

SERIE DOCUMENTOS

**BORRADORES
DE
INVESTIGACIÓN**

No. 61, abril de 2005

Sector agrícola y política de competencia

Ricardo Argüello C.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

ARGÜELLO C., Ricardo

Sector agrícola y política de competencia / Ricardo C. Argüello — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.

23 p. – (Economía. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 61)

ISSN: 0124-4396

Incluye bibliografía.

ECONOMÍA / AGRICULTURA – ASPECTOS ECONÓMICOS / TRATADOS COMERCIALES / AGRICULTURA – POLÍTICA GUBERNAMENTAL / PLANIFICACIÓN ECONÓMICA / POLÍTICA DE PRECIOS AGRÍCOLAS / INTEGRACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL / I. Título / II. Serie.

© Centro Editorial Universidad del Rosario

© Facultad de Economía

© Autores del libro: Ricardo Argüello C.

Todos los derechos reservados

Primera edición: abril de 2005

ISSN: 0124-4396

Impresión digital: JAVEGRAF - Colombia

SECTOR AGRÍCOLA Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

RICARDO ARGÜELLO C.*
arguello@urosario.edu.co

RESUMEN

Los procesos de integración económica han puesto en evidencia que la separación tradicionalmente hecha entre las políticas comercial y de competencia no sólo es ficticia, sino que mantenerla es simplemente contradictorio con la realidad de la economía internacional. En la medida en que los mercados domésticos se han abierto al comercio internacional, se ha considerado que las políticas de competencia pueden hacerse redundantes, ya que la competencia extranjera tiende a garantizar que dichos mercados tienen un nivel adecuado de contestabilidad. Sin embargo, como se muestra en este documento para el caso del sector agrícola, en estas circunstancias, la política de competencia adquiere un nuevo e importante papel que cumplir. Acá se discute la relación general entre el sector agrícola y la política de competencia, en un contexto de relativa liberalización comercial. Se sostiene que es necesario aplicar la política de competencia al sector, ya que esto garantiza las mejores condiciones posibles para incentivar los procesos de cambio tecnológico, indispensables para desarrollar una agricultura dinámica. Igualmente, se afirma que es indispensable una aplicación rigurosa de la política de competencia que, teniendo en cuenta las particularidades de la estructura de mercado de los sectores vinculados a la agricultura hacia adelante y hacia atrás, garantice que el más competitivo sector agrícola no sea sujeto de prácticas anticompetitivas por otros agentes. Esto puede incluir la instauración de algunas excepciones puntuales para el sector, con relación a la política de competencia, de forma tal que éste pueda reforzar su poder de negociación frente a otros sectores de la economía.

Palabras clave: Sector Agrícola, Política de competencia, Libre comercio

JEL: F13, L40, Q17, Q18

ABSTRACT

Globalization has made it evident that the traditional separation between trade and competition policies is not only artificial but in overt contradiction with the international economy. It has been argued that, as the economy becomes more open, competition policy becomes useless since foreign competition would guarantee market contestability. However, as it is shown in this paper for the case of the agricultural sector, in this environment competition policy acquires a new and important role to play. This paper discusses the relationship between the agricultural sector and competition policy in a freer trade context. It is argued that it is convenient to apply competition policy to this sector, as it ensures the best possible conditions for enhancing technological change processes that are vital for agricultural development. In the same vein, it also argues that rigorous

* Profesor, Facultad de Economía.

competition policy enforcement for regulating the relationship between the, more competitive, agricultural sector and the sectors with which it relates up and down stream, as well as the latter's markets themselves, is necessary to avoid potential use of anticompetitive practices against the former. Market structure particularities must be taken into account in enforcing competition law. This may include considering well defined flexibilities and exclusions for the agricultural sector so that it can strengthen its bargaining power vis a vis other sectors in the economy.

Key words:

JEL Classification: F13, L40, Q17, Q18

Este documento es un desarrollo ulterior de una sección que el autor escribió en el contexto del estudio adelantado por Lozano & Asociados y la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, para la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, sobre los argumentos jurídicos relacionados con la política de competencia en materia agrícola en Colombia. Las opiniones acá expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a Lozano & Asociados, la SAC o los gremios afiliados a ésta, participantes en el estudio.

Dirigir comentarios a: arguello@urosario.edu.co

1. INTRODUCCIÓN

Con la creciente integración de los mercados internacionales, la relación entre las políticas comercial y de competencia ha adquirido gran importancia para los análisis de la economía internacional. Cada vez más, las firmas usan nuevas combinaciones de comercio, inversión y celebración de acuerdos de colaboración, para expandir sus operaciones a otros mercados. Cualquier impedimento al acceso al mercado doméstico, tal como el uso de instrumentos de la política comercial, la restricción a la inversión extranjera o la carencia de políticas de competencia, es percibido como un obstáculo para la obtención de las ganancias estáticas y dinámicas, que la presencia de economías de escala internas a las firmas comportan.

Aunque tradicionalmente la política comercial y la de competencia eran tenidas como conjuntos separados e independientes de instrumentos, los procesos de integración económica han puesto en evidencia que esta separación no sólo es ficticia, sino que mantenerla es simplemente contradictorio con la realidad de la economía internacional. Por esta razón, la política de competencia ha surgido como uno de los temas centrales de análisis en el marco del sistema de comercio internacional. Existe una gran dispersión de perspectivas de política, con las que las naciones tratan de garantizar la existencia de mercados contestables. De hecho, un número importante de países en desarrollo no cuenta en absoluto con legislación de competencia y entre los países que las tienen, en su mayoría países desarrollados o en niveles intermedios de desarrollo, hay importantes incompatibilidades.

En la medida en que los mercados domésticos se han abierto al comercio internacional, se ha considerado que las políticas de competencia pueden hacerse redundantes ya que la competencia extranjera tiende a garantizar que dichos mercados tienen un nivel adecuado de contestabilidad. Sin embargo, en estas circunstancias, la política de competencia adquiere un nuevo e importante papel que cumplir, por cuanto la presencia de grandes firmas en el mercado internacional hace necesario controlar el potencial uso abusivo de su poder de mercado. Adicionalmente, en todas las economías existen importantes sectores de bienes no transables, para los que la política de competencia es un instrumento importante.

El sector agrícola se ha convertido en un sector globalizado, tanto en el sentido de la importancia que en él tiene el comercio internacional, como en el sentido que la inversión extranjera conforma una parte sustancial del mismo. Empresas comercializadoras del Estado y firmas multinacionales cumplen un papel importante en el sector. Sin embargo, muy escasa discusión se ha dado al tema de la estructura del mercado agrícola a nivel mundial y a la forma como dicho mercado podría ser regulado para prevenir comportamientos no competitivos.

El objetivo de este documento es discutir la relación general entre el sector agrícola y la política de competencia, en un contexto de relativa liberalización comercial. El documento sostiene que es necesario aplicar la política de competencia al sector, ya que esto garantiza las mejores condiciones posibles para incentivar los procesos de cambio tecnológico indispensables para desarrollar una agricultura dinámica. Igualmente, afirma que es indispensable una aplicación rigurosa de la política de competencia, que, teniendo en cuenta las particularidades de la estructura de mercado de los sectores vinculados a la agricultura hacia adelante y hacia

atrás, garantice que el más competitivo sector agrícola no sea sujeto de prácticas anticompetitivas por otros agentes. Esto puede incluir la instauración de algunas excepciones puntuales para el sector, con relación a la política de competencia, de forma tal que éste pueda reforzar su poder de negociación frente a otros sectores de la economía.

Para el propósito buscado, el documento primero brinda una caracterización básica de los procesos de desarrollo de la agricultura (segunda sección), seguida por una introducción al tema de los “eslabonamientos” que ésta tiene con otros sectores de la economía (tercera sección). A continuación se hace una referencia breve a los temas de competencia más salientes en el contexto de los sectores de producción de insumos para la agricultura (cuarta sección), de la producción agrícola propiamente (quinta sección) y del procesamiento y comercialización de bienes agrícolas y sus derivados (sexta sección). El tema de la economía de las leyes de competencia es tratado previo (séptima sección) a la discusión acerca de las tensiones que, normalmente, existen entre las políticas agrícola y de competencia (octava sección), de forma que esta última discusión sirva como base para examinar el problema de la existencia de una política óptima o combinación óptima de políticas (novena sección). Finalmente, las conclusiones se recogen en la sección décima, que corresponde a las implicaciones de política para el sector.

2. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

En esta sección se resaltan algunas de las características más notables del proceso de desarrollo de la agricultura a nivel internacional. Con ello se busca proporcionar un marco de referencia para el tratamiento del tema de las políticas de competencia y su relación con el sector.

El hecho más notorio del desarrollo agrícola es la tecnificación; entendida como la aplicación del desarrollo científico a la producción. La tecnificación y su incidencia marcan la brecha entre dos modelos de desarrollo agrícola claramente diferenciados. En una agricultura tecnológicamente estancada, la política económica tiende a generar transferencias de recursos desde la agricultura hacia los sectores no agrícolas. Simultáneamente, los precios de los bienes agrícolas tienden a aumentar por causa de la insuficiencia de la producción para abastecer el creciente consumo de ellos (determinado en buena medida por el aumento de la población y de los ingresos disponibles de los hogares urbanos). Esta situación lleva a una posterior reversión de las transferencias de recursos hacia la agricultura, buscando subsanar los problemas de oferta. No obstante, el estancamiento tecnológico implica la presencia de rendimientos decrecientes para la inversión y, en muchos casos, lleva al Estado a recurrir a las importaciones como mecanismo para impedir mayores aumentos en los precios de los alimentos (que tienen un impacto negativo sobre los niveles de salario real y el desarrollo económico).

En el caso de una agricultura tecnológicamente dinámica, el crecimiento de la demanda no implica aumentos pronunciados de los precios de los bienes agrícolas y se favorecen la expansión del empleo no agrícola y el desarrollo económico. En esta medida, la necesidad de que se presente una reversión de las transferencias de recursos que normalmente se dan entre el sector agrícola y el resto de la economía es menor, y el proceso de cambio tecnológico genera un aumento de la elasticidad de la oferta de bienes agrícolas. Esto sucede paralelo al aumento de la importancia relativa de la demanda, en el sector agrícola, por insumos que son más sensi-

bles a la demanda de bienes que hace el sector no agrícola (como es el caso de los agroquímicos). Este proceso claramente acelera el crecimiento económico y hace que el volumen de las transferencias dependa fundamentalmente de las razones producto-capital, asociadas al tipo de cambio tecnológico, y de los cambios en el consumo en el sector, que son función de este mismo factor. El cambio tecnológico permite que haya grandes transferencias de recursos desde la agricultura hacia el resto de la economía, no porque los requerimientos adicionales de insumos por parte del sector sean pequeños, sino porque la tasa de retorno sobre su uso es muy alta.¹

En resumen, la agricultura es un mejor instrumento de apoyo para el desarrollo económico cuando hay un proceso dinámico de cambio tecnológico, que cuando está tecnológicamente estancada. En este último caso, la agricultura puede generar grandes transferencias hacia otros sectores, sólo si existe una clase terrateniente motivada a invertir en otros sectores y hay un poderoso gobierno central que guía este proceso, o si existe un importante sector agroexportador. En contraste, como se esbozó arriba, cuando hay cambio tecnológico, la agricultura genera transferencias hacia el resto de la economía en el corto y mediano plazo, aun si su desarrollo implica la realización de grandes inversiones iniciales (como en irrigación y adecuación de tierras, por ejemplo).

Un segundo elemento característico del desarrollo agrícola es la adopción de nuevos insumos y máquinas. En general, este proceso se basa en el aumento que se observa en los rendimientos obtenidos de un cierto monto de recursos (productividad), en la disminución en el costo de los insumos, con relación al precio de los bienes agrícolas, o en el incremento de los precios de los bienes agrícolas, respecto al costo de los insumos. En pocas palabras, el proceso depende de la complementariedad económica que existe entre los diferentes elementos de un paquete tecnológico (semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, irrigación, etc.) y de la posibilidad de remplazar insumos con ofertas relativamente inelásticas, por insumos con oferta más elástica. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, el costo del trabajo es relativamente alto, comparado con el de todas las formas de capital, lo que lleva a una utilización más intensiva de este último.²

Por esta razón, el desarrollo agrícola en los países relativamente abundantes en capital ha estado marcado por el uso intensivo de maquinaria. Su adopción ha dependido, fundamentalmente, de los precios relativos del capital y el trabajo, y de la consecuente obtención de retornos financieros mayores para el uso de maquinaria. Una oferta agroecológica caracterizada por enormes extensiones de suelos planos, de fácil mecanización, favorece enormemente este proceso.

Aunque hay discusión acerca de si la mecanización, en sí misma, conduce a la obtención de más altos rendimientos, el desarrollo de la agricultura de precisión parece haber mostrado que el mejor control de los procesos productivos y la oportunidad en su realización, que es facilita-

¹ Sobre el tema de la economía del desarrollo agrícola hay una extensa bibliografía. Entre estos textos vale la pena mencionar: STEVENS, ROBERT; JABARA, CATHY, *Agricultural Development Principles. Economic Theory and Empirical Evidence*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1988. World Bank, *World Development Report*, 1986, Oxford University Press. MEERMAN, JACOB, *Reforming Agriculture. The World Bank Goes to Market, A World Bank Operations Evaluation Study*, The World Bank, Washington, D.C., 1997. HAYAMI, YUJIRO; RUTTAN, VERNON, *Agricultural Development. An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1985.

² A este propósito ver: HAYAMI y RUTTAN, *op. cit.*

da por el empleo de maquinaria, no sólo reduce el riesgo de pérdidas, sino que permite la obtención del mayor potencial productivo de las variedades sembradas. Así mismo, la mecanización permite un más controlado aumento de la intensidad de cultivo. El logro de costos bajos de mantenimiento de la maquinaria es importante y sólo es obtenible si se hacen inversiones relativamente grandes en ésta. Igualmente, el costo de su uso por hora disminuye si es utilizada para distintas operaciones, durante la mayor parte del año. Tanto los costos de mantenimiento como el costo horario de uso de la maquinaria tienden a hacer crítica la relación entre el tamaño de la máquina y el tamaño de la explotación. Análogamente, el uso de maquinaria de alta potencia y mayor eficiencia requiere, desde el punto de vista económico, un tamaño mínimo de la explotación para ser rentable.

El cambio tecnológico puede ser de tipo neutro o sesgado, dependiendo de si su aplicación no implica modificaciones en la relación capital-trabajo que se emplea en los procesos productivos, o de si induce movimientos en ésta. Las anteriores observaciones muestran cómo el cambio tecnológico en países relativamente abundantes en capital es sesgado hacia éste, y en particular conlleva a un uso intensivo de la mecanización. Este sesgo en el cambio tecnológico es la última característica que nos interesa resaltar acá. La mecanización y el cambio tecnológico sesgado hacia ésta han llevado a estos países a un aumento paulatino del tamaño promedio de la explotación agrícola, y a un consecuente aumento en el grado de concentración de la producción (aunque ésta sigue siendo, comparativamente con otros sectores, muy poco concentrada). La disminución en la importancia relativa del sector agrícola en la economía de los países, sumada a un relativo mayor grado de concentración y a una oferta más bien elástica, favorecen el desarrollo de la actividad gremial y las posibilidades de los agentes vinculados al sector, para ejercer influencia en materia de política sectorial. Por esto, la capacidad de influencia de los agricultores en los países desarrollados tiende a ser mayor que en los países en desarrollo, y sus gobiernos tienden a ser más proclives a instaurar políticas que favorecen sus intereses.³

3. LOS ESLABONAMIENTOS DEL SECTOR AGRÍCOLA

De la descripción anterior, es evidente que el proceso de desarrollo del sector lleva a una cada vez más intensa integración del mismo con otros sectores de la economía. Cuando se piensa en la vinculación del sector a los mercados, uno de los aspectos que vienen inmediatamente a colación tiene que ver con la provisión que éste hace de materias primas para la industria. Sin embargo, lo que nos interesa resaltar es la relación inmediata del sector, es decir, su interacción con la industria productora de insumos, con los agentes vinculados a los sistemas de comercialización y distribución de bienes agrícolas y con la industria procesadora de alimentos.

Arriba observábamos que la capacidad de remplazar insumos con ofertas relativamente inelásticas, por insumos con ofertas relativamente elásticas, es clave en el proceso de desarrollo agrícola. Acá es de interés observar que también es cierto que la industria productora de insumos tiende a ser cada vez más concentrada, y que frecuentemente cuenta con posiciones

³ Ver HAYAMI y RUTTAN, *Op. cit.*, y OLSON, MANCUR, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965.

monopolísticas derivadas de la operación de sistemas de protección de la propiedad intelectual. Los sistemas de comercialización han sufrido también un proceso de concentración, en la medida en que, los volúmenes de producto que manejan aumentan y hacen justificable la aparición de economías de escala en la operación. Este hecho se ve favorecido por la creciente internacionalización de las economías y, en no pocos casos, por la aparición de la integración vertical en el sistema. Esta última puede ser de gran trascendencia, pues permite a los operadores del sistema de comercialización actuar simultánea o alternativamente (según su conveniencia) como compradores o como vendedores de bienes agrícolas. Otro tanto ocurre con la industria procesadora de alimentos; sus procesos industriales se caracterizan por la presencia de economías de escala, lo que hace que la provisión de este tipo de bienes sea más eficiente cuando es hecha por un menor número de empresas, operando a escalas de producción mayores.

Lo anterior implica que, la producción de bienes agrícolas enfrenta, hacia adelante y hacia atrás, industrias que tienen niveles de concentración mayores que los que imperan en ésta. El fenómeno no es exclusivo de la agricultura de los países desarrollados. La producción y distribución de insumos agrícolas parece ser cada vez más concentrada a nivel internacional, y otro tanto sucede con la industria procesadora, como se muestra adelante.

Existen diversas formas de ejercer poder de mercado en el sector agrícola. La escala de operación de muchas de las firmas con las que interactúan los productores (hacia adelante y hacia atrás) y el grado de concentración que se encuentra en esas industrias hacen factible el ejercicio de este poder, en detrimento de los productores. Además de la forma tradicional de poder de mercado, basada en el tamaño y dominancia de algún agente, que resulta en la fijación de precios en niveles diferentes a los competitivos (de forma sostenida), se encuentran situaciones de ejercicio del mismo: en la fijación de contratos en condiciones no competitivas, en la existencia de situaciones de información asimétrica, en la presencia de discriminación de precios, en la conformación de barreras a la entrada de otros agentes y en el control de la entrada y salida de estos mismos del mercado, en el control de la innovación tecnológica, en el uso de amenazas, en la captura de agencias gubernamentales o asociaciones privadas por parte de intereses particulares y en la intervención de algunos agentes, simultáneamente, como compradores y vendedores del mismo bien.⁴

Como se desprende de la enumeración anterior, el grado de concentración de una industria no es el único indicador, y no necesariamente el mejor, de la posibilidad de que se ejerza poder de mercado en el sector. Muchos de los procesos de integración vertical que se adelantan en el sector proporcionan condiciones propicias para el ejercicio de este poder y se prestan para que haya una extracción de excedentes de los productores hacia sus contrapartes. En estas condiciones, los productores agropecuarios, aun en países donde el sector se caracteriza por ser tecnológicamente dinámico, se enfrentan a agentes económicos que, potencialmente, pueden ejercer poder de mercado y recurrir, de una forma efectiva, al uso de Prácticas Comerciales Restrictivas.

⁴ Ver TAYLOR, ROBERT, *The Many Faces of Power in the Food System*, Paper presented at the Department of Justice/Federal Trade Commission Workshop on Merger Enforcement, February 17, 2004.

4. EL SECTOR DE PROVISIÓN DE INSUMOS AGRÍCOLAS

Como se comentó, la creciente concentración que se registra en la industria de provisión de insumos agrícolas es uno de los hechos más notorios en materia de competencia. Posiblemente, los sectores más conspicuos en este sentido son la producción de agroquímicos y la producción de maquinaria agrícola. Recientemente, no obstante, la producción de semillas ha sido un sector notorio, por los procesos de concentración, especialmente a partir del fortalecimiento de la biotecnología y del consecuente desarrollo de los sistemas de protección de la propiedad intelectual, que implican una designación monopólica *de facto* para un tipo específico de bien.

Se estima que, en 1997, 10 compañías multinacionales controlaban alrededor del 40% de las ventas comerciales de semillas.⁵ Con posterioridad a esa fecha, se ha presentado un importante proceso de fusiones y adquisiciones en la industria, bajo el liderato de Monsanto.⁶ Aunque hay una importante discusión en torno a la posibilidad de que los organismos vivientes puedan ser sujeto de protección, con relación a su copiado o replicación, la ocurrencia de este tipo de casos abre el interrogante de hasta qué punto los productores de semillas explotarán con agresividad su posición de mercado. El tema es particularmente significativo para aquellos agricultores que dependen en buena medida de semillas generadas en el campo mismo, por cuanto la experimentación con “genes exterminadores” y la prohibición de “re-uso” de semillas comerciales podría afectarlos negativamente. Igualmente, existen implicaciones potenciales sobre la conservación de la diversidad genética, necesaria para mantener los cultivos en el largo plazo.

5. LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

La agricultura ha proporcionado tradicionalmente el ejemplo clásico de un sector competitivo. Los agricultores toman decisiones independientes, acerca del nivel de producción y uso de insumos y factores, con sujeción a su propio conocimiento de la tecnología y sus restricciones financieras, en tanto toman los precios de los bienes, factores e insumos como dados. No obstante, especialmente en los países con agriculturas industrializadas, se ha prestado creciente atención al aumento del tamaño medio de las explotaciones agrícolas y al consecuente menor número de agentes vinculados al sector. En tanto estos fenómenos podrían ser vistos como preocupantes, desde el punto de vista de la competencia, el factor verdaderamente importante, en este sentido, parece ser la proliferación de la agricultura por contrato.⁷

En efecto, la literatura sobre el desarrollo agrícola, en general, ha indicado que las economías de escala en la producción no justifican unidades de explotación agrícola o pecuaria de gran tamaño.⁸ En contraste, en la agricultura por contrato el operador agrícola se convierte en

⁵ Ver: RURAL ADVANCEMENT FOUNDATION INTERNATIONAL (RAFI), *The Life Industry, 1997: The Global Enterprises that Dominate Commercial Agriculture, Food and Health*, noviembre, 1997, pp. 1-3, <http://www.rafi.ca/web/publications>.

⁶ Ver, MURPHY, SOPHIA, *Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries*, South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Paper 6, November 1999.

⁷ Ver, McLAREN, DONALD; JOSLING, TIM, *Competition Policy and International Agricultural Trade; International Agricultural Trade Research Consortium*, Working Paper No. 99-7, July, 1999.

⁸ Ver, ABBOTT, PHILIP, *Competition Policy and Agricultural Trade*, Paper presented at the OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries/Trade Directorate, 1998.

el responsable del manejo de un eslabón de una cadena integrada de procesos productivos, pero tiene cada vez un menor control sobre la toma de decisiones. Una preocupación paralela proviene de la tendencia a la integración entre las firmas productoras de semillas y aquellas que compran los bienes agrícolas. En estas condiciones, la posibilidad de que los agricultores se vean atrapados en medio de una operación comercial que no controlan y que su libertad de toma de decisiones y sus márgenes de ganancia se vean comprometidos, es considerable.⁹ De hecho, algunos análisis teóricos muestran que cuando un monopsonista puede forzar a proveedores competitivos a tomar decisiones del tipo todo-o-nada, el resultado es socialmente eficiente, pero el monopsonista se apropia del excedente del proveedor.¹⁰

Un tema de importancia, que se desprende del crecimiento y mayor cobertura de la agricultura por contrato, es el efecto de la formación de aglomeraciones (*clusters*) y la consiguiente integración vertical de las industrias, sobre la formación de los precios. En efecto, entre más integrada sea una cadena productiva, menos se encuentran mercados intermedios abiertos y competitivos, en los que se dé un proceso transparente de formación de precios. En una situación extrema de integración vertical, no habría, desde la producción de la semilla hasta las góndolas de los supermercados, ningún mercado donde los precios de los bienes se formen y generen las señales que agentes no integrados requieren, para medir su grado de competitividad.¹¹

Por otro lado, se ha argumentado que el modelo del agricultor-administrador puede ser satisfactorio desde el punto de vista del ingreso. Esto, por cuanto el ingreso se hace más seguro y el agricultor se garantiza el acceso a la mejor tecnología disponible. No obstante, aun desde esta perspectiva, existen tensiones por resolver. El tema es particularmente controversial cuando las firmas participantes en el sistema de agricultura por contrato no son locales, sino de carácter multinacional. En esta situación, bien puede suceder que los agricultores no salgan fortalecidos de la integración vertical con sus proveedores y compradores; sino que, por el contrario, se vean forzados a competir como productores de bienes no diferenciados, con los agricultores-administradores de otros países.¹²

6. LOS SECTORES PROCESADOR Y COMERCIAL

La literatura originada en los análisis del mercadeo de productos agrícolas ha señalado, de tiempo atrás, la existencia, y ha demostrado la importante incidencia, del ejercicio de poder de mercado por parte de agentes económicos vinculados a los sectores procesador y comercial. Este hecho, que es particularmente válido en el ámbito de los mercados locales, muestra la importancia de la aplicación de las políticas de competencia a los denominados “agro-negocios” que abusan de su posición dominante.¹³ La magnitud con que operan las economías de

⁹ Ver, MACLAREN y JOSLING, *Op. cit.*

¹⁰ Ver, TAYLOR, *Op. cit.*

¹¹ Ver, MURPHY, *Op. cit.*, y HEFFERMAN, W.; HENDRICKSON, M.; GRONSKI, R., *Consolidation in the Food and Agriculture System*, Report to the National Farmer's Union (US), NFU, USA, 1999.

¹² Ver, MACLAREN y JOSLING, *Op. cit.*

¹³ Ver, ABBOTT, *Op. cit.* y HENDERSON, D.; SHELDON, I.; PICK, D., *International Commerce in Processed Foods: Patterns and Curiosities*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper No. 96-3, 1996.

escala en estas industrias puede ser la razón por la que se da una clara distinción entre los bienes agrícolas no diferenciados (*commodities*) y los bienes procesados. No obstante, de estos dos sectores posiblemente es el comercial sobre el que se conoce menos acerca de la incidencia de la presencia de economías de escala.

En cualquier caso, la importancia de la presencia de bienes diferenciados es mayor en este eslabón de la cadena agroindustrial y guarda una relación directa con la existencia y ejercicio de poder de mercado. A este nivel, la participación de los costos de producción de los bienes tiende a ser baja y los precios de importación de éstos, o sus precios detallistas, son relativamente “independientes” de los mismos. Este hecho, sumado a la evolución que han presentado los mercados (más concretamente las instituciones que los soportan), favorece el desarrollo de poder de mercado. Un importante número de los casos que se citan, para justificar la necesidad de reforzar la aplicación de las políticas de competencia en el sector alimentario, se originan justamente en el nivel del mercadeo y distribución de estos bienes.¹⁴

Una de las temáticas sobresalientes, en lo referente a estos sectores, es la de las empresas comercializadoras del Estado. Sometidas a más estrictas disciplinas en la “Ronda Uruguay”, este tipo de empresas son permitidas en los acuerdos multilaterales de comercio y han sido sujeto de amplia controversia por sus posibles efectos proteccionistas, su eventual carácter monopólico o monopsónico, y por ser potenciales canalizadoras de subsidios. Entre los casos más sonados se encuentra el del Canadian Wheat Board y el Australian Wheat Board; sin embargo, los casos de intervención estatal en la comercialización de bienes agrícolas no se limitan a este tipo de empresas. Sectores como el lechero en los Estados Unidos, además de otros con grados de intervención un poco más moderados, son dominados por una serie de “Órdenes de Mercadeo”, de nivel federal y estatal, que actúan de forma equiparable a la de una empresa comercializadora del Estado, con el consecuente detrimento de la libre competencia.¹⁵

Finalmente, es de interés mencionar el significado de la protección de las designaciones de origen, y su impacto potencial sobre la libre competencia. Por definición, las designaciones de origen generan un cierto grado de poder de mercado; funcionan de forma cercana a las marcas, en el contexto de la diferenciación de productos, con la excepción que permiten que firmas que, por su reducido tamaño, no podrían por sí mismas desarrollar este poder, lo obtengan. La pregunta relevante acá es ¿hasta dónde son la diferenciación de productos y el poder de mercado los medios adecuados para apalancar la posición competitiva de las firmas?¹⁶

¹⁴ Ver, ABBOTT, *Op. Cit.*, OECD, *Competition Policy and the Agro-Food Sector*, OECD/GD (96) 81, Paris, France, 1996. SOLANA-ROSILLO, J.; ABBOTT, PHILIP, *International Entry Mode Decisions by Agribusiness Firms: Distribution and Market Power*, Paper presented at the Session on “Foreign Direct Investment and Trade in the US Agribusiness Industry”, at the Annual Meeting of the American Association of Agricultural Economics, 1998.

¹⁵ Ver, McLAREN y JOSLING, *Op.cit.*

¹⁶ Ver, ABBOTT, *Op. cit.*

7. EL SENTIDO ECONÓMICO DE LAS LEYES DE COMPETENCIA

En términos de teoría económica básica, la lectura en favor de las leyes de competencia se basa en su capacidad, real o potencial, para asegurar que los diferentes sectores industriales funcionen en condiciones, lo más próximas posible, de perfecta competencia.¹⁷

La perfecta competencia es “multifuncional” en su naturaleza y tiene efectos deseables en el corto y en el largo plazo. En el corto plazo, el más notable es el incremento de la eficiencia en la asignación de recursos. Desde esta perspectiva, se asume que los agentes económicos compiten en precios, actúan como minimizadores de costos y maximizadores de beneficios, y el mercado es visto como el mecanismo a través del cual los recursos son reasignados, desde usos de bajo a alto valor, con los precios actuando como un sistema de señales para este fin. En este contexto, los consumidores maximizan, bajo el mismo vector de precios, su utilidad (inclusive su demanda por bienes diferenciados, si este es el caso) y los mercados de bienes y factores de producción se encuentran en equilibrio.¹⁸ En el largo plazo, uno de los principales efectos de la perfecta competencia es la generación y adopción de innovación tecnológica.

La libre entrada y salida de los agentes económicos asegura que los precios a los consumidores reflejan el costo de producción, y que estos obtienen una tasa de retorno que representa el costo de conseguir capital más un retorno “normal” derivado del nivel de riesgo de la inversión. En esta medida, las políticas de competencia deben orientarse a asegurar que los agentes económicos no entren en arreglos colusivos y no se comporten de forma anticompetitiva; por ejemplo, acordando no entrar al mercado de sus competidores o acordando precios en los mercados en los que compiten. Las políticas de competencia deben prevenir, también, que agentes individuales tomen ventaja de su posición dominante, para excluir rivales y elevar sus precios por encima de sus costos marginales. Como consecuencia, las políticas de competencia tienden a focalizarse en las prácticas y en los acuerdos orientados a reducir la competencia, y especialmente en la constitución de barreras artificiales a la entrada de nuevos agentes económicos.

Esta visión de las políticas de competencia es simple y poderosa; sin embargo, tiene debilidades cuando las industrias se caracterizan por la presencia de economías de escala. Cuando esto sucede, altos niveles de concentración en la industria no sólo son inevitables sino que son eficientes y, por tanto, el papel de las políticas de competencia no puede verse como el del restaurador de un estado natural de perfecta competencia. Con demasiada frecuencia, en estos

¹⁷ Ver, IVALDI, MARC; BRUNO, JULLIEN; REY, PATRICK; SEABRIGHT, PAUL; TIROLE, JEAN, *The Economics of Unilateral Effects*, IDEI, Toulouse, Interim Report for DG Competition, European Commission, March, 2003. IVALDI, MARC; BRUNO, JULLIEN; REY, PATRICK; SEABRIGHT, PAUL; TIROLE, JEAN, *The Economics of Tacit Collusion*, IDEI, Toulouse, Final Report for DG Competition, European Commission, March, 2003.

¹⁸ Esta visión corresponde al concepto económico de equilibrio general. En este, bajo condiciones de libre competencia, los consumidores maximizan su utilidad (bajo cualquier forma en que ésta haya sido especificada), los productores maximizan sus beneficios (o equivalentemente, minimizan sus costos), los mercados de los bienes y de los factores de producción se encuentran en equilibrio y un vector único de precios garantiza que todas estas condiciones se cumplan simultáneamente. El resultado de tal equilibrio es eficiente (un óptimo Paretiano), y la asignación de recursos que se logra con él refleja esta situación de optimalidad, en la maximización del bienestar de los consumidores (en equilibrio, bajo condiciones de perfecta competencia, los productores obtienen cero beneficios).

casos no hay una opción ideal, y los distintos modelos de análisis económico son incapaces de brindar una opción ideal única. Existe entonces un balance que hacer entre un cierto grado de concentración y de generación de poder de mercado y el logro de una mayor eficiencia económica. Esta eficiencia no sólo se manifiesta en términos de costos mínimos de producción, sino en la provisión de una canasta óptima de bienes (variedad), aunque a precios superiores a los que regirían en el mercado en condiciones de perfecta competencia.

Diversas teorías han explorado estas situaciones. Algunas de las más conocidas son: (a) las teorías de los incentivos en investigación y desarrollo, en las que se sostiene que las situaciones monopolísticas generan mayor innovación; (b) las teorías del crecimiento endógeno, que plantean resultados ambiguos acerca del impacto positivo de las situaciones monopolísticas en la innovación tecnológica; y (c) las teorías de la perspectiva darwiniana (ejemplificadas en Porter, 1990), que sostienen que la competencia induce a los agentes económicos a comportarse de una forma más próxima a la maximización de beneficios y a innovar más.

En estas circunstancias, no sólo es difícil aproximarse a una política de competencia óptima, que tenga un carácter suficientemente generalizado, sino que existe un alto grado de sustituibilidad entre ésta y la política comercial, en un contexto de liberalización del comercio. Este resultado, conocido comúnmente como las “leyes de equivalencia”, implica que, en condiciones de mercados imperfectamente competitivos, el uso de instrumentos de política comercial puede conducir al mismo tipo de resultados de bienestar que la regulación doméstica y el uso combinado de impuestos y subsidios.¹⁹

Para dar alguna claridad sobre el punto, consideremos las implicaciones que para la política de competencia tienen cuatro modelos comunes en el análisis de las estructuras de mercado. Veamos primero el modelo de productos diferenciados, con un gran número de firmas, cada una de ellas trabajando con tecnologías que presentan economías de escala, en tanto que los consumidores tienen unas preferencias que valoran la diversidad de bienes.²⁰ Dado que existen economías de escala, consideraciones de eficiencia indican que cada producto debe ser producido sólo por una firma, y que la competencia entre las firmas lleva a que éstas presenten beneficios nulos (como en los modelos de competencia perfecta). Bajo estas condiciones, la aplicación de una política de competencia basada en el uso de la *regla de la razón*, daría como resultado que la autoridad permitiría más fusiones y adquisiciones que si las condiciones fueran de perfecta competencia. Por otro lado, si se aplica una política de competencia estricta, ésta llevaría a una reducción de la eficiencia, generando precios más altos y menor bienestar (tal como lo haría una política comercial proteccionista). En este contexto, la política comercial y la de competencia tienden a ser independientes.²¹

¹⁹ Ver, McLAREN y JOSLING, *Op. cit.*

²⁰ Ver, HELPMAN, E. y KRUGMAN, P., *Market Structure and Foreign Trade*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1985. HELPMAN, E. y KRUGMAN, P., *Trade Policy and Market Structure*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1989. KRUGMAN, P., “Industrial Organization and International Trade”, en: SCHMALensee, R. y R. WILLIG (eds), *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, North Holland, New York, 1989.

²¹ Ver, LEVINSOHN, J., “Competition Policy and International Trade”, en: BHAGWATI, J. y HUDEC, R. (eds), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, The MIT Press, Cambridge, MA, 1996.

En segundo lugar, consideremos el caso de un oligopolio doméstico. En esta situación, la presencia de economías de escala, conjuntamente con una política de competencia laxa, permitiría que, al menos, algunas de las firmas domésticas expandan su producción y disminuyan sus costos medios. Con esto es posible que la industria pase de competir con las importaciones a ser exportadora. Es conocido que una política comercial proteccionista, combinada con una política de competencia laxa, generaría los mismos incentivos. En contraste, una política comercial proteccionista, en presencia de una política de competencia estricta, sería incapaz de generar este resultado (conocido en la literatura como “protección de las importaciones como promoción de las exportaciones”).²²

Veamos, en tercer lugar, el mismo caso del oligopolio doméstico, pero esta vez en una industria caracterizada por producir un bien homogéneo (no diferenciado), con costos constantes. Si la firma compite *a la Cournot* (es decir en cantidades producidas), el bienestar de la economía cae, a medida que la industria se concentra, y el resultado se aproxima al obtenido bajo condiciones de monopolio. Se ha mostrado que, bajo estas condiciones, las firmas no tienen incentivo para fusionarse. Si estas firmas enfrentan la competencia de un oligopolio extranjero, al ser reducidas las barreras comerciales, la producción nacional baja, pero la demanda total en el mercado aumenta y los consumidores se benefician. En contraste, si los bienes son diferenciados, y las firmas compiten *a la Bertrand* (es decir, en precios), habrá incentivos para las fusiones y, por tanto, la liberalización comercial conducirá a mayores precios, perjudicando a los consumidores. Estos resultados muestran cómo la política de competencia puede determinar la dirección de los resultados de la liberalización comercial.

Finalmente, observemos el caso de una industria caracterizada por una firma dominante y un cierto número de firmas “secundarias”, involucradas en una competencia intensa. Con la liberalización comercial, y la entrada de firmas extranjeras, el precio, mantenido por la competencia en un nivel igual al de cierre de las empresas, bajará, y con él las firmas “secundarias” saldrán del mercado. Así, las circunstancias creadas por la liberalización comercial incrementan la posibilidad de que las empresas extranjeras tengan una actitud predatoria con las firmas domésticas y viceversa. En el primero de estos casos habrá un papel importante para la política de competencia doméstica.²³

Como se desprende de estos ejemplos, puede suceder que las políticas comercial y de competencia no tengan interacción alguna, o que su interacción sea tal que, en cierto grado, se anulen una a la otra, en sus efectos. ¿Cuál de las dos situaciones prevalece? Esto depende de la particular estructura de mercado de la industria afectada, que, a su vez, depende de los efectos de estos dos tipos de política económica. Es decir, en última instancia, la interacción entre estos efectos depende de la presencia o no de economías de escala en la industria en cuestión.²⁴

²² Ver, KRUGMAN, P., 1989, *Op. cit.*

²³ Ver, McLAREN y JOSLING, *Op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

8. TENSIONES COMUNES ENTRE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA Y LA POLÍTICA AGRÍCOLA

La política agrícola ha sido, tradicionalmente, empleada más para el logro de objetivos no económicos, que económicos, en la sociedad. Los objetivos de esta política están, usualmente, ligados a la protección de la población rural y a la preservación de ésta, y a la defensa de los niveles de ingreso de (algunos grupos de) la misma. Estos objetivos frecuentemente corren en sentido contrario a los incentivos que, para el sector, genera el manejo de las principales variables macroeconómicas; y, en esa medida, tienden a vincularse a la redistribución del ingreso o de la riqueza hacia algunos grupos o subsectores específicos.²⁵ Como consecuencia, los precios, el ingreso y las ganancias que perciben dichos subsectores se ven incrementados. Este efecto es contradictorio con los objetivos generales de la política de competencia, en tanto que esta última persigue, a través de la limitación del ejercicio de poder de mercado, que grupos de interés tomen ventaja de su posición para incrementar, en el corto o largo plazo, los precios percibidos por sus bienes, sus ingresos y sus ganancias. En cierto sentido, puede decirse que mientras la motivación de la política de competencia es la maximización de los intereses generales, aquella de la política agrícola es la maximización de algunos intereses particulares.

A pesar de que los acuerdos multilaterales de comercio han tendido a limitar, de alguna forma, este tipo de objetivos de la política agrícola, es un hecho que esta limitación es muy reducida y que estos toman, y seguirán tomando, por algún tiempo, precedencia sobre los objetivos de la política de competencia. Consecuentemente, sucede con frecuencia que los arreglos institucionales, creados para implantar la política agrícola, directa o indirectamente, crean las condiciones para que ciertos grupos ejerzan poder de mercado.²⁶ A este respecto, los casos de las Empresas Comercializadoras del Estado y las Órdenes de Mercadeo son un ejemplo; aunque alguna justificación puede asociarse al primero de ellos, en el sentido que proveen un bien público. Debe notarse que el ejercicio de este poder de mercado no se limita al mercado doméstico, sino que, en el caso de los países grandes (en el sentido del comercio internacional), este poder puede extenderse a los mercados internacionales.²⁷

En los casos en que los países emplean cuotas o aranceles cuota para la importación de bienes agrícolas, es posible que la implantación de los mismos otorgue poder de mercado a firmas individuales (en su calidad de usuarios oligopólicos de dichas cuotas). En cierto grado, eso puede suceder también con algunos mecanismos de estabilización de precios y de promoción de exportaciones. Igualmente, existen situaciones conflictivas entre los objetivos de la política agrícola y el ejercicio óptimo del poder de mercado. En los casos en que un país puede

²⁵ Ver, WORLD BANK (1986) op. cit; ABBOTT, op. cit; y YOUNG, L, M. MARCHANT y A. MCCALLA 'The Political Economy of Agricultural Trade: A Review of the Literature on Domestic Policy Behavior and International Price Formation; Report AGES 9103, Economic Research Service, USDA, Washington, D.C., 1991

²⁶ Ver, SORENSON, V., "The Economics and Institutional Dimension of State Trading", en: *State Trading in International Agricultural Markets: Institutional Dimensions and Selected Cases*, VERNON, L., et al. (eds), International Council on Agricultural Trade, Washington, D.C., 1991. DIXIT, P. y JOSLING, T. *State Trading in Agriculture: An Analytical Framework*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper, pp. 97-4, 1997.

²⁷ Debe recordarse que existen varios medios para ejercer poder de mercado, en el contexto internacional. La simple colocación de un arancel o de un impuesto a la exportación, por un país grande, genera este efecto.

ejercer un efectivo poder de mercado en un subsector, la política óptima es la introducción de un impuesto a las exportaciones, no el establecimiento de un subsidio a las mismas. El impuesto incrementa los precios internacionales, favoreciendo a los exportadores en detrimento de los productores que abastecen el mercado doméstico, quienes suelen ser los beneficiarios objetivo de la política agrícola.²⁸ De esta forma, el ejercicio óptimo del poder de mercado va en sentido contrario al objetivo de la política sectorial.

9. ¿EXISTE UNA POLÍTICA ÓPTIMA?

El examen realizado en las dos secciones precedentes indica que no existe una respuesta obvia a esta pregunta. La premisa sobre la que se basa la bondad de la liberalización comercial postula que el libre comercio genera beneficios mutuos para los países. El interés de reformar la política agrícola, presente en las negociaciones multilaterales de comercio, y de implantar una política de competencia que sea efectiva, se basa en gran medida en el mismo principio.²⁹ La apretada revisión hecha arriba, del análisis económico de estructuras de mercado no competitivas (originadas en la presencia de economías de escala), indica que existen excepciones importantes a este principio. La Nueva Teoría del Comercio encuentra instituciones en las que la competencia imperfecta implica que los impuestos a las exportaciones, los aranceles y los subsidios, como opuestos al libre comercio, generan resultados de bienestar superiores, para el país que los emplea. En este sentido, de nuevo, la naturaleza de los mercados y la forma como las firmas compiten son críticas para la determinación de la política óptima.

Como consecuencia, la teoría económica no proporciona por sí misma una visión acerca de cuál es la mezcla adecuada de política de competencia y de política agrícola. Por tanto, lo que se requiere es analizar las situaciones específicas, caso por caso, con el fin de evaluar los posibles *trade-offs* que resultan de la interacción de las dos políticas. La política de competencia existe con el propósito de corregir distorsiones, tales como el poder de mercado y las prácticas restrictivas del comercio. Los objetivos no económicos de la política agrícola hacen parte de ese paquete de distorsiones y motivan intervenciones de política, que interactúan con el poder de mercado y constituyen la razón de ser de buena parte de esta política. La redistribución del ingreso en favor de grupos de productores agrícolas es un objetivo no económico, en cuanto es contrario al objetivo económico normal de buscar la maximización del bienestar del consumidor.³⁰

En los casos en que las distorsiones de poder de mercado son de índole internacional, la política óptima puede ser aquella que permite capturar las ganancias derivadas del ejercicio de poder de mercado, antes que aquella que tiende a eliminarlas. La captura de estas ganancias se hace a costa de pérdidas de bienestar, para los países competidores (es el caso típico de una política de explotación del competidor³¹).

²⁸ Sin embargo, un subsidio a la exportación es efectivo como impuesto a la exportación, en la medida en que efectivamente reduzca los precios a los consumidores, con curvas de demanda más elásticas, y los incremente para los demás.

²⁹ Ver, ABBOTT, *op. cit.*

³⁰ Cfr. Nota 3, al pie.

³¹ Es decir, lo que se conoce como una política de “*Beggar thy Neighbor*”.

Dos grandes enfoques han tendido a desarrollarse para abordar el problema de determinar la política óptima. Por un lado, la perspectiva del bienestar total, que reconoce el *trade-off* entre los efectos negativos del ejercicio del poder de mercado y los efectos positivos sobre la eficiencia de las economías de escala, que se encuentran en la base de éste.³² Por el otro, el criterio sobre el grado de contestabilidad de los mercados, que se enfoca sobre este aspecto particular de las características de los mercados, más que sobre la mera ausencia de barreras comerciales en frontera. Bajo esta perspectiva, existen condiciones de operación de los mercados que hacen que las firmas, pese a operar bajo economías de escala internas, se vean obligadas a fijar sus precios al nivel de sus costos medios.³³ Dichas condiciones están determinadas por la posibilidad de entrada de nuevas firmas, cuya competencia garantiza que la política óptima de precios de las mismas lleve al resultado mencionado. No obstante, la existencia de costos hundidos y la falta de restricciones al comportamiento de las firmas ya establecidas, pueden dificultar la libre entrada y salida del mercado. En estas condiciones, el gobierno tiene un papel que cumplir, para el logro y mantenimiento de mercados contestables, mediante la definición y cumplimiento de las políticas comercial y de competencia.³⁴

Como ha sido notado por McLaren y Josling (1999),³⁵ como guía básica para la fijación de política, se ha identificado que el uso de una política de competencia basada en la aplicación de la *regla de la razón*, acompañada por una política comercial de libre comercio, genera el mejor ambiente que los gobiernos pueden crear, con el propósito de favorecer la contestabilidad de los mercados. Más allá de esta regla, es de interés hacer algunas observaciones relacionadas con los sectores con los que la agricultura tiene eslabonamientos y sobre ella misma.

Como se mencionó, en el sector de provisión de insumos agrícolas es común tener pocas firmas operando y son frecuentes las fusiones y adquisiciones. Garantizar una provisión elástica de insumos agrícolas es fundamental para la consecución de un sector agrícola tecnológicamente dinámico. Por otra parte, si se busca que el, comparativamente más competitivo, sector de la producción agrícola no sea explotado por el poder de mercado que los agentes vinculados al primero de estos gozan, entonces la política de competencia es fundamental para garantizar que los mercados de insumos agrícolas sean contestables.

Análogamente, los sectores de mercadeo y procesamiento de bienes agrícolas han experimentado un proceso creciente de concentración, posiblemente generado como consecuencia de la necesidad de responder a la dinámica de concentración, observada en el sector de distribución (especialmente de distribución detallista). Como en el caso anterior, el grado de contestabilidad de los mercados a los que se vinculan estos agentes depende, en buena medida, de la aplicación de la política de competencia.

El sector de distribución es posiblemente el que más se aproxima a un modelo de competencia monopolística, con bienes diferenciados y economías de escala. La proliferación de marcas

³² Ver, OECD (1996), *Op. cit.*

³³ Ver, BAUMOL, W.; PANZAR, J., y WILLIG, R., *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982.

³⁴ Al respecto hay que recordar que, como se vio arriba, las políticas comercial y de competencia pueden ser sustitutivas en el contexto de mercados imperfectamente competitivos.

³⁵ McLaren and Josling, *op.cit.*

y de bienes diferenciados, que en últimas son propiedad de una sola firma, hacen pensar que en éste, en realidad, pueden estar operando menos agentes que los que parece a primera vista; y, por tanto, dicho modelo luce apropiado para representarlo.

Finalmente, en cuanto al sector de la producción agrícola, se puede decir que, claramente, es el más competitivo de los examinados. No obstante, en algunos subsectores se han registrado cambios de importancia en la estructura industrial, caracterizados por el desarrollo de esquemas de contratación que implican, si no la integración vertical, al menos la coordinación vertical de los agentes económicos vinculados a los diferentes sectores considerados. Con la observación que, algunos de estos desarrollos de la agricultura por contrato requieren el empleo de una política de competencia, orientada a evitar las prácticas comerciales abusivas, a diferencia de lo que sucede en los otros sectores observados, el papel de la política de competencia no parece ser especialmente crítico.

La anterior observación no debe ser tomada fuera de su contexto. Su alcance se limita a sostener que, en el presente estado de desarrollo de los sistemas de producción agrícola, incluidas las transformaciones más recientes en el terreno de la agricultura por contrato, no parece haber problemas de la estructura de mercado que hagan de la aplicación de la política de competencia un factor crítico para el logro de mercados contestables.

La observación también implica que, una laxitud exagerada en la aplicación de la política de competencia en el sector no es justificable. Esto es cierto en tanto que los cambios inducidos por el avance de la agricultura por contrato, que no obstante no presentan riesgos considerables de tipo anticompetitivo en el presente, representan una tendencia hacia la generación de condiciones de mercado propicias para la realización de actos contra la competencia. Por otro lado, el desarrollo tecnológico necesario para el crecimiento y dinámica del sector tiende a ser llevado a cabo fuera del mismo, con lo que no hay fundamento para argüir que la aplicación de la política de competencia, en el sector, debe tomar en cuenta el *trade-off* que se genera entre admitir un cierto grado de concentración en la industria, con las consabidas consecuencias sobre la contestabilidad y la eficiencia económica (vía el desarrollo tecnológico en particular).

10. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PARA EL SECTOR AGRÍCOLA

La descripción realizada en las secciones precedentes tiene diversas implicaciones para la consideración del tema de la política de competencia, para el sector agrícola.

En primer lugar, dos consideraciones se desprenden del modelo, claramente deseable, de una agricultura tecnológicamente dinámica. La primera tiene que ver con el hecho de que la competencia, entre los diversos agentes vinculados a la producción primaria, es fundamental en el proceso de adopción de nuevas tecnologías. Por tanto, garantizar que los agentes vinculados a ésta operen en un entorno de mercados contestables es fundamental para la rápida y adecuada adopción de las tecnologías más apropiadas, para las condiciones del sector. La segunda tiene relación con la necesidad de que la provisión de insumos de alto impacto en la productividad debe garantizarse en condiciones de oferta relativamente elástica. Para el efecto, la competencia entre los agentes vinculados al sector de desarrollo y provisión de insumos es indispensable para lograr el desarrollo y crecimiento de la agricultura.

Una situación análoga se tiene respecto a los sistemas de comercialización, procesamiento y distribución de bienes agrícolas, o directamente derivados de ellos. En la medida en que el nivel de concentración y la potencialidad de los agentes económicos, en estos sectores, para adquirir poder de mercado aumentan, los productores agrícolas se enfrentan a situaciones de claro deterioro en su poder de negociación y son más fácilmente objeto de Prácticas Comerciales Restrictivas.³⁶ El mismo argumento aplica, con relación al relativamente concentrado sector de provisión de insumos, para la producción agrícola. Como consecuencia, garantizar condiciones adecuadas de competencia en estos sectores es instrumental para el desarrollo de la producción agrícola y para que ésta cumpla el papel que le corresponde como impulsor del crecimiento económico.

No sólo es necesario que se busquen las mejores condiciones posibles para garantizar la contestabilidad en estos mercados, mediante la competencia entre los agentes que desarrollan actividades en ellos. Es evidente que, de la misma forma, debe garantizarse la contestabilidad en el marco de las relaciones comerciales, entre dichos agentes y aquellos vinculados a la producción agrícola. Es decir, la acción de la política de competencia debe desarrollarse tanto en el terreno de la regulación *antitrust*, como en el de las prácticas comerciales abusivas.

En segunda instancia, aunque la realidad actual del sector agrícola no parece imponer exigencias críticas para la política de competencia, en cuanto a su aplicación al interior del sector, la evidencia indica que no es aconsejable que ésta sea laxa en extremo. Por una parte, como se mencionó arriba, es importante contar con condiciones competitivas favorables para el proceso de adopción de tecnología, por parte de los productores primarios. Por otra, el desarrollo de la agricultura por contrato ha llevado, en algunos casos, a situaciones en las que agentes vinculados a sectores ubicados en eslabones posteriores de la cadena productiva desarrollan actividades en el sector de la producción primaria. De esta forma, dichos agentes actúan simultáneamente como productores y compradores del mismo bien agrícola, generando así condiciones favorables para el ejercicio abusivo del poder de mercado.

A estas consideraciones hay que agregar la observación hecha sobre que el desarrollo tecnológico, en el sector, es predominantemente llevado a cabo al exterior del mismo. Este es el caso tanto del desarrollo de insumos (incluyendo maquinaria), como del desarrollo de tecnología agronómica. En estas condiciones, no existe al interior del sector un *trade-off* entre permitir un cierto grado de concentración, o incluso monopolización (vía protección a la propiedad intelectual), y la obtención de una mayor eficiencia. En esa medida, el uso de una política laxa de competencia no es justificable desde este ángulo tampoco.

Un tema que, potencialmente, tiene importancia en el contexto del comercio internacional, es el relativo a la presencia de asimetrías en la capacidad de los agricultores para ejercer influencia en las decisiones de política sectorial y comercial. En los países desarrollados parecería haber condiciones más propicias para que estos desarrollen acción colectiva en este sentido. Dichas condiciones tiene que ver con (a) el número relativamente bajo de agricultores individuales, involucrados en los diferentes subsectores productivos, conjuntamente con la presencia

³⁶ Algunos estudios indican que en el sector de distribución, por ejemplo, los efectos de la concentración se manifiestan más en la forma de actuaciones de tipo oligopsónico que oligopólico. Es decir, los agentes tienen una mayor potencialidad de ejercer poder de mercado hacia atrás, que hacia adelante.

de organizaciones de productores que cuentan con amplia cobertura; (b) el reducido porcentaje que los agricultores representan de la población nacional; (c) la existencia previa de instituciones y mecanismos institucionales de apoyo a la producción; (d) la relativamente alta dispersión social de los costos que estos apoyos representan; (e) la relativamente alta concentración de los beneficios que estos apoyos generan; y, (f) la interacción entre las políticas sectoriales de estos países.

En condiciones de asimetría, en su capacidad de influencia, es posible que el mantenimiento e implantación de medidas de apoyo a la producción, en los países desarrollados, genere efectos indeseables sobre la agricultura de otros países, sin que los agricultores locales tengan la misma posibilidad de presionar por el establecimiento de medidas locales para mitigarlos. El empleo de la política de competencia en el sector, y en los sectores vinculados a los eslabones más altos de las cadenas agroalimentarias, puede ser, en estas circunstancias, un factor positivo para menguar las consecuencias de dicha asimetría.

En un número importante de países se ha optado por exceptuar las firmas agrícolas, las organizaciones cooperativas y los arreglos institucionales propios del sector, de la aplicación normal de las leyes de competencia. Esto es hecho en el espíritu de proveer a los agricultores con las herramientas necesarias para que enfrenten la potencial acción predatoria de las grandes firmas, y de los agentes que operan en los sectores con los que la agricultura se relaciona hacia atrás y hacia adelante.³⁷ La medida parece justificada a la luz de los comentarios hechos arriba; sin embargo, en tanto los países entran en el marco de procesos de integración profunda, estas excepciones tienden a ser revocadas, al menos parcialmente. Este es el caso de la Unión Europea, donde la conformación del mercado comunitario ha llevado a que la mayor parte de los *Marketing Boards* nacionales se vean despojados de los derechos exclusivos que, tradicionalmente, han tenido sobre sus mercados domésticos, y las leyes comunitarias de competencia sean aplicadas a las firmas agrícolas sin distinción.

La tendencia al desmantelamiento de estas excepciones se relaciona con la profundización de los procesos de liberalización comercial, lo que es consistente con la idea básica de que el recurso al libre comercio y a la aplicación de la política de competencia constituye la guía fundamental para la determinación de política. Sin embargo, en ausencia de una liberalización comercial con esta característica, y de la posibilidad de hacer cumplir a cabalidad las leyes de competencia (como ocurre cuando las prácticas anticompetitivas se originan en otra jurisdicción, pero tienen efectos en el mercado doméstico), el desmonte de estas excepciones puede no ser la vía más adecuada.

La consideración de la dimensión internacional del problema, en el sentido que los agentes con poder de mercado son con frecuencia firmas multinacionales y, por tanto, la aplicación de la política de competencia presenta problemas de jurisdicción, adquiere gran importancia con la globalización de los mercados de los bienes agrícolas. Esta es una situación que requiere acción a nivel internacional, pero que también requiere de adecuado tratamiento en las legislaciones

³⁷ En los Estados Unidos, por ejemplo, la Capper-Volstead Act exceptúa a los productores agrícolas, organizados en asociaciones, de la obligación de no concertar y acordar sus precios de venta. Igualmente, las provisiones contrarias a las leyes de competencia, que son empleadas en arreglos institucionales como los *Marketing Orders*, se encuentran cobijadas por una excepción explícita.

nacionales de competencia. En el primer caso, es aconsejable el reforzamiento y la ampliación de las discusiones en torno a soluciones multilaterales para el tema, así como el desarrollo de acuerdos plurilaterales o bilaterales de cooperación en la materia.³⁸ En el segundo, es conveniente que se estudien y adopten normas que favorezcan, al menos, una mayor transparencia y provisión de la información, relevante en la materia. Como por ejemplo, el requerir la notificación por parte de las firmas de cualquier fusión y adquisición, que pueda tener efectos sobre el mercado doméstico.

En síntesis, puede decirse que, en un contexto de relativa liberalización comercial para la agricultura, la medida más adecuada que puede implantar un gobierno, para garantizar la contestabilidad de los mercados relevantes para el sector, es la aplicación plena de la política de competencia. Esta es una medida que apunta tanto en la dirección de proteger al, comparativamente más competitivo, sector agrícola, frente a sectores con mayores grados de concentración y de ejercicio del poder de mercado, como en la de desarrollar un sector agrícola tecnológicamente dinámico, que contribuya instrumentalmente al desarrollo económico. En el mismo sentido, la introducción de excepciones sectoriales, bien concebidas e implantadas, en las leyes de competencia, parece aconsejable cuando éstas apuntan al reforzamiento del poder de negociación de los agricultores, frente a agentes de otros sectores, y no son susceptibles de ser usadas para generar desventajas competitivas entre estos. Finalmente, es aconsejable la acción simultánea en el terreno internacional y de la legislación nacional, orientada a crear condiciones adecuadas para la resolución de los problemas que las diferencias jurisdiccionales crean, para el cumplimiento efectivo de la legislación de competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, PHILIP, *Competition Policy and Agricultural Trade*, Paper presented at the OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, OECD Directorate for Food, Agriculture and Fisheries/Trade Directorate, 1998.
- BAUMOL, W.; PANZAR, J., Y WILLIG, R. *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1982.
- DIXIT, P., Y JOSLING, T., *State Trading in Agriculture: An Analytical Framework*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper, n. 97-4, 1997.
- HAYAMI, YUJIRO Y VERNON, RUTTAN, *Agricultural Development. An International Perspective*; The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1985.
- HEFFERMAN, W.; HENDRICKSON, M., Y GRONSKI, R., *Consolidation in the Food and Agriculture System; Report to the National Farmer's Union*, (US) NFU, USA, 1999.
- HELPMAN, E. Y KRUGMAN, P., *Market Structure and Foreign Trade*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1985.
- HELPMAN, E. Y KRUGMAN, P., *Trade Policy and Market Structure*, The MIT Press, Cambridge, MA, 1989.

³⁸ Esto no implica una advocación por la negociación de un acuerdo multilateral de competencia *per se*. Más exactamente, es un pronunciamiento en favor de considerar el tema de la estructura del mercado mundial de bienes agrícolas y de los sectores conexos de forma explícita en el contexto de las negociaciones comerciales.

- HENDERSON, D.; SHELDON, I. Y PICK, D., *International Commerce in Processed Foods: Patterns and Curiosities*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper, n. 96-3, 1996.
- IVALDI, MARC; BRUNO, JULLIEN; REY, PATRICK; SEABRIGHT, PAUL; TIROLE, JEAN, *The Economics of Unilateral Effects*, IDEI, Toulouse, Interim Report for DG Competition, European Commission, March, 2003.
- IVALDI, MARC; BRUNO, JULLIEN; REY, PATRICK; SEABRIGHT, PAUL; TIROLE, JEAN, *The Economics of Tacit Collusion*, IDEI, Toulouse, Final Report for DG Competition, European Commission, March, 2003.
- KRUGMAN, P., "Industrial Organization and International Trade", en: SCHMALENSEE, R. Y WILLIG, R. (eds) *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, North Holland, New York, 1989.
- LEVINSOHN, J., "Competition Policy and International Trade", en: BHAGWATI, J. Y HUDEC, R. (eds) *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, The MIT Press, Cambridge, MA, 1996.
- McLAREN, DONALD Y JOSLING, TIM, *Competition Policy and International Agricultural Trade*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper, n. 99-7, julio, 1999.
- MEERMAN, JACOB, *Reforming Agriculture, The World Bank Goes to Market*, A World Bank Operations Evaluation Study, The World Bank, Washington, D.C., 1997.
- MURPHY, SOPHIA, *Market Power in Agricultural Markets: Some Issues for Developing Countries*, South Centre, Trade-Related Agenda, Development and Equity Working Paper 6, noviembre, 1999.
- OECD, *Competition Policy and the Agro-Food Sector*, OECD/GD (96) 81, Paris, France, 1996.
- OLSON, MANCUR, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1965.
- PORTER, MICHAEL, *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, London and Basingstoke, 1990
- RURAL ADVANCEMENT FOUNDATION INTERNATIONAL (RAFI), *The Life Industry 1997: The Global Enterprises that Dominate Commercial Agriculture, Food and Health*, noviembre 1997, pp. 1-3, <http://www.rafi.ca/web/publications>.
- SOLANA-ROSILLO, J. Y ABBOTT, PHILIP, *International Entry Mode Decisions by Agribusiness Firms, Distribution and Market Power*, Paper presented at the Session on "Foreign Direct Investment and Trade in the US Agribusiness Industry" at the Annual Meeting of the American Association of Agricultural Economics, 1998.
- SORENSEN, V., "The Economics and Institutional Dimension of State Trading", en: *State Trading in International Agricultural Markets: Institutional Dimensions and Selected Cases*; VERNON, L., et al (eds), International Council on Agricultural Trade, Washington, D.C., 1991.
- STEVENS, ROBERT Y JABARA, CATHY, *Agricultural Development Principles. Economic Theory and Empirical Evidence*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1988.
- TAYLOR, ROBERT, *The Many Faces of Power in the Food System*, Paper presented at the Department of Justice/Federal Trade Commission Workshop on Merger Enforcement, February 17, 2004.
- WORLD BANK, *World Development Report 1986*, Oxford University Press, 1986.
- YOUNG, L.; MARCHANT, M. Y MCCALLA, A. *The Political Economy of Agricultural Trade: A Review of the Literature on Domestic Policy Behavior and International Price Formation*, Report AGES 9103, Economic Research Service, USDA, Washington, D.C., 1991.