarios pueden importarse únicamente de establecimientos autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica). Este esquema podría representar una barrera injustificada a la importación, particularmente cuando el producto proviene de un país exento de riesgos. Por ello, se recomienda establecer que las plantas del extranjero que elaboren, procesen o empaqueten alimentos de origen animal, que cuenten con autorización vigente por parte de las autoridades sanitarias de países que tengan estándares, al menos, tan rigurosos como los mexicanos, cuenten con la autorización automática para acceder al territorio nacional, sin necesidad de que la planta en específico tenga que ser autorizada.

Finalmente, se identificó que diversos ordenamientos jurídicos permiten a los agentes económicos (asociaciones, cámaras empresariales, confederaciones y agrupaciones) influir en las decisiones de política relativas al desarrollo del sector –como en el caso del Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable y los Comités Sistemas Productos– y potencialmente afectar la libre competencia y competencia en las actividades de producción, distribución y comercialización de los productos agroalimentarios.

Asimismo, en diversos ordenamientos, se identificaron disposiciones que delegan en estos agentes ciertas decisiones que deberían ser exclusivamente de la autoridad, o inclusive – como es el caso de la Ley de Organizaciones Ganaderas y su Reglamento-, que podrían facilitar conductas contrarias a la LFCE.

Para subsanar lo anterior se recomienda: i) Realizar los cambios legales conducentes, a fin de evitar que las asociaciones y organizaciones de productores participen en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas en el sector agroalimentario, permitiendo su participación sólo para efectos consultivos; ii) Eliminar todas las disposiciones jurídicas que permitan a las asociaciones y organizaciones que realicen actividades agroalimentarias, acordar o consensuar precios, cantidades, repartirse mercados e intercambiar información con cualquiera de estos objetos; y iii) Eliminar de la Ley de Organizaciones Ganaderas y su Reglamento los requisitos que sujeten la movilización de animales a la autorización de las asociaciones ganaderas, así como el requisito de acreditar la propiedad del ganado.

- *Profundización de la libre competencia y competencia económica en los canales de comercialización final*

En el último eslabón de las cadenas de los productos del sector agroalimentario se encuentra la comercialización a los consumidores finales, a través de distintos tipos de establecimientos, bien del canal moderno (representados por los diversos formatos de tiendas de autoservicio, como supermercados, clubes de membresía, tiendas de conve-

niencia, etc.), o del canal tradicional (mercados públicos, mercados al aire libre, tiendas de abarrotes y tiendas especializadas como panaderías, tortillerías, carnicerías, pollerías, etc.)

Cada tipo de establecimiento representa opciones de compra con diferentes características, las cuales a su vez son apreciadas de forma diferente por los consumidores de acuerdo con sus preferencias y restricción presupuestal: cercanía, accesibilidad, niveles de servicio, calidad y precio, posibilidad de realizar compras variadas en un solo viaje, horarios, entrega a domicilio, formas de pago (efectivo, tarjetas de débito o crédito, vales de despensa), entre otros.

De acuerdo con la ENIGH 2014:

- i. El gasto de los hogares en consumo de alimentos dentro del hogar fue de 22.7% del ingreso familiar.
- ii. En promedio, 79.2% de este gasto se realizó en establecimientos del canal tradicional, en tanto que el restante 20.8% correspondió al moderno.³⁵
- iii. Los hogares de bajos ingresos realizan sus compras en mayor proporción dentro del canal tradicional, la cual disminuye conforme se trata de hogares de mayores ingresos.
- iv. Entre 2006 y 2014, el gasto en alimentos dentro del canal moderno ha venido aumentando: entre los hogares de ingresos más bajos, pasó de 3% a 6% en el decil I, de 5% a 7% en el decil II, de 6% a 8% en el decil III y de 9% a 10% en el decil IV; entre los hogares de ingresos medios, permaneció inalterado en 12% en el decil V, en 14% en el decil VI, en 17% en el decil VII, y en 21% en el decil VIII; y, entre los hogares de ingresos más altos, pasó de 28% a 30% en el decil IX; y de 43% a 45% en el decil X. El avance en los deciles de menores ingresos tendió a darse en los formatos de bodegas, y en los deciles altos en las modalidades de supermercados y similares.

El canal tradicional se compone de casi 950 mil pequeños establecimientos en el país, los cuales se abastecen por su cuenta en centrales de abasto o por un segmento de, relativamente pocos, comercializadores mayoristas. Como consecuencia, deben negociar términos y condiciones de suministro caso por caso, lo cual es costoso y no necesariamente eficiente. Asimismo, algunas grandes empresas de alimentos procesados (como

³⁵ Como comparación, cabe mencionar que en España el canal moderno participa con más de 70% de las ventas.

pan de caja, refrescos, cerveza, productos congelados y/o refrigerados, huevo y botanas) han desarrollado redes de logística y distribución para llegar directamente a las tiendas de abarrotes, a las que además ofrecen apoyos como pintura de fachadas, equipos para refrigeración y mobiliario para exhibición para ganar su favor. El alto costo de tener que establecer redes de distribución similares a las de estas empresas constituye en la práctica un obstáculo a la entrada a potenciales competidores de esos alimentos procesados.

Por otra parte, el canal moderno está compuesto por tiendas de autoservicio de diferentes formatos,³⁶ dentro de las cuales se pueden identificar 42 principales cadenas de este tipo de establecimientos, algunas de alcance nacional o regional y con varias marcas de servicio para los diferentes formatos de establecimiento.

En cuanto al grado de concentración de los supermercados a nivel local, se realizó un ejercicio con datos del censo económico de 2009 para las 131 localidades de más de 100 mil habitantes en el país,³⁷ considerando únicamente la venta de alimentos. En todas las localidades se encontraron altos grados de concentración, salvo en 18 de ellas donde el grado de concentración de la oferta es moderado (Tijuana, León, Chihuahua, Mérida, Hermosillo, Mexicali, Culiacán, Cancún, Mazatlán, Ciudad Victoria, Tampico, Ensenada, Los Mochis, Campeche, La Paz, Nogales, Puerto Vallarta y Playa del Carmen).

Adicionalmente, se detectó que la concentración de la oferta de alimentos a través de supermercados no desaparece conforme se consideran localidades con mayor población, sino que se mantiene por arriba de ciertos niveles, debido a la existencia de barreras a la entrada de otros supermercados provocadas por el monto de inversión, la indivisibilidad de activos, el plazo de recuperación de la inversión y la escasa rentabilidad de usos alternativos de la infraestructura. A esas dificultades se agregan: la necesidad de cumplir la regulación, principalmente municipal, lo cual retrasa la apertura de tiendas; la limitada disponibilidad de terrenos ubicados en lugares estratégicos; el reconocimiento de marca por parte de los consumidores y el costo del desarrollo de redes de logística para abastecer a los supermercados.

Como ya se señaló, la penetración del canal moderno en México para la comercialización y distribución de alimentos al por menor es aún bastante menor a la que se observa en otros países (20.8% del total), pero su evolución es dinámica. Su expansión en los últimos años tiene su origen en el crecimiento de los formatos de bodega enfocados a las fami-

³⁶ Megamercados, hipermercados, clubes de membresía, supermercados, bodegas, bodegas exprés, tiendas de descuento, tiendas de conveniencia, mini-súper, etc.

³⁷ El estudio a nivel de mercado local, por ejemplo para el análisis de concentraciones entre empresas determinadas, se realiza enfocando el análisis en zonas más específicas definidas por distancia o tiempos de traslado accesibles para los consumidores. Para mayor información sobre este tipo de análisis ver resolución Cofece sobre la concentración entre Soriana y Comercial Mexicana (octubre de 2015).

lias de menores ingresos, el avance de los supermercados entre los hogares de ingresos medios-altos y altos, y la multiplicación de las tiendas de conveniencia a las que acuden consumidores de los deciles de ingreso más altos.

El desarrollo de este canal puede conducir a ganancias en eficiencia debido a procesos más eficientes de proveeduría y gestión de inventarios, así como logística y centros de distribución propios, y la administración profesional de las tiendas. Esas ganancias deberían reflejarse en menores precios para el consumidor final; no obstante, ello no ocurre en todos los casos.

Con la base de datos del programa Quién es Quién en los Precios, de la Profeco, como parte de este estudio se realizó un ejercicio de comparación de precios entre mercados públicos y supermercados, basado en productos idénticos, para el mismo momento (marzo 2015) y municipio por municipio. El resultado del ejercicio mostró que algunos productos son más baratos en los mercados públicos y otros en los supermercados:

- i. En los mercados públicos resultaron más baratos: arroz y cereales preparados, carne de ave, carne y vísceras de res, carnes frías, carnes secas y embutidos; chocolates y golosinas, condimentos, frutas frescas; galletas, pastas y harina de trigo; hortalizas frescas y pan.
- ii. En los supermercados los productos de menor precio fueron: aceites y grasas vegetales, café, frutas y legumbres procesadas, leche procesada, refrescos envasados, tortillas y derivados del maíz.

De igual forma, se realizó un ejercicio de comparación de precios entre tiendas de conveniencia y supermercados. El resultado fue que los precios de los alimentos son en la mayoría de los casos comparativamente más caros en las tiendas de conveniencia. En los supermercados resultaron más baratos: aceites y grasas vegetales, arroz y cereales preparados, café, carnes frías, carnes secas y embutidos, chocolates y golosinas, condimentos, derivados de leche, frutas y legumbres procesadas, galletas, pastas y harina de trigo, hortalizas frescas, tortillas y derivados del maíz, leche procesada, refrescos, cervezas, vinos y licores. En las tiendas de conveniencia sólo resultó más barato el pan de caja. A pesar de que en promedio sus productos suelen ser más caros que en los supermercados, las tiendas de conveniencia ofrecen características (localización, horarios, etc.) y servicios que han sido bien recibidos por los consumidores.

Ante las características descritas, el aumento de la competencia dentro del eslabón de comercialización final requiere:

- i. Una expansión del canal moderno, sin que conlleve un proceso de concentración, para que exista presión competitiva que se vea reflejado en un traspaso de las eficiencias de este canal a los consumidores vía precios más bajos.
- ii. Un mayor desarrollo de operadores mayoristas que puedan suministrar de manera integral una variedad de productos a tiendas de abarrotes independientes y a pequeñas cadenas de supermercados regionales, a fin de evitar que cada uno deba tratar con proveedores de cada producto diferente, lo que conlleva costos significativos. Es decir, se podrían lograr algunas de las eficiencias logísticas y de abasto que tienen las grandes cadenas, pero sin que el operador mayorista esté integrado con los puntos de venta. Esto sería útil para elevar la eficiencia y apuntalaría la capacidad de competir de estos otros tipos de establecimientos frente a las cadenas de supermercados de nivel nacional.

Comentario final

La complejidad del sector agroalimentario es inmensa, debido al tamaño del sector—compuesto por cientos de mercados de diferente alcance— y a la carencia de información pública para el análisis de ciertos eslabones de las cadenas de suministro, así como debido a que el sector está fuertemente regulado e intervenido por las autoridades públicas de los distintos órdenes de gobierno.

En este contexto, como ya se indicó, el reporte que aquí se presenta es una primera aproximación de la autoridad de competencia para comprender el funcionamiento de los mercados agroalimentarios en México, y para propiciar, junto con otras áreas de gobierno que de alguna forma inciden en el sector agroalimentario, una mayor rivalidad entre los productores o comercializadores de estos productos, con la finalidad de generar mayor competencia, lograr costos más bajos y ofrecer mejores precios en beneficio de todos los consumidores de alimentos en el país.

Apéndice A

Lista de recomendaciones¹

I. Obtención, mejoramiento y difusión de información

(R.1.1) Establecer un sistema de encuestas agropecuarias anuales en las cuales se incorpore un módulo específico de comercialización, con énfasis en los volúmenes, precios, términos y condiciones de las ventas de primera mano (a pie de parcela o granja) de los principales productos agrícolas o pecuarios, destacando las características no sólo de los productores que venden, sino también de los distintos tipos de compradores que adquieren dichos productos a pie de parcela o granja. Las encuestas deben permitir agregar los datos de unidades de producción que forman parte de una misma empresa o grupo económico, y que se incluyan a todas las unidades de producción de las mayores empresas o grupos corporativos detectados en el último censo disponible.

(R.2.1) Se recomienda a los comités técnicos especializados de Información Agropecuaria y de Estadísticas de Precios generar un sistema de información sobre precios de mercado que abarque al menos información sobre precios a pie de parcela, precios de entrada y salida en mercados regionales y centrales de abasto. Ello sin alterar las metodologías y procedimientos aplicados por el Inegi para la construcción de los índices de precios al productor y al consumidor para medir la inflación. Por lo que se refiere a la comercialización final, se recomienda que el Programa *Quién es Quién en los Precios* de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) capture información de más establecimientos de mercados públicos y tiendas del canal tradicional.

II. Producción

a) Intervención directa del Estado

(R.3.2) Que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa) u otras autoridades no condicionen el otorgamiento de subsidios a que se certifique la maquinaria y equipo que adquieran los productores beneficiarios.

¹ El primer dígito del número que acompaña a cada recomendación indica el número de capítulo y el segundo dígito corresponde al número consecutivo que tiene esa recomendación al interior de cada capítulo.

(R.7.2) Revisar el funcionamiento del subsidio a las tarifas eléctricas para bombeo agrícola.

b) Regulación

(R.6.1) Instrumentar políticas públicas para apoyar el levantamiento y elaboración de la cartografía ejidal, así como flexibilizar los procedimientos que permiten aprobar el parcelamiento o el ~~dominio~~ pleno.

(R.3.1) Debe reformarse el artículo 22 fracción II de la Ley de Propiedad Industrial, sin contradecir los tratados internacionales, a fin de que las importaciones paralelas puedan efectuarse con certeza jurídica de que no violan los derechos del titular de la patente. Si así fuera, lo previsto en el artículo 22 fracciones II, V y VI propiciaría la competencia en los mercados de los productos químicos y del material vivo que se utilizan como insumos en la agricultura y la cría y explotación de animales.

(R.6.2) Establecer un procedimiento transparente para la asignación de concesiones sobre el uso, explotación y aprovechamiento del agua. El concurso para la asignación de concesiones debe ser la regla en aquellas zonas en las que exista escasez de agua o varios interesados

(R.6.3) Previo a la asignación de una concesión, realizar consultas públicas que permitan identificar de forma transparente la demanda potencial por el recurso, lo que implica publicar convocatorias y sus resultados.

(R.8.2) Establecer un buró de información para los seguros agropecuarios, con el fin de reunir y compartir información existente sobre siniestralidad, bien asegurado, variables meteorológicas, ubicación geo-referenciada de los beneficiarios y otra información relevante para los oferentes de seguros.

(R.8.3) Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lleve a cabo el procedimiento de autorización de nuevos fondos de aseguramiento, sin que intervengan los fondos establecidos a través de los organismos integradores locales. Asimismo, deben eliminarse las limitaciones que se imponen a los socios a sólo pertenecer a un fondo y a realizar operaciones de aseguramiento de forma obligatoria con el fondo al que estén integrados.

III. Comercialización

a) Intervención directa del Estado

(R.4.1) Que la Sagarpa y la Secretaría de Economía (SE) promuevan el establecimiento de mercados locales o regionales de acopio, es decir, espacios físicos donde los productores puedan encontrarse con los comercializadores y los precios se determinen mediante mecanismos de mercado.

(R.4.2) Que la SHCP, la Sagarpa y la SE propicien el desarrollo de mercados “virtuales”, es decir, plataformas electrónicas que faciliten los intercambios y eliminen la necesidad de espacios físicos para su realización.

(R.4.4) Que la banca de desarrollo establezca un esquema de garantías enfocado al servicio a terceros de redes de frío —almacenamiento y transporte—, de tal forma que minimice la percepción de riesgo por sus propietarios, al ofrecer sus servicios de almacenamiento o transporte refrigerado a productores agropecuarios de pequeña y mediana escala.

(R.7.1) Revisar el funcionamiento de los subsidios a la agricultura por contrato conocidos como “incentivos a la comercialización”.

(R.8.1) Reorientar los recursos del programa de Incentivos a la Comercialización de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca), en su componente de cobertura simple, para que la mayor parte de los mismos se asigne sin restricciones temporales y de forma descentralizada, por conducto de otros intermediarios financieros. Ello con el fin de mejorar el acceso a los servicios de cobertura de precios a más zonas de producción en el país.

b) Regulación

(R.4.3) Crear un sistema de almacenamiento basado en: *i)* normas y estándares de servicios de almacenamiento para garantizar la calidad de los productos almacenados; *ii)* mecanismos que transparenten la existencia de la mercancía, el emisor del documento comprobatorio y la propiedad de la mercancía en todo momento; *iii)* plataformas electrónicas de subastas, y *iv)* Formadores de mercado.² Los almacenes que cumplan las normas y estándares podrán emitir los documentos que avalen la existencia del producto almacenado.

(R.4.5) En las centrales de abasto, que se establezcan reglas claras y sencillas para llevar a cabo los cambios de giro comerciales o propiedad de locales y que quienes tienen conflictos de interés no participen en la toma de decisiones de cambios de giro comercial y transmisión de la propiedad de locales y bodegas.

(R.4.6) Que en las centrales de abasto se generalicen los mecanismos y áreas físicas de subastas, a las cuales puedan acceder los oferentes y demandantes que lo soliciten; así como ofrecer un espacio de llegada para los comercializadores y productores sin un contrato previo que deseen vender sus productos.

² Un formador de mercado es quien proporciona liquidez al mercado mediante la compra o venta de los activos que se comercializan en éste.

(R.4.7) Que en las centrales de abasto públicas que presenten problemas de saturación, la reasignación de espacios comerciales y bodegas se realice a partir de mecanismos competitivos, como subastas. Asimismo, se recomienda establecer penalizaciones y/o mecanismos para recuperar espacios de quienes los tengan asignados y no los utilicen para el fin asignado.

(R.6.4) Transparentar y publicar, de manera previa, los requisitos para la importación de mercancías de origen animal o vegetal, de tal forma que puedan estar disponibles para su consulta pública en todo momento.

(R.6.5) Establecer que las plantas del extranjero que elaboren, procesen o empaqueten alimentos de origen animal, que cuenten con autorización vigente por parte de las autoridades sanitarias de países que tengan estándares, al menos, tan rigurosos como los mexicanos, puedan automáticamente acceder al territorio nacional, sin necesidad de que la planta en específico sea autorizada.

(R.6.6) Que las disposiciones jurídicas estatales, así como la actuación de los gobiernos estatales y los organismos auxiliares, no impongan requisitos, certificaciones o trámites adicionales a los establecidos en el ámbito federal, a fin de evitar que se impongan barreras al comercio interestatal de productos agroalimentarios.

(R.6.7) Generar un tipo de certificación para los productos pecuarios procesados en rastros que sea reconocida por todas las entidades federativas, con el fin de evitar barreras al comercio interestatal. Dicha certificación cumpliría una normatividad más estricta que la observada actualmente por los rastros tipo Secretaría de Salud, pero sin que sea necesario cumplir todas las normas que aplican para los rastros tipo inspección federal.

(R.6.8) Eliminar de la Ley de Organizaciones Ganaderas y su Reglamento los requisitos que sujeten la movilización de animales a la autorización de las asociaciones ganaderas, así como el requisito de acreditar la propiedad del ganado.

IV. Transversales (incluyen producción y comercialización)

a) Intervención directa del Estado

(R.7.3) Crear un padrón único de beneficiarios de los programas de subsidios a los productores y comercializadores de productos agropecuarios, para valorar el efecto de entregar apoyos de más de un programa a los mismos beneficiarios.

b) Regulación

(R.6.9) Realizar los cambios legales conducentes, a fin de evitar que las asociaciones y organizaciones de productores participen en la toma de decisiones relativas a las políticas públicas en el sector agroalimentario, permitiendo su participación sólo para efectos consultivos.



(R.6.10) Eliminar las disposiciones jurídicas que permitan a las asociaciones y organizaciones que realicen actividades agroalimentarias, acordar o consensuar precios, cantidades, repartirse mercados e intercambiar información con cualquiera de estos objetos.