

Condiciones de competencia en cadenas agroalimentarias claves de América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades



Diego Petrecolla - Marina Bidart

SERIE CRISIS GLOBAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Condiciones de competencia en cadenas agroalimentarias claves de América Latina y el Caribe

Diego Petrecolla¹ y Marina Bidart²



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

¹ Investigador principal. Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (UIUC), Estados Unidos. Máster en Economía por la UIUC y Lic. en Economía por la Universidad Católica Argentina. Consultor en temas de competencia y de regulación de servicios públicos, organismos internacionales y asesor de varios gobiernos en temas de competencia. Ex-Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina y Ex-Director del Centro de Estudios de la Regulación (CEER) de la Universidad Argentina de la Empresa y el Instituto del Banco Mundial.

² Máster en Economía de Gobierno por la Universidad de San Andrés, candidata a Máster en Desarrollo Local y Pymes de la Universidad de Bologna y Licda. en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Analista Económica en el Ministerio de Economía y consultora en temas de defensa de la competencia. Profesora en la Universidad de Buenos Aires. Ex-Analista económica en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009
El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea
citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en
el sitio *web* institucional <http://www.iica.int>.

Coordinación editorial: Rafael Trejos y Tania López
Corrección de estilo: Olga Patricia Arce
Diagramado: Zona Creativa
Diseño de portada: Ana Catalina Lizano
Impresión: Imprenta IICA, Sede Central

**Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios
del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.**

Petrecolla, Diego

Condiciones de competencia en cadenas agroalimentarias
claves de América Latina y el Caribe/
Diego Petrecolla, Marina Bidart – San José, C.R.: IICA,
2009.

60 p.; 21.5 x 28 cm.

ISBN13: 978-92-9248-076-9

1. Cadena alimentaria 2. Sector agroindustrial 3.
Política económica 4. Competencia económica 5. América
Latina I. Bidart, Marina II. IICA III. Título

AGRIS
E10

DEWEY
338.19

San José, Costa Rica
2009

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Enfoque y metodología	13
3. Principales cadenas agroalimentarias de América Latina: concepto y criterios de selección	17
4. Elementos morfológicos comunes y principales implicaciones	21
5. Agrocadena alimentaria de base agrícola	25
5.1. Mercados de insumos y maquinaria agrícola: concentración y acciones de las autoridades de competencia.	25
5.2. Agroindustrias de base agrícola (aceites, frutihortícola, molinería, azúcar, café)	28
5.2.1. Concentración, competencia y formación de precios de algunas agroindustrias	28
5.2.2. Acciones de autoridades de competencia de algunas agroindustrias	34
6. Agrocadena alimentaria de base pecuaria (carnes, lácteos, huevos)	39
6.1. Concentración, competencia y formación de precios en agrocadenas pecuarias	40
6.2. Acciones de autoridades de competencia en agrocadenas pecuarias	45
7. Distribución y comercialización	49
8. Implicaciones relacionadas con la competencia del país importador o exportador neto de alimentos.	51
9. Conclusiones y recomendaciones	53
10. Literatura consultada	55

■ Lista de cuadros

Cuadro 1. Contribución energética por grupo de alimentos en América Latina y el Caribe (ALC) en el período 1999-2001, en kilocalorías.	17
Cuadro 2. Contribución energética por grupo de alimentos en ALC en el período 1999-2001, en porcentajes.	18
Cuadro 3. Concentración en insumos agrícolas (pesticidas, fertilizantes y semillas) y maquinaria agrícola.	25
Cuadro 4. Acciones de las autoridades de competencia de AL en los sectores de agroquímicos, fertilizantes, semillas, maquinaria agrícola y transporte marítimo.	27
Cuadro 5. Concentración en agrocadenas alimentarias de base agrícola (aceite, frutihortícola, molinería, azúcar, café).	29
Cuadro 6. Acciones de las autoridades de competencia de AL en agrocadenas alimentarias de base agrícola.	34
Cuadro 7. Estimaciones de la FAO en relación con la agrocadena alimentaria de base pecuaria (carnes, lácteos, huevos).	39
Cuadro 8. Concentración en agrocadenas alimentarias de base pecuaria (alimentos balanceados, lácteos, granjas aviares, plantas de beneficio).	40
Cuadro 9. Acciones de las autoridades de competencia de América Latina en agrocadenas alimentarias de base pecuaria.	45
Cuadro 10. Concentración en supermercados.	49
Cuadro 11. Acciones de las autoridades de competencia de ALC en sector de supermercados.	49

■ Lista de figuras

Figura 1.	Índice de precios de los alimentos (general y específico por producto) según FAO.	10
Figura 2.	Mapa resumen de los principales eslabonamientos de las cadenas agroalimentarias más importantes de ALC.	22
Figura 3.	Contexto competitivo de la industria aceitera de Argentina y determinantes principales de la formación de los precios al consumidor y al agricultor.	30
Figura 4.	Contexto competitivo de la industria arrocera de Costa Rica y determinantes principales de la formación de los precios al consumidor y al agricultor (a diciembre del 2006).	32
Figura 5.	Contexto competitivo de la industria de jugo de naranja de San Pablo (Brasil) y determinantes principales de la formación del precio al agricultor.	33
Figura 6.	Contexto competitivo del sector aviar de El Salvador y principales determinantes de la formación del precio doméstico de huevos y carne de pollo.	42
Figura 7.	Contexto competitivo y formación de los precios en el sector lácteo de Chile.	44

Presentación

En el 2008 el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de revalorar la agricultura y la vida rural en las Américas, con base en su visión del desarrollo sostenible. Para ello se dio a la tarea de analizar temas críticos que permiten formular nuevas propuestas alternativas en un contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad de los precios en los alimentos básicos.

Durante este proceso, se presentaron diversas crisis (de precios altos, energética y financiera) con alcances globales sin precedentes en la historia reciente. En el caso de la agricultura y el medio rural de las Américas, estos episodios marcaron un antes y un después en las prioridades de los gobiernos y en las estrategias de los países para enfrentar la recesión económica y sus implicaciones para el desarrollo, la seguridad alimentaria y el combate a la pobreza.

El análisis de este complejo contexto acumula desafíos de trasfondo, como el cambio climático, el incremento de la demanda de alimentos en países emergentes, la producción de bioenergía, los costos crecientes de los fletes internacionales, la especulación y la reducción de las reservas de alimentos, que tienen implicaciones para la institucionalidad agrícola y rural. Ese escenario revela la necesidad de revisar los enfoques tradicionales de las agencias de cooperación y financiamiento, así como la esencia de las medidas de política que adopten los países.

Con base en este proceso de análisis y reflexión, el IICA elaboró el documento titulado “Agricultura de América Latina y el Caribe: bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo”, cuyo punto de partida fue repensar el modelo de desarrollo vigente y revalorar el papel de lo rural. Este proceso contribuyó, además, a la elaboración del Informe “Perspectivas de la agricultura y la vida rural: una mirada hacia América Latina y el Caribe”, como producto de una alianza entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el IICA. Este informe será presentado en la V Reunión Ministerial “Agricultura y Vida Rural” por realizarse en octubre del 2009 en Jamaica.

Como parte de este esfuerzo, también se elaboraron otros documentos de soporte que conforman la serie de publicaciones titulada: “Crisis global y seguridad alimentaria”.

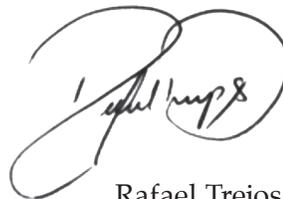
Precisamente el documento “Condiciones de competencia en cadenas agroalimentarias claves de América Latina y el Caribe” elaborado por los consultores Diego Petrecolla y Marina Bidart, forma parte de esta serie. El principal objetivo es identificar el estado actual de la competencia en mercados relacionados con el sector agroalimentario; posibles distorsiones a la competencia (precios predatorios, carteles, entre otros) en esos mercados y su impacto en los mecanismos de transmisión de precios, así como el rol de la política de competencia para mejorar la eficiencia de los mercados.

El documento incluye los siguientes ejes temáticos:

- Condiciones de competencia observadas en sectores seleccionados (cereales, oleaginosas, lácteos, fertilizantes, supermercados), donde se desarrollan los siguientes contenidos: a) estructuras de mercado: monopolios, oligopolios; y b) comportamiento de las firmas y potenciales distorsiones a la competencia (carteles, precios predatorios, concentraciones).
- Efectos sobre los mecanismos de transmisión de precios y distribución de los ingresos a lo largo de tres cadenas seleccionadas (arroz y fertilizantes y el circuito maíz-pecuario).
- El rol de la política de competencia en los mercados seleccionados. Documentación de los casos examinados por autoridades de competencia en países de las Américas.

También forman parte de esta serie otros estudios realizados por especialistas calificados, quienes han plasmado en sus escritos diversas alternativas para el mejoramiento de la agricultura y el medio rural.

Toda la serie también está disponible en el sitio *web* www.iica.int para su consulta en versión digital.



Rafael Trejos
Director Encargado
Unidad de Modernización Institucional-IICA

1. Introducción

El comportamiento de los precios de los alimentos en el actual contexto internacional refleja una alta volatilidad y provoca incertidumbre en el mercado. Uno de los efectos observados de esta situación, es que los precios de muchos los *commodities* –incluyendo los no agrícolas como petróleo– no se reflejan en los mercados nacionales a la velocidad con que cambian en el mercado internacional. Existe un problema en la transmisión de precios, que en muchos casos se relaciona directamente con las políticas adoptadas por los países, ya sea para proteger al consumidor, para proteger a los productores o con un fin de índole fiscal.

Se debe reconocer que el margen de maniobra para este tipo de intervención es limitado, sobre todo en economías abiertas. En paralelo, hay una tendencia creciente a la concentración de firmas, tanto de carácter transnacional como nacionales, que se crean, se desarrollan, se integran verticalmente, se fusionan, entre otros, en un ambiente altamente competitivo.

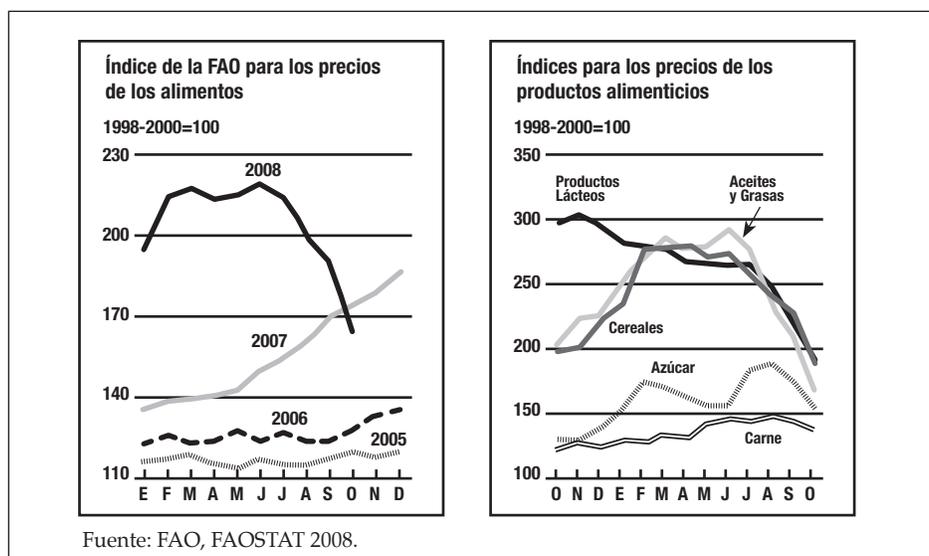
La estructura de mercados ha sido históricamente estudiada, así como la naturaleza de los monopolios y las externalidades de la actividad económica. Más recientemente, han surgido nuevas apreciaciones sobre el comportamiento de las empresas y particularmente hacia los obstáculos para la entrada en el mercado (OMC 2004), ya sean de tipo reglamentario –a través de políticas específicas–; de tipo estructural –como en el caso de los monopolios “de hecho”; o por estrategias de las firmas para limitar la competencia.

En el marco de esta realidad, la política de competencia surge como una política complementaria a la política comercial y productiva, para una mejor asignación de recursos, que actúa sobre las disfunciones del mercado y permite una mejor distribución de los ingresos.

En un contexto de crisis y recesión y ante un escenario de creciente incertidumbre y amenaza de prácticas proteccionistas, se hace necesario dar espacio a nuevas o renovadas políticas e instrumentos –especialmente para los tomadores de decisión en el sector agroalimentario– que permitan mayores equilibrios en los beneficios atribuibles al libre comercio, que eviten la utilización de prácticas anti-competitivas y promuevan un comercio más equitativo. Todo lo anterior requiere nuevos enfoques de trabajo y el replanteamiento de la institucionalidad vigente.

Así pues, ante esta creciente preocupación mundial por el aumento en los precios de los principales alimentos como consecuencia de la utilización de biocombustibles ante el aumento del precio de petróleo, la reducción de la superficie de tierra dedicada a la agricultura (en favor del desarrollo urbano e industrial) y la demanda creciente de alimentos de China e India, surge el convencimiento entre los especialistas que defienden la legislación y políticas de competencia como herramienta para contribuir a mejores resultados sociales en términos de desarrollo, alivio de la pobreza y seguridad alimentaria, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Fox 2007).

Figura 1. Índice del precio de los alimentos (general y específico por producto) según la FAO.



Similar enfoque comienza a prevalecer entre las organizaciones dedicadas a la agricultura y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, una reciente publicación del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) señala lo siguiente:

“Un marco regulador interno mejorado podría intensificar la competencia entre los proveedores de insumos esenciales, como semillas y fertilizantes. Asimismo, la eliminación de barreras comerciales para productos agrícolas, especialmente para los productos de alto valor agregado, estimularía a un mayor número de empresarios privados a explorar oportunidades en la agroindustria. Un mercado y un sector privado sanos proporcionarían trabajo especializado con valor agregado a los pobres sin tierras y generarían oportunidades para múltiples medios de vida, tanto en el sector agrícola como en el sector no agrícola (Agricultura, Seguridad Alimentaria, Nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio)” (Braun *et al.* 2005).

Dentro del proceso de análisis y desarrollo de temas de interés para la agricultura y la vida rural que realiza de forma permanente el Ins-

tituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han sido recurrentes los problemas de concentración, transnacionalización y transmisión de precios a lo largo de determinadas cadenas agroalimentarias y sus repercusiones para el productor, sobre todo el menos organizado, y los consumidores, especialmente los más pobres.

La apertura e internacionalización de las economías ha traído de la mano una mayor competencia en el mundo empresarial, cuya manifestación se refleja en sofisticados procesos a lo largo de las cadenas de valor, con una creciente concentración de firmas vinculadas a la producción, a la comercialización y a la distribución. Esta realidad no es ajena al comercio agroalimentario, tanto “encadenamientos” “hacia arriba”, como demandante de insumos y bienes de capital, ni tampoco en relación con el grado de concentración observado en los procesos de transformación, agregación de valor y comercialización.

Por esta razón, la normativa relativa a la política de competencia, considerada como una forma moderna de promover mercados eficaces y

competitivos, analiza las estructuras de mercado, el comportamiento de las firmas, los obstáculos para la entrada de nuevas empresas.

Su análisis reviste un interés primordial en algunas cadenas prioritarias del sector agroalimentario. Constituye uno de los nuevos instrumentos de intervención estatal que requieren autoridades de competencia fuertes, no permeables a la presión de grupos de interés, pero vinculadas con otras dependencias gubernamentales. Avanzar en esa dirección permitiría empoderar los eslabones más débiles de las cadenas, la prevención de prácticas nocivas para la libre competencia y procesos de investigación más participativos y efectivos.

En la presente investigación, se tomaron en consideración los principales alimentos (y entonces principales cadenas agroalimentarias) de América Latina, donde se concentran los patrones alimentarios vigentes, específicamente sobre productos de la canasta básica, mayor nivel calórico o importancia en un proceso productivo.

A continuación se detalla la forma como han sido organizados los capítulos de este informe.

- **Capítulo 1.** Se presenta el contexto y justificación de esta investigación, en relación con la necesidad de fortalecer y ampliar los procesos relacionados con políticas de competencia en el continente, de manera que se establezca un equilibrio entre el proceso natural de la globalización y la protección del consumidor final y los pequeños y medianos productores, ante la volatilidad de los precios de los alimentos.
- **Capítulo 2.** Se describe el enfoque y metodología utilizada en la investigación. También se detallan las fuentes de información que permitieron el estudio, específicamente documentación de acceso público y

jurisprudencia producida por autoridades de competencia y trabajos realizados por especialistas en el tema, diversas investigaciones de autoridades de competencia en diferentes países disponible en sitios web, bibliografía especializada y algunos informes de la prensa. También se consultó la base de datos FAOSTAT de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

- **Capítulo 3.** En este capítulo se describen las principales cadenas agroalimentarias de América Latina con base en datos de la FAO y se señalan los criterios que han sido utilizados para su selección.
- **Capítulo 4.** Se refiere a los elementos morfológicos comunes y sus principales implicaciones en las cadenas agroalimentarias, las cuales que deben ser consideradas desde el punto de vista de la competencia y la formación de los precios (al productor y consumidor).
- **Capítulo 5.** Con respecto a la agrocadena alimentaria de base agrícola, se presenta y analiza la información recolectada para este informe sobre concentración y acciones de autoridades de competencia en el campo de los insumos (pesticidas, fertilizantes y semillas) y maquinaria agrícola y la agroindustria alimentaria de base agrícola. El grado de concentración de los distintos mercados presentados se muestra medido a través del índice de concentración que suma las cuotas de mercado de las dos o cuatro firmas líderes, denominadas, respectivamente, C2 y C4⁴.
- **Capítulo 6.** Se presenta información análoga a al capítulo anterior, pero específicamente para la agrocadena alimentaria de base pecuaria (carnes, lácteos, huevos).

⁴En el caso del mercado mundial de fertilizantes, la información disponible corresponde a la suma de las cuotas de mercado de las seis primeras firmas (C6).

- **Capítulo 7.** Se brinda información sobre concentración y acciones de las autoridades de competencia en relación con el último eslabón, común a las agrocadenas alimentarias de base agrícola y pecuaria, que es la distribución y comercialización minorista. Se adjunta información que fue recopilada con respecto al canal supermercadista.
- **Capítulo 8.** Se exponen las implicaciones desde el punto de vista de la competencia, así como la condición de exportador y del importador neto de los países de América Latina.
- **Conclusiones y recomendaciones.** Se proponen acciones generales y particulares tendientes a desarrollar y mantener la competencia en los mercados que se articulan a lo largo de las agrocadenas agroalimentarias, como instrumento coadyuvante para alcanzar una mayor eficiencia, una mejor distribución del ingreso y el alivio de la pobreza de los sectores más vulnerables.

2. Enfoque y metodología

En esta investigación se abordan los problemas que enfrentan las agrocadenas alimentarias en América Latina desde la perspectiva de la política y legislación de competencia. Se apoya en la sistematización y análisis de la información contenida en la documentación de acceso público y jurisprudencia producida por autoridades de competencia y trabajos realizados por especialistas en el tema.

Para ello, se consultaron diversas investigaciones realizadas por las autoridades de competencia de países de las Américas disponible en sitios *web*, la cual fue complementada con bibliografía especializada y algunos informes de la prensa. Asimismo, para contar con información relativa a las distintas cadenas agroalimentarias, se utilizaron datos e informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Además, se analizan las estructuras de mercado y el comportamiento de los principales eslabones de la cadena para cada sector agroalimentario seleccionado. El análisis se realizó tomando en consideración al productor agropecuario como agente principal, su ubicación en la cadena agroalimentaria y el comportamiento de los encadenamientos “hacia arriba” de la producción primaria (provisión de insumos, bienes intermedios y bienes de capital), como en lo referente a los encadenamientos “hacia abajo”, que comprende la fase de transformación, comercialización y distribución.

Con el fin de facilitar la comprensión del presente trabajo, a continuación se describen los **antecedentes, objetivos y metodología** de la

legislación relacionada con la defensa de la competencia y el accionar de las autoridades de aplicación.

El fundamento del derecho de competencia es la Ley Sherman de los Estados Unidos (1890) que fue establecida para impedir el accionar de los llamados *trusts* formados por las compañías de trenes y petróleo que estrechaban los márgenes de los granjeros y pequeñas industrias mediante la fijación de precios de insumos y productos finales (Motta 2004).

Actualmente la legislación de defensa de competencia tiene como objetivo primordial prevenir y reprimir la cartelización⁵ de los mercados y el abuso de posición dominante para aumentar la eficiencia económica y el bienestar social (Motta 2004).

En ese marco y conforme con las particularidades de cada legislación nacional, las autoridades de competencia desarrollan acciones de tipo preventivo que pueden comprender:

- a) Autorización de fusiones y adquisiciones corporativas notificadas.
- b) Acciones de abogacía de la competencia, que incluyen estudios sectoriales de competencia.
- c) Acciones de tipo represivo, que comprenden la sanción mediante multas y otras penalidades de conductas, como carteles, exclusión de competidores (maniobras predatorias) y abusos de posición dominante.

En la mayor parte de los países de América Latina, la sanción de leyes de defensa de

⁵ Cartelización (cartel) consiste en un acuerdo formal entre empresas de una industria oligopolista. Los miembros de un cartel pueden llegar a un acuerdo en cuanto a precios, producción total de una industria, participación en el mercado, asignación de clientes, asignación de territorios, licitaciones colusorias, designación de los representantes conjuntos de ventas y distribución de utilidades o una combinación de los anteriores (Banco Mundial y OCDE 1996).

la competencia y el establecimiento de autoridades de aplicación son relativamente recientes. No obstante, su accionar en el sector de agronegocios ha sido de consideración, como se muestra en el análisis realizado en esta investigación.

A pesar de que la legislación y la jurisprudencia de competencia, tanto de los países desarrollados (PD) como de los países de América Latina y de otros países en desarrollo (PED), presentan diferencias significativas que se destacan en estudios especializados, como en Motta (2004). También comprenden rasgos comunes, los cuales permiten hallar líneas de acción convergentes en relación con el sector de agronegocios.

Por ejemplo, a nivel de la Comunidad Europea, la autoridad de competencia impuso severas restricciones para autorizar la fusión entre AstraZéneca y Novartis en el segmento de pesticidas (Buccirossi *et al.* 2002).

En los Estados Unidos, también se han efectuado importantes acciones por parte de las autoridades de competencia, como la obligación impuesta a la multinacional Cargill de ceder a terceros el control de algunos elevadores de granos, como condición para obtener la autorización de su fusión con Continental, por cuanto el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (DOJ) consideró que con la absorción de su competidora se reducirían sustancialmente las alternativas de un conjunto significativo de productores agrícolas (Donald 1999).

Se han establecido dos elementos para evaluar la posibilidad de que determinada industria pueda cartelizarse o una empresa pueda abusar de su posición dominante⁶.

- a) Cuando existen productos o servicios sustitutos desde la perspectiva del cliente o consumidor hacia los cuales dirigir su demanda, en caso de un aumento pequeño y perdurable de precios (sustitución desde la demanda).
- b) Cuando existen empresas que ante un aumento pequeño y perdurable de los precios de un producto o servicio vuelcan su producción a ese mercado en un período corto (sustitución desde la oferta).

En caso de que la cartelización o el abuso de posición dominante pueda afectar precios de compra de insumos, corresponde evaluar, de modo análogo, los clientes alternativos hacia los cuales se pueden dirigir las ventas y la posibilidad de que nuevos compradores ingresen al mercado atraídos por los precios bajos.

En función de esos dos elementos, se establece el nivel de desagregación en que debe realizarse el análisis económico, a fin de establecer la posibilidad de que se produzca o se haya producido la cartelización de un grupo de empresas o el abuso de posición dominante. Ese nivel adecuado de análisis es lo que en la jurisprudencia o legislación de competencia se denomina “mercado relevante”⁷, cuyo fin es evaluar la conducta denunciada o la concentración de mercado.

⁶ “Abuso de posición dominante” se refiere a las prácticas comerciales anticompetitivas en las cuales se puede comprometer una empresa dominante con el objeto de mantener o mejorar su posición en el mercado. Estas prácticas comerciales de la empresa, aunque no exentas de controversia, se pueden considerar como la “explotación abusiva e impropia” del control monopolista de un mercado, encaminada a restringir la competencia (Banco Mundial y OCDE 1996).

⁷ “La metodología de definir mercados relevantes se origina en la interpretación realizada por las Cortes de los Estados Unidos del estándar de evaluación implícito de la Ley Clayton, que prohíbe las fusiones y adquisiciones que incluyen una probabilidad razonable de dañar sustancialmente la competencia en un mercado. A partir de allí, las distintas autoridades de competencia (Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Europea, Australia, entre otras) han ido perfeccionando la práctica originada en el seno de la jurisprudencia estadounidense. Actualmente la definición estándar de “mercado relevante” en el sistema *antitrust* norteamericano se encuentra formulada de la siguiente manera: “un producto o grupo de productos y un área geográfica en la cual son comercializados, para los cuales una firma hipotética, que maximice beneficios y sea la única proveedora de esos productos en dicha región, podría aumentar los precios de forma no transitoria y en una proporción pequeña pero significativa respecto de los niveles prevalecientes” (Departamento de Justicia y Comisión Federal de Comercio 1997 y Petrecolli 2005).

Por ejemplo, si se toman los pesticidas en su conjunto a nivel global o de un determinado país, se puede observar que la industria no presenta un alto grado de concentración⁸. Sin embargo, los agroquímicos son específicos para determinadas plagas y cultivos. Desde esa perspectiva, el productor agrícola no cuenta con un número excesivamente amplio de alternativas disponibles con las que pueda refugiarse ante un aumento de los precios. En consecuencia, por ejemplo, el nivel metodológicamente adecuado –el mercado relevante– para evaluar prácticas anticompetitivas es el mercado de glifosato en sí mismo o en todo caso el mercado de herbicidas para soja y no todos los herbicidas en su conjunto y menos aún los pesticidas.

Con respecto a los mercados relevantes definidos a partir de las posibilidades efectivas de sustituibilidad desde la demanda y la oferta en un plazo breve, se calculan las cuotas de mercado de las firmas participantes, se establece el grado de concentración de la oferta (y/o la demanda) y se analizan las barreras a la entrada, el comportamiento de las firmas y la formación de los precios.

Ese tipo de análisis requiere de información muy precisa, habitualmente no disponible para el público, la cual es recolectada por las distintas autoridades de competencia en el marco de distintos tipos de procedimientos (voluntarios o coercitivos). Muchas veces se le otorga a esa información carácter confidencial, por ser comercialmente sensible. Por ello la jurisprudencia de las autoridades de competencia o los estudios realizados por autoridades de competencia (ambos de acceso público) constituyen una fuente particularmente rica de información y evaluación de los distintos mercados.

En vista de que una de las preocupaciones principales de las agrocadenas alimentarias de América Latina reside en el impacto del aumento de los precios internacionales de los dos distintos insumos y bienes básicos agropecuarios, es necesario referirse particularmente a la transmisión de los precios internacionales.

Desde la perspectiva de los estudios de las condiciones de competencia en los mercados inspirados en la metodología propia de la legislación de defensa de la competencia, los precios internacionales son solo uno de los posibles determinantes de la formación de los precios domésticos, lo que depende de aspectos como la cobertura geográfica del mercado relevante (que puede ser subnacional, nacional, regional y hasta global, dependiendo del producto), del peso relativo de las importaciones y exportaciones del producto involucrado, y de las barreras legales y económicas que inciden en el comercio internacional del producto involucrado (costos de transporte, escala de las embarcaciones, existencia y propiedad de la infraestructura portuaria, entre otros).

En este sentido, el aumento de los precios de los insumos y bienes básicos agropecuarios se distribuirá a lo largo de la cadena y eventualmente afectará el precio de los alimentos en las tiendas y supermercados según aspectos como: longitud y complejidad de la cadena de valor, relación de cada eslabón con el mercado internacional, capacidad de cada agente económico comprador/vendedor/distribuidor de defender o ampliar su margen operativo, neutralizar aumentos de costos según su posibilidad para sustituir insumos y aumentar precios, de acuerdo con su margen para evitar la competencia doméstica o internacional.

⁸ “Concentración” se refiere a la representación que realiza un número reducido de empresas o compañías en gran parte de la actividad económica, como las ventas totales, las propiedades y el empleo. Existen por lo menos cuatro conceptos claramente definidos dentro del término de concentración: i) concentración agregada; ii) concentración de la industria o el mercado; iii) concentración de compradores; iv) concentración de la propiedad (Banco Mundial y OCDE 1996).

En ese contexto, el grado de concentración de la agroindustria es uno de los elementos importantes por considerar, aunque no el único y, en muchos casos, no el definitivo, si la industria concentrada enfrenta competencia sustancial de importaciones en el mercado de su producto o de compradores internacionales en el mercado de sus insumos.

Por otra parte, se debe tener presente que si bien el grado de concentración de la oferta o de la demanda es un elemento de preocupación en los estudios realizados desde la perspectiva de la competencia, también suele considerarse un elemento positivo si permite ganar escala de producción, disminuir costos de producción y transmitir al consumidor esas ganancias de eficiencia en mejores productos o precios más bajos. Esto dependerá en buena medida de la permisibilidad del mercado y de su capacidad para evitar la cartelización o monopolización, lo cual en determinado momento deberá ser evaluado por la autoridad de competencia.

En las figuras del Capítulo 5 y siguientes, se presentan algunos ejemplos de la interacción de estos elementos que inciden en la formación de los precios domésticos de los distintos productos agropecuarios y alimentos derivados, con base en la información analizada y jurisprudencia proveniente de las autoridades de competencia y otros trabajos de especialistas.

Estudios como el de Baffes y Gardner (2003) muestran un panorama general de la transmisión de los precios internacionales de los bienes básicos hacia los precios domésticos, pero son insuficientes para establecer el impacto del reciente aumento de precios de los insumos

y productos agropecuarios básicos sobre los precios domésticos, tanto de los alimentos al consumidor como de los precios al productor agropecuario.

A partir de datos de precios que cubren un período de más de 20 años (de 1970 a mediados de 1990), ese estudio logró establecer que los mercados domésticos de Argentina, Chile y México estaban integrados al comercio global, pues a través del uso de un modelo econométrico se establecía que una porción importante de la variación de los precios domésticos se explicaba por la variación de los precios internacionales.

Los precios domésticos considerados fueron los precios FOB Buenos Aires para el maíz, soya y trigo, que son algunos de los productos con mayor grado de transabilidad de la economía. Sin embargo, para productos con menor grado de transabilidad como la leche fresca, los huevos o frutas y hortalizas, no siempre es posible establecer por esa vía los mecanismos de formación de los precios al productor. Además, mediante esa metodología a menudo es difícil establecer la formación de los productos de los alimentos para consumo final en tiendas y supermercados. Ello se debe, primariamente, a que en ese tipo de estudios no se analizan las condiciones domésticas de competencia.

También existen estudios de transmisión internacional de precios que consideran con detalle las condiciones domésticas de formación de los precios domésticos. Por ejemplo, el de Contreras y Furmento (2006) se refiere a los precios al productor de leche en Chile y el de Pomareda (2006) trata sobre los precios de la cadena maíz-pollo en Perú, cuyo abordaje es afín con la metodología propuesta en el presente informe.

3. Principales cadenas agroalimentarias de América Latina: concepto y criterios de selección

El concepto de cadena agroalimentaria es una aplicación específica del concepto general de cadena de valor. Cobra forma a partir de la descripción de Porter (1985) en uno de sus trabajos más conocidos “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance”.

En esta formulación originaria, el concepto se refiere a las distintas actividades que se desarrollan dentro de una misma empresa y que valorizan el producto final, de modo que el valor del final del producto supera el valor de las distintas actividades que lo originan.

Sin embargo, el concepto puede extenderse y utilizarse de manera genérica, para indicar el conjunto de principales actividades económicas y creadoras de valor, que se articulan para obtener un determinado producto o servicio.

En este sentido, la cadena agroalimentaria se define como un campo de estudio que

comprende el conjunto de actividades y agentes económicos indispensables para producir y distribuir los alimentos de consumo humano.

Esta investigación toma como referencia los principales productos del sector agroalimentario y las cadenas en donde se integran, según su importancia en los patrones alimenticios, la dotación energética y calórica, y su peso relativo en el comercio local e internacional.

Algunos productos se pueden priorizar según determinados elementos, como las estimaciones de la contribución energética por grupo de alimentos, según FAO (2008).

De acuerdo con los datos sobre el contenido calórico presentados en el Cuadro 1, se interpreta que los cereales, leguminosas, raíces y tubérculos son los que tienen una mayor contribución energética y fundamento de la dieta en países más pobres.

Cuadro 1. Contribución energética por grupo de alimentos en América Latina y el Caribe (ALC) en el período 1999-2001, en kilocalorías.

PIB per cápita	Alimentos básicos, Según FAO (*)	Azúcar	Carnes	Lácteos	Aceites y grasas	Frutas y hortalizas	Contribución energética total
En US\$	En kilocalorías (kcal)						
<500	1224	278	69	103	229	94	1996
500-999	1142	327	174	110	235	185	2173
1000-1499	1005	475	173	166	527	274	2620
4000-4500	1186	561	245	154	305	194	2644
>4500	1273	419	427	209	308	144	2780
(*) Comprende cereales, leguminosas, raíces y tubérculos							

Fuente: Flores (2008) con base en datos de FAOSTAT (hojas de balance de alimentos) y CEPAL.

Cuadro 2. Contribución energética por grupo de alimentos en ALC en el período 1999-2001, en porcentajes.

PIB per cápita	Alimentos básicos, Según FAO (*)	Azúcar	Carnes	Lácteos	Aceites y grasas	Frutas y hortalizas	Contribución energética total
En US\$	En porcentajes de la contribución energética total						
<500	61%	14%	3%	5%	11%	5%	100%
500-999	53%	15%	8%	5%	11%	9%	100%
1000-1499	38%	18%	7%	6%	20%	10%	100%
4000-4500	45%	21%	9%	6%	12%	7%	100%
>4500	46%	15%	15%	8%	11%	5%	100%

(*) Comprende cereales, leguminosas, raíces y tubérculos

Fuente: Elaboración de los autores con base en los datos del Cuadro 2.

Asimismo, en términos porcentuales, en el Cuadro 2 se muestra que el 61% de la contribución energética en estos países con PIB per cápita inferior a US\$500 proviene de los alimentos básicos, que incluye principalmente cereales. En segunda posición se encuentran el azúcar (14%), los aceites y las grasas (11%). Nótese que en los países de nivel de renta más alto, el consumo de carnes y lácteos es mayor.

Por otro lado, la definición de “seguridad alimentaria” acordada la FAO es particularmente adecuada como orientación general de un análisis de las condiciones de competencia en la producción, comercialización y distribución de los alimentos, por cuanto además de la función meramente energética de la alimentación humana, en su última frase considera las preferencias de los consumidores.

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996).

Ante la complejidad de los patrones culturales de consumo de los alimentos en América Latina, en muchos casos milenarios, se debe tener presente que el consumo de alimentos constituye un factor de determinante en la constitución de identidades culturales, sociales y políticas, como ha sido puesto en evidencia cuando el aumento de los precios alimentos básicos de consumo rápidamente se configuró en un conflicto social y político, de interés estratégico, tanto por los gobiernos como por la comunidad internacional.

Por ejemplo, el maíz fue el tema de la protesta que convocaron organizaciones de izquierda, sindicatos y movimientos sociales de México, para rechazar el aumento de precios en algunos productos básicos de la canasta alimenticia y en especial de la tortilla. Muchos gritaban “no queremos pan, queremos tortillas”. Este evento ampliamente documentado en la prensa, destaca un aspecto de singular importancia desde el punto de vista de las condiciones de competencia: los consumidores no están dispuestos a sustituir esa fuente de hidratos por otra equivalente. Similar situación se produce en esa región con el arroz o los frijoles.

Asimismo, en Argentina existe una inquietud creciente en la población por el precio de la carne bovina y el pan a pesar de su condición de exportador neto de alimentos (IICA 2008). Su reemplazo por otras fuentes de proteínas o hidratos equivalentes no resulta una opción pacífica en el corto plazo, lo que ha motivado regulaciones gubernamentales directas e indirectas de estos mercados, a la vez que campañas públicas han incentivado la reducción del consumo.

En consecuencia, la sustitución de los alimentos principales de cada cultura culinaria puede considerarse muy baja, desde el punto de vista de la demanda, lo que debilita la capacidad de los consumidores de reaccionar frente a precios abusivos.

Además, la sustitución por alimentos nutricionalmente equivalentes no puede considerarse suficientemente rápida, como para constituir una fuerza capaz de disciplinar los precios

domésticos, debido a que exige un tiempo, que puede ser muy extenso, para el aprendizaje de nuevas técnicas culinarias, particularmente en el caso de los grupos menos educados y más vulnerables. Un ejemplo clásico es la sustitución de la carne por porotos de soja como fuente de proteínas de calidad.

Por ello, con base en la información cuantitativa y cualitativa anteriormente expuesta, un estudio de las condiciones de competencia en las agrocadenas agroalimentarias de América Latina debería comprender por lo menos los siguientes productos: granos básicos (arroz, maíz blanco y amarillo, trigo), frijoles, aceites, azúcar, frutas y hortalizas, carnes (aviar, cerdo y bovina), lácteos.

Esta investigación, no obstante, consiste en una primera aproximación a la problemática, con base en datos obtenidos de fuentes secundarias. La información presentada se refiere a algunos de esos productos.

4. Elementos morfológicos comunes y principales implicaciones

Se espera que las cadenas agroalimentarias difieran sustantivamente en función de un número importante de dimensiones, como tipo de producto final y de insumos, tecnologías aplicadas, área geográfica de cobertura, contexto institucional, entre otras.

A pesar de la singularidad de cada agrocadena, se pueden identificar características comunes que se desprenden de los distintos estudios económicos consultados, las cuales se presentan a continuación:

1. Las agrocadenas comprenden cuatro principales eslabones: proveedores de insumos, productores agropecuarios, agroindustria y distribución mayorista y minorista.
2. Varios de los principales insumos agropecuarios (agroquímicos, semillas mejoradas, veterinarios, maquinaria agrícola, genética animal) son actividades económicas de gran escala desarrolladas por firmas multinacionales, con altos niveles de concentración de la oferta a nivel mundial, que se distribuyen sus productos y brindan asistencia técnica a través de canales de comercialización mayoristas y minoristas de cobertura regional, nacional o subnacional, según la escala de las economías involucradas.

En la cadena agrícola, los principales insumos son la genética vegetal (semillas), los pesticidas y fertilizantes, y la maquinaria agrícola⁹. A estos se agrega el conjunto de servicios o labores

agrícolas (siembra, cosecha y similares), cuya oferta en general es de cobertura nacional o subnacional.

En el caso de la cadena pecuaria, los principales insumos son la genética animal, el alimento balanceado y forraje y los productos veterinarios. También se deben considerar los servicios veterinarios, que incluyen prácticas como la inseminación artificial.

Ambas cadenas se vinculan a través de los cultivos de forrajes y los alimentos balanceados (que básicamente se componen de una mezcla de soja y maíz) y, en consecuencia, los cambios de precios en la cadena agrícola pueden transmitirse a la pecuaria y viceversa.

3. Los productores agropecuarios conforman el segmento más atomizado y heterogéneo de las agrocadenas, que comprende desde pequeños productores rurales, incluidos productores de subsistencia en el caso de los países en vías de desarrollo, hasta establecimientos agropecuarios que operan con avanzadas tecnologías de producción.
4. La agroindustria alimentaria, en particular la de primera transformación (molinería, jugos y procesamiento de frutas y hortalizas, procesamiento de carne, industria láctea) suele presentar elevados grados de concentración y barreras de entrada¹⁰ elevadas, por cuanto mayoritariamente comprende mercados maduros.¹¹

⁹ El combustible es un insumo clave para la agricultura, pero no se analiza en esta investigación.

¹⁰ Las "barreras de entrada" son factores que impiden la entrada o disuaden a las empresas nuevas de entrar a una industria, incluso cuando tales empresas registran un excedente de utilidades. Existen dos tipos amplios de barreras: las estructurales (o inocentes) y las estratégicas. Algunas veces también estos dos tipos se conocen como barreras económicas o de conducta (Banco Mundial y OCDE 1996).

¹¹ El desarrollo de alimentos de alto valor agregado orientado a atender nuevas tendencias de consumo (alimentos orgánicos, *gourmet* y similares) es un mercado incipiente en América Latina.

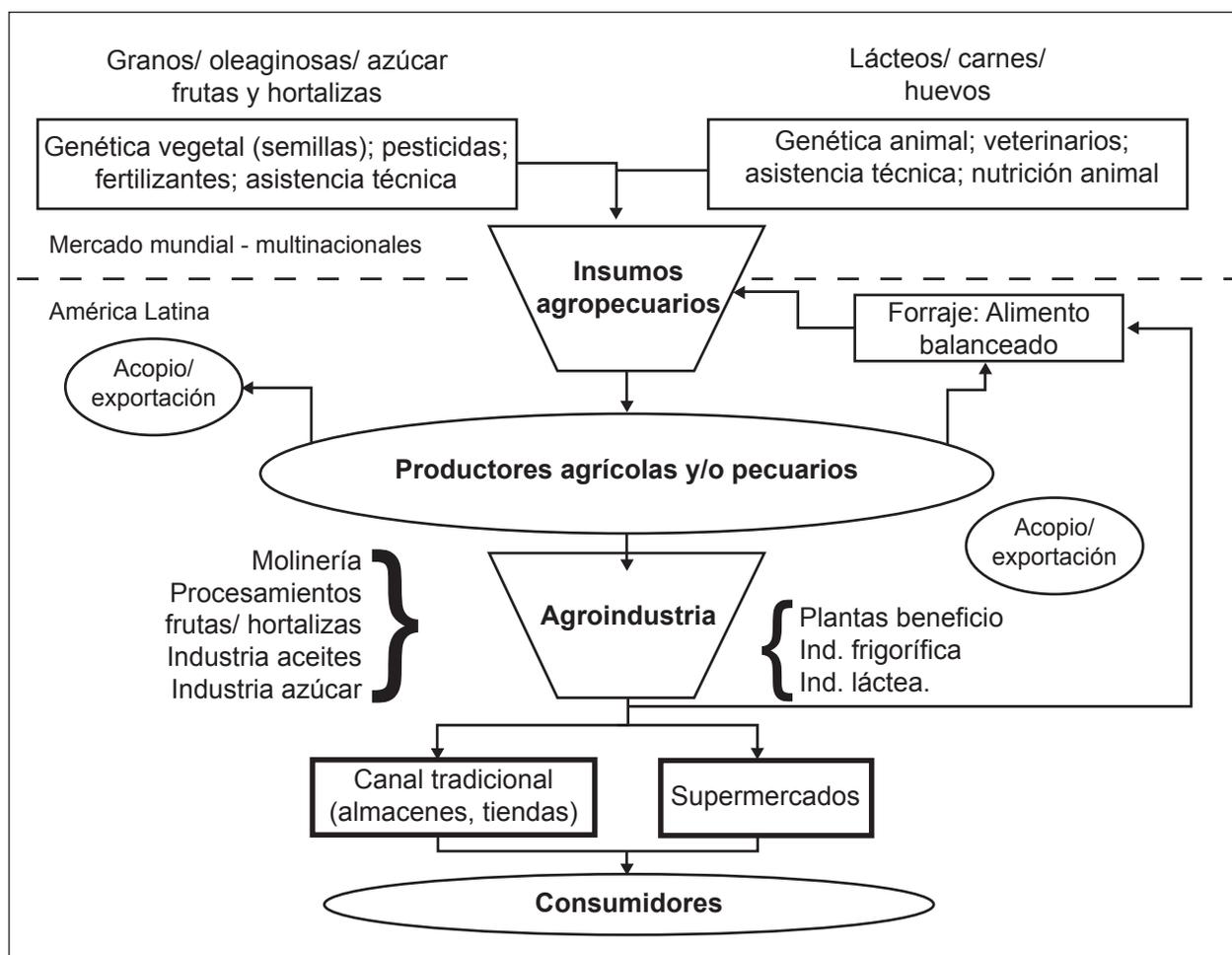
5. La comercialización minorista de alimentos se realiza a través de dos canales: el tradicional, conformado por una red de distribución mayorista y minorista heterogénea y atomizada; y el supermercadista, concentrado en pocas firmas que pueden proveerse directamente con los productores e industriales, con capacidad de establecer estándares propios en cuanto a calidad, presentación, plazos de pago y otras condiciones comerciales.

En la Figura 2 se resumen las características comunes antes expuestas que describen la morfología general de las cadenas agroalimentarias.

El esquema muestra que América Latina importa desde grandes firmas multinacionales de investigación y desarrollo, principalmente provenientes de países desarrollados, los insumos agropecuarios de mayor contenido tecnológico (genética vegetal o animal, agroquímicos, veterinarios, nutrición animal y los servicios de asistencia técnica relacionados).

El primer eslabón local son los importadores y distribuidores mayoristas y minoristas de insumos agropecuarios, que comercializan el portafolio completo de insumos agropecuarios, incluidos paquetes tecnológicos, que compren-

Figura 2. Mapa resumen de los principales eslabones de las cadenas agroalimentarias más importantes de ALC.



Fuente: Elaboración de los autores.

den una combinación de semillas mejoradas, agroquímicos y asistencia técnica que se comercializan conjuntamente.

El segundo eslabón está constituido por productores agropecuarios que venden su producción a la agroindustria o bien, en el caso de cultivos exportables, al sector de acopio y exportación. Existen cadenas agroalimentarias cortas, que comprenden productos que se comercializan directamente de las granjas al consumidor final, como en el caso de los huevos, hortalizas y verduras.

La agroindustria alimentaria comprende diferentes sectores que, en el caso de los alimentos

de origen vegetal, corresponden a la molinería, la industria azucarera y aceitera, la industria de jugos y enlatados de frutas y hortalizas.

Por otra parte, con respecto a los alimentos de origen animal, se encuentra la industria cárnica y láctea, que en algunos países exporta parte de su producción.

Finalmente, se consignan los canales de comercialización minorista, que son comunes a la mayor parte de los alimentos y comprenden el canal tradicional (las tiendas, carnicerías, verdulerías, mercados de abasto) y el nuevo canal supermercadista.

5. Agrocadena alimentaria de base agrícola

Como se señaló en la Figura 2, la agrocadena alimentaria de base agrícola incluye: una etapa en los encadenamientos “hacia arriba” relativos a la provisión de insumos y bienes de capital (pesticidas, fertilizantes y semillas mejoradas) y maquinaria agrícola liderada por firmas multinacionales de base tecnológica; otra etapa de explotación agrícola muy desconcentrada; y otra etapa industrial concentrada, seguida por una cadena de comercialización desconcentrada en el canal tradicional y más concentrada en el canal supermercadista. A continuación se presenta la información recopilada al respecto, con base

en reportes de autoridades y especialistas en competencia.

5.1. Mercados de insumos y maquinaria agrícola: concentración y acciones de las autoridades de competencia

En el Cuadro 3 se puede observar el alto grado de concentración que presentan algunos mercados de insumos agrícolas, que incluyen agroquímicos como pesticidas, herbicidas, insecticidas, fungicidas, fertilizantes, semillas mejoradas o genética vegetal, y el mercado de maquinaria agrícola como bien de capital, estratégico en la producción agropecuaria.

Cuadro 3. Concentración en insumos agrícolas (pesticidas, fertilizantes y semillas) y maquinaria agrícola.

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*) valor en %		Año de referencia	Fuente
Brasil	Agroquímicos	C 4	72%	1999	Leme y Sousa 2000
Argentina	Agroquímicos – acaricidas hortícolas	C 2	85%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – curasemillas fungicidas trigo	C 2	61%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – curasemillas insecticidas para maíz y girasol	C 2	88%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – defoliantes y reguladores crecimiento	C 2	79%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – fungicidas en trigo	C 2	66%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – fungicidas maní	C 2	72%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – herbicidas arroz	C 2	58%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – herbicidas gramínicas (soja, girasol, algodón y maní)	C 2	62%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – herbicidas hortícolas	C 2	59%	2001	CNDC 2002
Brasil	Agroquímicos - herbicidas soja	C 4	53%	2006	SEAE 2007

Cuadro 3 (continuación).

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*)		Año de referencia	Fuente
		C	valor en %		
Argentina	Agroquímicos – hormiguicidas siembra directa	C 2	89%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas gusanos brote pera y manzana	C 2	63%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas orugas algodón	C 2	48%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas orugas maíz	C 2	51%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas papa	C 2	67%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas para succionadores algodón	C 2	85%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas para succionadores frutales	C 2	53%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas piretroides	C 2	42%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – insecticidas porotos	C 2	79%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – nematocidas	C 2	71%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos – enfermedades foliares en cítricos	C 2	58%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos –fungicidas azúcar	C 2	51%	2001	CNDC 2002
Argentina	Agroquímicos –fungicidas en papa	C 4	75%	2001	CNDC 2002
Brasil	Fertilizantes	C 4	43%	1999	Leme y Sousa 2000
Brasil	Fertilizantes	C 4	60%	2006	SEAE 2007
Mundo	Fertilizantes fosforados	C 6	39%	2008	Uralkali, Sept. 2008
Mundo	Fertilizantes nitrogenados	C 6	25%	2008	Uralkali 2008
Argentina	Fertilizantes nitrogenados (urea)	C 2	79%	2004	CNDC 2004
Mundo	Fertilizantes potásicos	C 6	70%	2008	Uralkali, Sept. 2008
Argentina	Maquinaria agrícola	C 2	86%	1999	CNDC 2000
Brasil	Maquinaria agrícola	C 4	94%	1999	Leme y Sousa 2000
Brasil	Semilla de soja: variedades certificadas	C 4	73%	2007	SEAE 2007
Brasil	Semilla maíz híbrido	C 4	78%	2006	SEAE 2008
Brasil	Semillas	C 4	44%	1999	Leme y Sousa 2000

Nota: C 2, C 4, C 6 (también denominados CR2, CR4, CR6) son índices de concentración que suman las cuotas de mercado de las 2, 4, 6 firmas líderes, respectivamente.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los documentos e informes citados en la última columna.

Cuadro 4. Acciones de las autoridades de competencia de AL en los sectores de agroquímicos, fertilizantes, semillas, maquinaria agrícola y transporte marítimo.

País	Mercado	Procedimiento	Tipo de procedimiento	Resultado	Referencia temporal
Argentina	Agroquímicos	Notificación de concentración global (1)	Preventivo	Autorizada con condiciones (2)	2002
Brasil	Agroquímicos y fertilizantes, en particular para soja	Notificación de concentración	Preventivo	Autorizada con condiciones	2007
Argentina	Fertilizante (urea)	Investigación de mercado	Preventivo	Cerrada sin iniciar acciones	2004-2005
Brasil	Fertilizantes	Notificación de concentración	Preventivo	Autorizada	2007
Colombia	Fertilizantes	Cartel	Represivo	Compromiso de cese (3)	2006
El Salvador	Fertilizantes	Estudio sectorial de competencia	Preventivo	En curso	Iniciado 2008
Brasil	Semilla de soja resistente a glifosato	Notificación de concentración	Preventivo	Autorizada con condiciones	2007
Brasil	Semilla híbrida de maíz	Notificación de concentración	Preventivo	Autorizada	2008
Brasil	Semilla híbrida de maíz y sorgo	Notificación de concentración (global)	Preventivo	Autorizada	2002
Argentina	Maquinaria agrícola	Notificación de concentración (global)	Preventivo	Autorizada	2000
Costa Rica	Transporte marítimo	Cartel	Represivo	Cerrado (inmunidad conferencia marítima)	2001
Costa Rica	Transporte marítimo	Cartel	Represivo	En curso	Iniciado 2008

Notas:

1. Las autorizaciones de concentraciones pueden ser nacionales o globales. En el último caso se trata de firmas multinacionales que operan a escala global, cuyas fusiones o adquisiciones presentan efectos simultáneos en varios países y requieren permisos de varias autoridades de competencia.
2. Las fusiones y adquisiciones o concentraciones económicas cuando presentan aspectos negativos desde el punto de vista de la competencia pueden ser autorizadas ante el cumplimiento de determinadas condiciones, que se espera permitan mantener cierto nivel de competencia.
3. Un compromiso de cese es una modalidad por la cual se logra la terminación de la conducta violatoria de la legislación mediante el compromiso de la(s) parte(s) imputadas.

Fuente: Elaboración de los autores con base en información pública de las autoridades nacionales de competencia.

En el Cuadro 4 se presentan las acciones de las autoridades de competencia analizadas en el campo de los insumos y maquinaria agrícola.

En el mismo Cuadro 4 se consignan dos rubros vinculados con estos sectores:

- a) El sector de maquinaria agrícola que opera a escala global y altamente concentrado aunque hasta ahora no se han detectado problemas de competencia. En el caso de Argentina, importante productor de maquinaria agrícola, la autoridad ha conocido y autorizado concentraciones globales.
- b) El transporte marítimo, cuyo costo puede ser un tema muy serio para pequeñas economías importadoras netas de granos, con bajas escalas de consumo en relación con la capacidad de transporte de los barcos. Esta industria se encuentra organizada a escala global a través de acuerdos (conferencias marítimas) inmunes frente a la legislación *antitrust* en muchos países. En esta área, la autoridad de competencia de Costa Rica ha realizado algunas acciones.

Considerando que aún se carece de mecanismos formales consolidados de coordinación entre las autoridades de competencia de América Latina, existen algunas coincidencias en cuanto a su actuación en el área de insumos agropecuarios.

En Argentina y Brasil, ambos importantes productores agrícolas a escala mundial, la acción preventiva es permanente mediante el control de concentraciones económicas entre agentes nacionales o multinacionales, tanto en el segmento de agroquímicos como de fertilizantes.

En el otro extremo, con motivo del alza del precio de los fertilizantes, en el Salvador

actualmente se ha iniciado un estudio sobre las condiciones de competencia en este sector. En Argentina, que cuenta con una de las instalaciones más importantes del continente para la producción de urea, se llevó a cabo una investigación por presuntas conductas anticompetitivas en este sector (CNDC 2004b).

Por otra parte, en Brasil el segmento de las semillas híbridas ha sido objeto de varias investigaciones en el contexto de procedimientos de autorización de concentraciones económicas, entre las cuales pueden citarse SEAE (2007a y 2008).

5.2. Agroindustrias de base agrícola (aceites, frutihortícola, molinería, azúcar, café)

Con base en la revisión y análisis de jurisprudencia de las autoridades de competencia e informes de especialistas consultados en esta investigación, se presenta en esta sección información acerca del grado de concentración y acciones de las autoridades de competencia en algunas agroindustrias georreferenciadas.

5.2.1. Concentración, competencia y formación de precios de algunas agroindustrias

En el Cuadro 5 se muestra información sobre concentración en las agroindustrias de aceites, frutas y hortalizas, molinería (trigo, arroz, balanceados), azúcar y café.

Las agroindustrias presentadas en el Cuadro 5 muestran niveles altos de concentración, lo que en sí mismo no indica una capacidad particular de fijar precios o de trasladar aumentos de costos. Esto depende del contexto competitivo en que cada agroindustria opera, que es muy diverso, tanto respecto de los mercados domésticos como de los internacionales.

Cuadro 5. Concentración en agrocadenas alimentarias de base agrícola (aceite, frutihortícola, molinería, azúcar, café).

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*)		Año de referencia	Fuente
		C 4	valor en %		
Brasil	Aceite (procesamiento soja)	C 4	54%	1999	Leme y Sousa 2000
Colombia	Aceites (aceite crudo de palma)	C 4	23,8%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Colombia	Aceites (aceites y grasas)	C 4	71,6%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Argentina	Aceite (soja)	C4	68,6%	2002	CNDC 2003
Colombia	Industria frutihortícola	C 4	43,3%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Colombia	Industria frutihortícola Papa, plátano y yuca	C 4	96,3%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Brasil	Industria frutihortícola Jugo de naranja	C 4	35%	1999	Leme y Sousa 2000
Argentina	Industria frutihortícola Jugo de manzana	C 4	91%	2005	CNDC 2007
Colombia	Molinería (arroz)	C 4	60,1%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Costa Rica	Molinería (arroz)	C4	70%	2006	Petrecolla, Dic. 2006
Colombia	Molinería (alimentos balanceados)	C 4	59,1%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
El Salvador	Molinería (trigo)	C2	97%	2006-2008	Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2008
Brasil	Molinería. (trigo) (nacional)	C 4	40%	2002	SEAE 2004
Brasil	Molinería (trigo) (región centro oeste)	C 4	83%	2002	SEAE 2004
Colombia	Azúcar	C 4	55,7%	2003	Observatorio Agrociadenas Colombia 2006
Brasil	Café	C 4	75%	1999	Leme y Sousa 2000

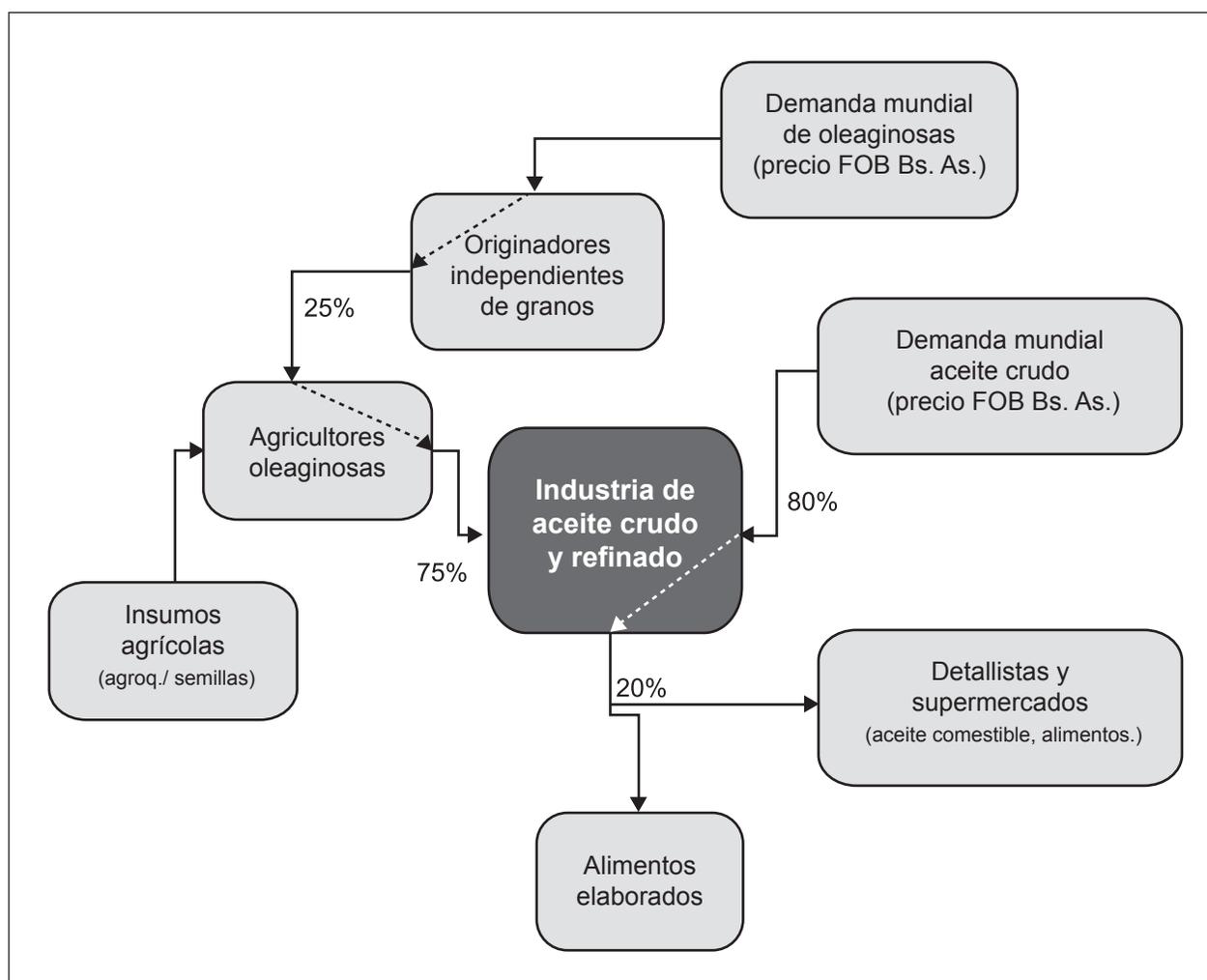
Nota: C 2 y C 4 (también denominados CR2, CR4) son índices de concentración que suman las cuotas de mercado de las 2 y 4 firmas líderes, respectivamente.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los documentos e informes citados en la última columna.

A modo de ejemplo, en la Figura 3 se muestra un esquema del contexto competitivo en que opera la industria aceitera de Argentina y la manera como incide en la formación de los precios domésticos, a partir de los precios interna-

cionales. A propósito se excluyen las regulaciones establecidas por el gobierno (impuestos a las exportaciones y acuerdos de precios domésticos con la industria) que determinan actualmente el funcionamiento de los mercados.

Figura 3. Contexto competitivo de la industria aceitera de Argentina y determinantes principales de la formación de los precios al consumidor y al agricultor.



Nota: La orientación de las flechas representa el sentido de la formación de precios.
Fuente: Elaboración de los autores con base en CNDC 2003; DNA 2002 ; CIARA 2008.

En la misma Figura 3 se muestra que, en los encadenamientos “hacia arriba”, la industria aceitera no tendría capacidad de fijar precios bajos a los agricultores, porque la existencia de mercados independientes de origen de granos permite a los agricultores acceder a los mercados internacionales (las exportaciones de frijol de soja rondan el 25% de la producción). Entonces, el principal determinante de la formación de los precios domésticos de las oleaginosas serían las condiciones de oferta y demanda en el mercado mundial, lo que es consistente con el estudio econométrico de Baffes y Gardner (2003)¹².

La infraestructura de almacenamiento¹³ y exportación y la existencia de comerciantes independientes (es decir, agentes comercializadores que no realizan la actividad de molienda de oleaginosas y extracción de aceite) son elementos críticos desde la perspectiva de la competencia, en un contexto como el de Argentina, donde los grandes comerciantes internacionales de granos como las multinacionales Bunge y Cargill operan plantas de elaboración de aceites y exportan aceite crudo. Asimismo es importante que el negocio de insumos agrícolas y de industrialización de granos se mantengan relativamente independientes, de lo contrario perderían toda capacidad de incidir sobre sus márgenes.

Con respecto a la formación del precio al consumidor final del aceite, se observa que en los encadenamientos “hacia abajo”, la agroindustria exporta aproximadamente el 80% de la producción de aceite, mayoritariamente como el aceite crudo desgomado (precursor del

refinado) a los precios del mercado mundial. En cambio, prácticamente no existen importaciones de aceite comestible para consumo final (salvo algunos productos *premium*) o para su uso como insumo por la industria de alimentos elaborados.

En este contexto de falta de competencia sustancial de las importaciones de aceites para consumo, la concentración de la industria aceitera o una de competencia débil puede conducir a que los consumidores paguen precios aún más altos que los internacionales. Para impedir esto, es crítico el papel preventivo y correctivo de la legislación y la autoridad de competencia.

Por otra parte, la agrocadena de cereales puede ser muy diferente de la de oleaginosas. Hay cadenas cortas y relativamente simples como la del arroz, donde la agroindustria realiza operaciones de descascarado, pulido y empaquetado y el producto ya se encuentra en condiciones de llegar al consumidor final. Similar puede ser el caso del maíz blanco que se utiliza para hacer tortillas.

En otras cadenas más largas y complejas como la del trigo, la mayor parte de la harina que produce la molinería es utilizada por la panificación (tradicional e industrial) y para la elaboración de una gran variedad de alimentos y preparaciones.

La cadena del maíz amarillo es especialmente compleja porque presenta tres derivaciones: la harina de maíz de uso comestible que se obtiene de los procesos de molienda seca, la

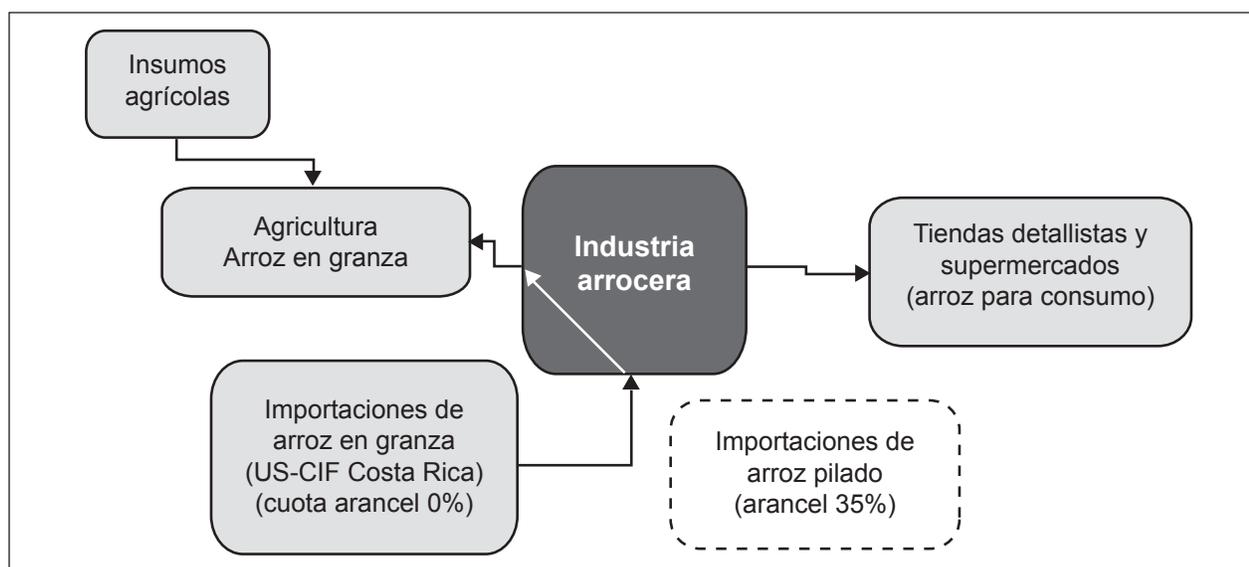
¹² Conforme a la metodología *antitrust*, el análisis debe ser más detallado pues los agricultores conforman un grupo heterogéneo. Su posición en el mercado varía en cuanto a dimensiones de escala y tecnologías de producción, la distancia a las plantas agroindustriales y a los centros de acopio y embarque de granos, el estado de la infraestructura caminera o vial disponible, entre otros. La interacción de ese tipo de elementos son los que permitirían establecer si existe un grupo significativo de agricultores pasibles de ser objeto de abusos de posición dominante, aunque esa no sea la situación general del mercado. Este tipo de perspectiva ha sido el fundamento de la decisión de la autoridad de competencia de los Estados Unidos de exigir a Cargill la cesión a terceros de un conjunto de silos, a fin de obtener la autorización para absorber a su competidora continental.

¹³ Elementos como el desarrollo de un mercado nacional de futuros agrícolas y de sistemas de almacenamiento de granos en el campo (silobolsa) han mejorado la posición negociadora de los agricultores.

producción de almidones y edulcorantes o jarabes (muchos de alto valor agregado) que se utilizan en la industria de alimentos y bebidas y, finalmente, la industria de los alimentos balanceados para animales.

A modo de ejemplo, en la Figura 4 se esquematiza el contexto competitivo y formación de precios de la cadena del arroz en Costa Rica, donde puede observarse la formación de precios en el caso de una situación de importador neto.

Figura 4. Contexto competitivo de la industria arrocera de Costa Rica y determinantes principales de la formación de los precios al consumidor y al agricultor (a diciembre del 2006).



Nota: La orientación de las flechas representa el sentido de la formación de precios.
Fuente: Petrecolla 2006.

En el caso de la cadena del arroz en Costa Rica, los agricultores han estado sujetos a la competencia internacional, pues a pesar de la existencia de un arancel del 35% para la importación de arroz granza (con cáscara), la industria siempre había logrado importar ese producto sin arancel, mediante la participación en una cuota por desabasto declarada por las entidades oficiales. Sin embargo, los supermercados y distribuidores mayoristas no podían importar arroz para consumo, por estar gravado con el 35%, con lo cual la industria arrocera no sufría la competencia de las importaciones.

Por ello, durante los años de caída de los precios de las importaciones de arroz granza, el margen agrícola se deterioró, se redujo el área

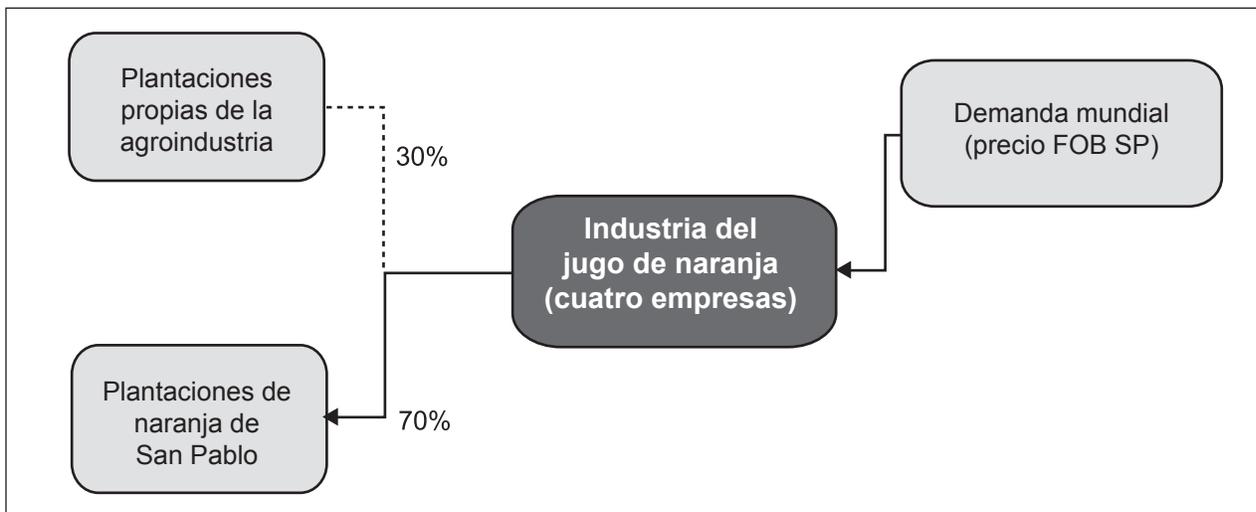
sembrada, la producción y el rendimiento, mientras que el precio al consumidor se mantuvo en permanente ascenso, y se mantuvo y hasta se amplió el margen de la industria (Petrecolla 2006).

Otro caso distinto es el de la industria frutihortícola, donde la agroindustria suele no tener competidores fuertes en la compra de la cosecha de frutas u hortalizas, que han sido tradicionalmente mercados pequeños de abastecimiento de alimentos frescos de las ciudades cercanas a los centros de producción. Así la agroindustria opera con menores restricciones en cuanto a su capacidad de fijar el precio al productor agrícola, aunque enfrente fuertes restricciones competitivas en la fijación del precio de venta.

Un ejemplo es la industria de cítricos de San Pablo (Brasil)¹⁴, la cual es la mayor exportadora de este jugo de naranja a escala mundial. Actualmente se compone de cuatro grandes empresas que concentran alrededor del 80% de la producción de la zona y constituye un oligopolio que no enfrenta competencia significativa en la compra de los cajones de naranjas a los productores (SDE 2006 y Paulillo 2006).

Adicionalmente las industrias cuentan con plantaciones propias para asegurarse un cierto grado de autoabastecimiento. Esa integración vertical le confiere aún mayor poder de negociación frente a los productores: los productores venden a la agroindustria casi el 100% de su producción, pero esas compras representan el 70% del abastecimiento de la industria, ya que un 30% proviene de plantaciones propias.

Figura 5. Contexto competitivo de la industria de jugo de naranja de San Pablo (Brasil) y determinantes principales de la formación del precio al agricultor.



Nota: La orientación de las flechas representa el sentido de la formación de precios. La línea punteada indica que entre las plantaciones propias y la industria existe un precio intrafirma o de transferencia.
Fuente: Elaboración propia con base en SDE (2006) y Paulillo (2006).

En ese contexto competitivo, la formación del precio pagado al productor de naranjas de San Pablo dependerá en primera instancia del comportamiento de la industria procesadora y no del mercado internacional.

Si la competencia entre las plantas procesadoras es débil o si se cartelizan respecto de la compra de naranjas, podrán evitar trasladar a

los productores los aumentos de precios del jugo de naranja en el mercado internacional, a la vez que podrán trasladar las reducciones en precios, lo que permitirá mantener o ampliar sus márgenes en cualquier contexto de precios mundiales. La industria ha sido objeto de investigaciones de cartelización por parte de las autoridades de competencia de Brasil, según se describe más adelante.

¹⁴ Similar es la problemática del procesamiento de manzanas para la exportación del jugo de manzana en la Patagonia alta de la Argentina (Valle del Río Negro).

5.2.2. Acciones de autoridades de competencia de algunas agroindustrias

En el Cuadro 7 se muestran las acciones realizadas por las autoridades de competencia de América Latina en relación con cadenas agroalimentarias de base agrícola.

Como se señaló antes, se destacan las acciones de la industria de jugos de naranja del Estado de San Pablo (Brasil), cuyo estudio se encuentra en curso.

Con base en documentos e información reunidos por la Secretaría de Derecho Económico, en gran medida gracias a un acuerdo de clemencia¹⁵, entre los años 1993 y 2000 las siguientes empresas procesadoras de jugo de naranja concentrado congelado acordaron dividir el mercado de abastecimiento de naranjas de San Pablo y fijar conjuntamente el precio al productor

agrícola: Coinbra-Frutesp, Sucocítrico Cutrale, Citrosuco Paulista (actualmente Fischer S.A. Agroindustria), Cargill Agrícola (que fue comprada por Citrosuco Paulista y Sucocítrico Cutrale), Citrovita Agro Industrial, Grupo Montecitrus, Bascitrus Agroindustria, CTM Citrus, Cambuhy Citrus y Frutax Agrícola (las tres últimas ya sin actividad). Asimismo, también se encuentra procesada la asociación del sector ABECITRUS por haber actuado como coordinación del cartel investigado (SDE 2006).

En el Cuadro 6 se listan diversas acciones relacionadas con la agroindustria del arroz en el área centroamericana, la mayoría consistentes en estudios preventivos, más dos investigaciones de cartelización en Panamá y Colombia, la primera cerrada sin multas y la segunda con una multa de 2531 millones de pesos colombianos de 2006, equivalentes a unos 10,7 millones de dólares estadounidenses.

Cuadro 6. Acciones de las autoridades de competencia de AL en agro cadenas alimentarias de base agrícola.

País	Agrocadena, mercado o industria	Procedimiento	Tipo de procedimiento	Resultado	Referencia temporal
Costa Rica	Arroz	Estudio sectorial de competencia	Preventivo	Finalizado	2006
El Salvador	Arroz	Estudio sectorial de competencia	Preventivo	En curso	Iniciado 2008
Panamá	Arroz	Cartel	Represivo	Cerrada sin sanción	2008
Panamá	Arroz	Estudio de precios	Preventivo	Cerrado	2007
Colombia	Arroz (industria)	Cartel: precio a productores	Represivo	Multa: 2531 millones de pesos	2005
Panamá	Azúcar (industria)	Cartel	Represivo	En curso (sede judicial)	2008
Honduras	Azúcar (industria)	Cartel	Represivo	Sin datos	2007
México	Harina de maíz blanco y tortillas	Cartel	Represivo	Cerrada sin sanción	Cerrada 2006

¹⁵ Los acuerdos de clemencia son programas por el que se beneficia con menores penas o multas a quien forme parte de un cartel o acuerdo horizontal y brinde información sobre estas prácticas a las autoridades de competencia.

Cuadro 6 (continuación).

País	Agrocadena, mercado o industria	Procedimiento	Tipo de procedimiento	Resultado	Referencia temporal
México	Harina de maíz y trigo	Notificación de concentración	Preventivo	No autorizada, pero la decisión quedó revertida por la justicia	2006
México	Harina de maíz blanco y tortillas	Cartel	Represivo	En curso	2007
Brasil	Harina de trigo -molinería	Notificación de concentración	Preventivo	Autorizada	2004
El Salvador	Harina de trigo -molinería	Cartel	Represivo	Multa total US\$ 4 M	Finalizado Sep- 2008
Panamá	Harina de trigo -molinería	Cartel	Represivo	Multa 400 mil balboas (año 2006)	2006
Panamá	Harina de trigo -panificación	Estudio de precios	Preventivo	Cerrado	2007
Argentina	Harina de trigo -panificación	Concentración	Preventivo	Autorizada con condiciones (1)	2004
Argentina	Ind. frutihortícola (manzana, pera)	Investigación de mercado	Preventivo	Cerrado	2005-2007
Brasil	Ind. frutihortícola - jugo de naranja	Cartel de compradores	Represivo	En curso	1999-2006
Panamá	Porotos	Estudio de precios	Preventivo	Cerrado	2007

Nota: Las fusiones y adquisiciones o concentraciones económicas cuando presentan aspectos negativos desde el punto de vista de la competencia pueden ser autorizadas contra el cumplimiento de determinadas condiciones, que se espera permitan mantener un determinado nivel de competencia.

Fuente: Elaboración de los autores con base en información pública de las autoridades nacionales de competencia (ver referencias).

La investigación sobre el arroz en Costa Rica estuvo motivada tanto por los bajos precios al productor como por los altos precios al consumidor final. El estudio observó la asimetría en el tratamiento arancelario. Mientras los productores agrícolas competían con las importaciones a muy bajo precio de Estados Unidos,

que ingresaban por cuota de desabasto a arancel del 0%, la agroindustria tenía protegido su mercado de la competencia de las importaciones de arroz para consumo que pagaban el 35% de arancel. En esas condiciones, los supermercados no podían importar el arroz para consumo a precios más bajos (Petrecolla 2006).

La investigación sobre la agroindustria arrocerá en Panamá se inició a raíz de denuncias en los medios sobre un boicoteo liderado por la industria contra el Instituto de Mercadeo Agropecuario, a quien se le atribuía la compra arroz para consumo y lo vendía en las ferias y mercados. La investigación se cerró por falta de pruebas suficientes.

En cambio, en Colombia la investigación estableció que los molinos Roa, Florhuila, Uniarroz, Procearroz y Diana trasgredieron la normativa de competencia al haber realizado un “acuerdo para la fijación del precio de compra del arroz *paddy* verde, cuando menos, durante el primer semestre del año 2004” que “generó una distorsión artificial en el precio del arroz *paddy* en los departamentos de Huila y Tolima, afectando las expectativas de ingreso de los cultivadores de este producto”(Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia 2005).

Con respecto al azúcar, se han relevado investigaciones por cartelización en Honduras y Panamá. Una de ellas surgió ante la denuncia de una industria de alimentos, la cual indicó que había sufrido un aumento simultáneo e idéntico de precios de sus proveedores de azúcar. Las empresas procesadas son Azucarera Nacional, Central Azucarera La Victoria, Central Azucarera de Alanje y Compañía Azucarera la Estrella. La principal prueba fue un documento obtenido en una de las empresas, en el que se mostraba la cuota de venta de cada empresa y las ventas efectuadas, lo que indicaría la existencia de un reparto del mercado. Conforme a los procedimientos de Panamá, el caso ha sido llevado por la autoridad de competencia ante la justicia (CLICAC 2008).

En los mercados de harina de maíz y de trigo, la Comisión Federal de Competencia de México no autorizó la compra de Agroinsa de México y de Agroindustrias Integradas del Norte por parte de Gruma, porque la concentración de la industria aumentaba significativamente. Además, con altas barreras a la entrada, era poco

posible que el ingreso de nuevos competidores neutralizara estrategias de explotación del mercado (Comisión Federal de Competencia de México 2005/6).

Sin embargo, aparentemente por una formalidad mal tramitada (la notificación de la decisión), procedió un recurso de amparo ante la justicia y la Comisión debió autorizar la operación. Con ello se interrumpió una investigación de cartelización contra esas empresas que cursaba con el número de expediente IO-05-2006 (Comisión Federal de Competencia de México 2007b). Posteriormente en enero del 2007, se inició una nueva investigación en el mercado de harina de maíz y tortillas, el cual se encuentra actualmente en curso con el número de expediente IO-01-2007 (Comisión Federal de Competencia de México 2007a).

En el segmento de elaboración de harina de trigo (molinería), recientemente se han producido dos investigaciones simultáneas de cartelización en Panamá y El Salvador, y en ambos casos se impusieron multas. En Panamá, el procedimiento se originó en 1998, cuando la CLICAC mediante la normativa de competencia anterior, denunció por cartelización a las empresas Harinas Panamá, Harinas del Istmo, Gold Mills y Oro del Norte ante el Poder Judicial, que condenó a las empresas en 2003, lo que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia en 2005. CLICAC procedió a fijar y exigir una multa de 100 000 balboas a cada una (equivalente a US\$100 000) (CLICAC 2006).

En setiembre de 2008, la Superintendencia de Competencia de El Salvador emitió la resolución final en contra de Molinos de El Salvador (MOLSA) y HARISA, por haber incurrido en un acuerdo de división del mercado de harina de trigo que asignaba a MOLSA una participación del 55% y a HARISA el restante 45%, acuerdo que ha funcionado a partir del 1° de enero de 2006. Se impuso una multa del 3% de las ventas anuales del año 2007, que para MOLSA resulta en un valor de US\$1 971 015 y para HARISA en

un monto de US\$2 061 406 (Superintendencia de Competencia de El Salvador 2008).

En Argentina se autorizó, con condiciones, que el grupo internacional BIMBO (una de las multinacionales más grandes de panificación) comprara la empresa FARGO, que en ese momento se encontraba en concurso preventivo de acreedores de panificadoras.

La autoridad de competencia argentina estimó que la participación posterior a la operación de BIMBO en el mercado de pan industrial sería del 79% y en el de bollería del 62% y que ambos mercados presentaban altas barreras a la entrada, lo que haría improbable que la amenaza de entrada de nuevos competidores disciplinara la política de fijación de precios de la futura empresa. En consecuencia, a fin de autorizar la compra, exigió la cesión a un tercero de una de las plantas de producción de pan (CNDC 2004).

En la mayor parte de los casos presentados en el Cuadro 6, la principal motivación de la autoridad de competencia ha sido el aumento de los precios al consumidor final. Debe

considerarse que si la población rural es una proporción importante de la población total (como en la mayoría de los países de AL), una parte importante de los consumidores finales son, a su vez, pequeños productores agrícolas o trabajadores (-as) rurales, por lo cual procede analizar la formación de los precios tanto al consumidor final como al productor agrícola.

La preocupación de los agricultores ante los precios ha sido determinante en las investigaciones del sector frutihortícola de Brasil y Argentina, del arroz *paddy* de Colombia y también, aunque en menor medida, del arroz en Costa Rica¹⁶. La investigación de Argentina se focalizó en el bajo precio pagado a los pequeños productores agrícolas por las manzanas y peras de descarte que se destinan a jugos concentrados. La investigación no encontró como causal acuerdos anticompetitivos, sino elementos estructurales al mercado y de la coyuntura de los precios internacionales, por lo que cerró la investigación. Se indicaron algunas vías posibles de acción que a través de programas de gobierno podrían practicarse para mejorar la situación de los productores pequeños (CNDC 2007).

¹⁶ Los temas de los precios al agricultor aparecen con menor frecuencia en el contexto de las acciones de defensa de la competencia, porque la metodología estándar suele focalizarse en primer término en la protección del consumidor final y en la prevención y represión de las conductas anticompetitivas efectuadas por vendedores. El poder de compra no ha recibido un tratamiento equivalente y, aunque algunas de las acciones puntuales efectuadas por autoridades de competencia de países desarrollados se han basado en ese concepto, todavía es un tema de controversia e insuficientemente desarrollado (Rosch 2006).

6. Agrocadena alimentaria de base pecuaria (carnes, lácteos, huevos)

Las carnes, particularmente de aves de corral, los huevos y los lácteos son las principales fuentes de proteínas en ALC. La carne aviar y los huevos tienen una importancia

relativa mayor en América Central y Caribe, mientras que en el caso de América del Sur, la carne de vaca es la de mayor consumo, conforme a las estimaciones de la FAO, que se muestran a continuación:

Cuadro 7. Estimaciones de la FAO en relación con la agrocadena alimentaria de base pecuaria (carnes, lácteos, huevos).

Región	Producto	Kg per cápita por año (2003)
América Central y Caribe	Leche entera	74
	Carne de aves de corral	21
	Carne de vaca	13
	Huevos	11
	Carne de cerdo	9
América del Sur	Leche entera	89
	Carne de vaca	28
	Carne de aves de corral	25
	Carne de cerdo	9
	Huevos	6
ALC	Leche entera	84
	Carne de aves de corral	24
	Carne de vaca	23
	Carne de cerdo	9
	Huevos	7

Fuente: FAO, FAOSTAT 2008b.

Como se anticipó en la Figura 2, la agrocadena alimentaria de base pecuaria comparte algunos rasgos morfológicos comunes con la cadena de base agrícola, a saber, una etapa de encadenamientos de insumos “hacia arriba”, donde los pecuarios (genética y nutrición animal, productos veterinarios), concentrada y liderada por multinacionales de base tecnológica, una etapa de explotación pecuaria poco concentrada y una etapa industrial con niveles relativamente altos de concentración.

6.1 Concentración, competencia y formación de precios en agro cadenas pecuarias

En el Cuadro 8 se muestran datos acerca de los mercados o sectores de la agrocadena alimentaria de base agropecuaria, donde se ha evidenciado un alto grado de concentración.

No se obtuvo información respecto del sector de productos veterinarios.

Cuadro 8. Concentración en agro cadenas alimentarias de base pecuaria (alimentos balanceados, lácteos, granjas aviares, plantas de beneficio).

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*)		Año de referencia	Fuente
		C 4	valor en %		
Colombia	Alimentos balanceados	C 4	59,1%	2003	Observatorio Agro cadenas Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia 2006
El Salvador	Alimentos balanceados	C 4	75%	2007	Bidart 2007
Colombia	Cerdo. Plantas de beneficio (res-cerdo)	C 4	56,1%	2003	Observatorio Agro cadenas Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia 2006
Brasil	Leche	C 4	74%	1999	Leme y Sousa 2000
Chile	Leche fluida	C 4	87,1%	2005	Fiscalía Nacional Económica 2006
Perú	Leche industrializada	C 2	91,8%	2006	INDECOPI y CLC 2008
Colombia	Leche y derivados	C 4	60,2%	2003	Observatorio Agro cadenas Colombia 2006
Mundo	Pollo. Genética aviar	C2	100%	2007	Bidart. 2007
El Salvador	Pollos. Granjas incubadoras de pollo broiler	C2	81%	2006	Bidart 2007
El Salvador	Pollo. Granjas de pollos broiler + ind. Procesadora	C2	70%	2006	Bidart 2007
Mundo	Huevos. Genética aviar	C2	100%	2007	Bidart 2007

Cuadro 8 (continuación).

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*) valor en %		Año de referencia	Fuente
		C1	100%		
El Salvador	Huevos. Granjas incubadoras ponedoras	C1	100%	2006	Bidart 2007
El Salvador	Huevos. Distribución mayorista	C2	63%	2006	Bidart 2007
Colombia	Pollo. Plantas de beneficio	C 4	36,6%	2003	Observatorio Agrocadenas Colombia 2006

Nota: C 2 y C 4 (también denominados CR2, CR4) son índices de concentración que suman las cuotas de mercado de las dos y cuatro firmas líderes, respectivamente.

Fuente: Elaboración de los autores con base en los documentos e informes citados en la última columna.

En encadenamientos “hacia arriba”, existe concentración en la provisión de genética animal y alimentos balanceados. La alta concentración en los mercados de alimentos balanceados suele generar una preocupación menor, pues existe la posibilidad de que los productores elaboren su propia mezcla de alimentos a partir de la adquisición de forrajes.

La concentración en genética animal se produce porque la actividad presenta economías de escala en investigación y desarrollo, con productos en gran parte protegidos por patentes u otros derechos de propiedad intelectual desarrollados por compañías de PD (Gura 2007). Aquí es urgente el accionar preventivo y represivo de las autoridades de competencia de los PD.

Por ejemplo, actualmente solo existen a nivel mundial tres principales grupos económicos independientes que proveen la genética aviar, tanto para huevos como para carne de pollo y pavo: PHW - Erich Wesjohan GmbH & Co de Alemania controla a Hy Line Internacional (genética de huevos) y Aviagen (genética de carnes – razas Arbor Acres, LIR y Ross), Hendrix Genetics de Holanda (razas ISA, Babcock y otras de huevos) y Grimaud Group de Francia (raza Hubbard de carne aviar). Ello se debe a que la

genética aviar se ha concentrado fuertemente en los últimos veinte años (Gura 2007).

A primera vista parece que las cadenas agroalimentarias de base pecuaria de América Latina se encuentran más aisladas del mercado mundial que las de base agrícola, porque en general sus productos clave son menos transables, los productos deben transportarse refrigerados/ congelados (como es el caso de la carne) o deben someterse a procesos industriales de secado (como la leche o los huevos), además de la obligación de respetar las reglas sanitarias estrictas que regulan los flujos en frontera de productos de origen animal.

En consecuencia, los productos pecuarios sin transformación no pueden acceder a los mercados internacionales (a diferencia de los granos), por lo que los productores necesariamente deben colocar la producción con la industria doméstica de procesamiento (o regional en el caso fronteras regionales abiertas).

Por el lado de los consumidores, a excepción de productos muy específicos como la leche en polvo, las importaciones por parte de los supermercados o importadores mayoristas, también son prácticamente nulas, por las mismas razones.

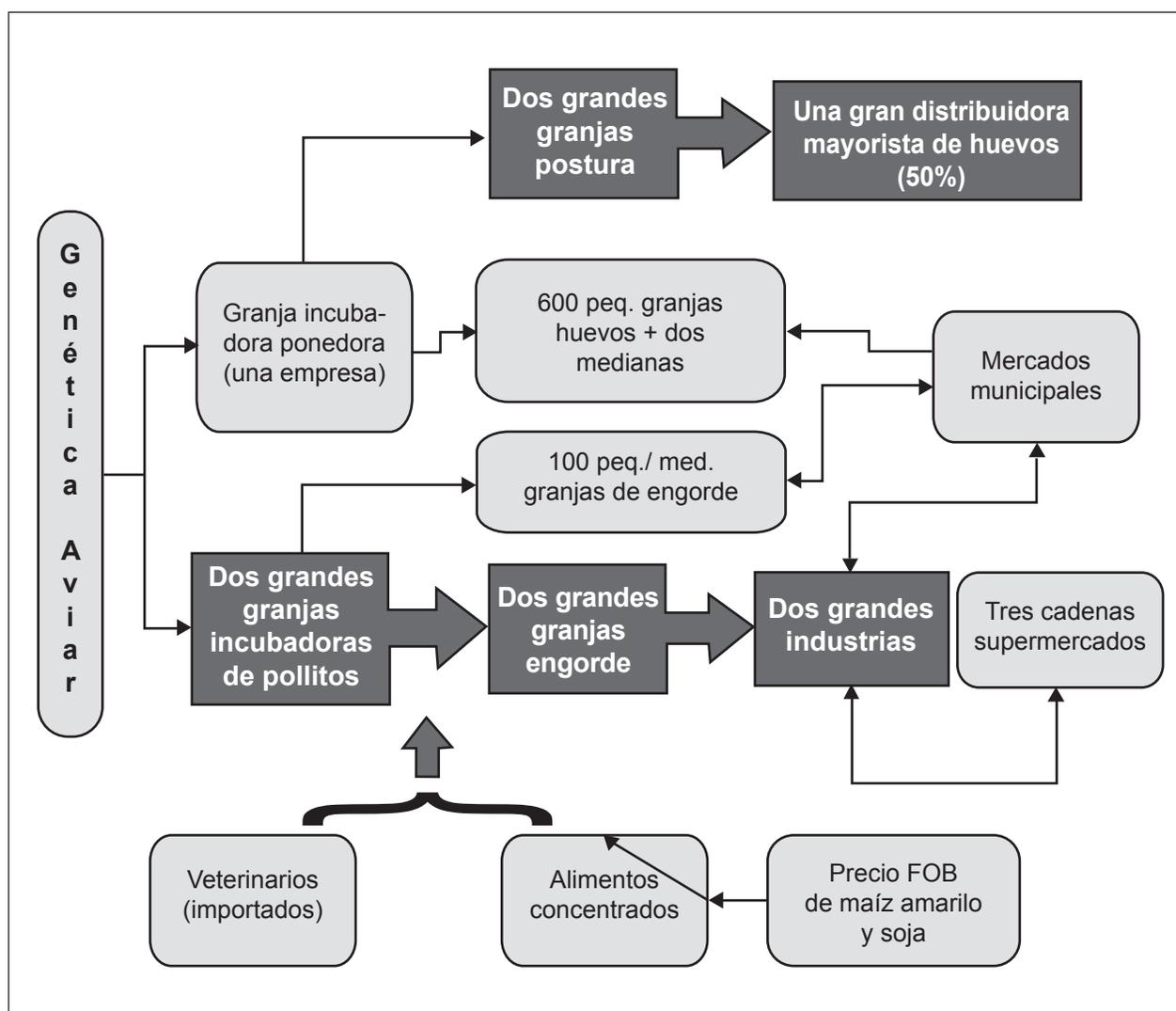
Por otra parte, la logística de distribución cobra mayor importancia, pues los productos pecuarios son extremadamente perecederos y aún a escala nacional o local, deben transportarse refrigerados o muy rápidamente si las distancias lo permiten.

Por tanto, la capacidad de la agroindustria de base pecuaria y de las distribuidoras de ali-

mentos perecederos de fijar precios hacia atrás (al productor) y hacia delante (al consumidor) puede ser mucho mayor que en el caso de la agrocadena de base agrícola.

A modo de ejemplo, se ilustra mediante figuras el contexto competitivo y principales determinantes de la formación del precio en el sector avícola de El Salvador y lácteo de Chile.

Figura 6. Contexto competitivo del sector aviar de El Salvador y principales determinantes de la formación del precio doméstico de huevos y carne de pollo.



Nota: La orientación de las flechas representa el sentido de la formación de precios. Los recuadros oscuros conectados indican integración vertical.

Fuente: Elaboración de los autores con base en Bidart 2007.

Puede observarse que los mercados globales inciden en el sector avícola a través del precio de las importaciones de genética aviar (en la forma de pollitos reproductores), de insumos veterinarios y particularmente de granos forrajeros (maíz amarillo y soja).

Sin embargo, dado que no existe competencia sustancial de importaciones de huevos o carne de pollo (a pesar de la inexistencia de aranceles¹⁷), la estructura de los mercados domésticos también es significativa en la determinación de sus precios.

En el caso de la carne de pollo, existen dos principales empresas: Pollo Indio y Sello de Oro, que integran verticalmente las etapas principales: incubación, engorde, plantas de beneficio y plantas de empaque e industrialización. Incluso Pollo Indio posee restaurantes propios especializados en comidas rápidas de pollo (Pollo Campero) y ambas cuentan con facilidades propias de producción de alimentos concentrados.

Estas empresas son las únicas proveedoras de carne de pollo de los supermercados, pero enfrentan la competencia de las granjas locales en los mercados municipales. En buena medida esas empresas son proveedoras de los pollos de engorde y alimentos concentrados de las pequeñas granjas competidoras locales, lo cual debe ser vigilado por las autoridades de competencia. Un elemento a favor es que las granjas de engorde pueden importar pollos de engorde de Guatemala.

En este esquema, las granjas pequeñas no pueden incidir de ningún modo sobre el costo de sus insumos (nacionales o importados) ni sobre el precio al consumidor final. En última instancia, sus márgenes quedan determinados por los costos internacionales y los precios al consumidor final, en cuya formación inciden

principalmente las industrias integradas y la cadena de comercialización (mercados municipales y supermercados).

El contexto competitivo de la producción de huevos de El Salvador es distinto. Por un lado, existe una única empresa proveedora de pollitas ponedoras (CRIAVER) que con un contrato de exclusividad con Hy Line International opera en toda Centroamérica, por lo que no hay posibilidad de importar pollitas de Guatemala u otro país vecino. En el otro extremo de la cadena, existe una megadistribuidora de huevos, Empresas de Granjas Guanacas (EGG) que comercializa la producción de las tres granjas más grandes (Granjero, Vitayema y Yema de Oro), lo cual equivale aproximadamente a la mitad de la oferta.

En ese contexto, las pequeñas granjas de postura, de modo similar a las granjas de engorde, cuentan con un único proveedor de pollitas ponedoras, son tomadoras de precio de los insumos y también de sus productos. Sin embargo, desde el punto de vista del consumidor final, debe tenerse presente que los supermercados disponen de menos capacidad de negociación de precios, ya que existe un solo distribuidor a escala nacional.

El sector competitivo de la cadena láctea también es un poco diferente. Debido a que la leche fresca es altamente perecedera, la distancia entre las plantas procesadoras y los establecimientos agropecuarios es crítica, por lo que la industria suele tener varias plantas de recepción y procesamiento de leche fresca ubicadas en las distintas cuencas lácteas del país.

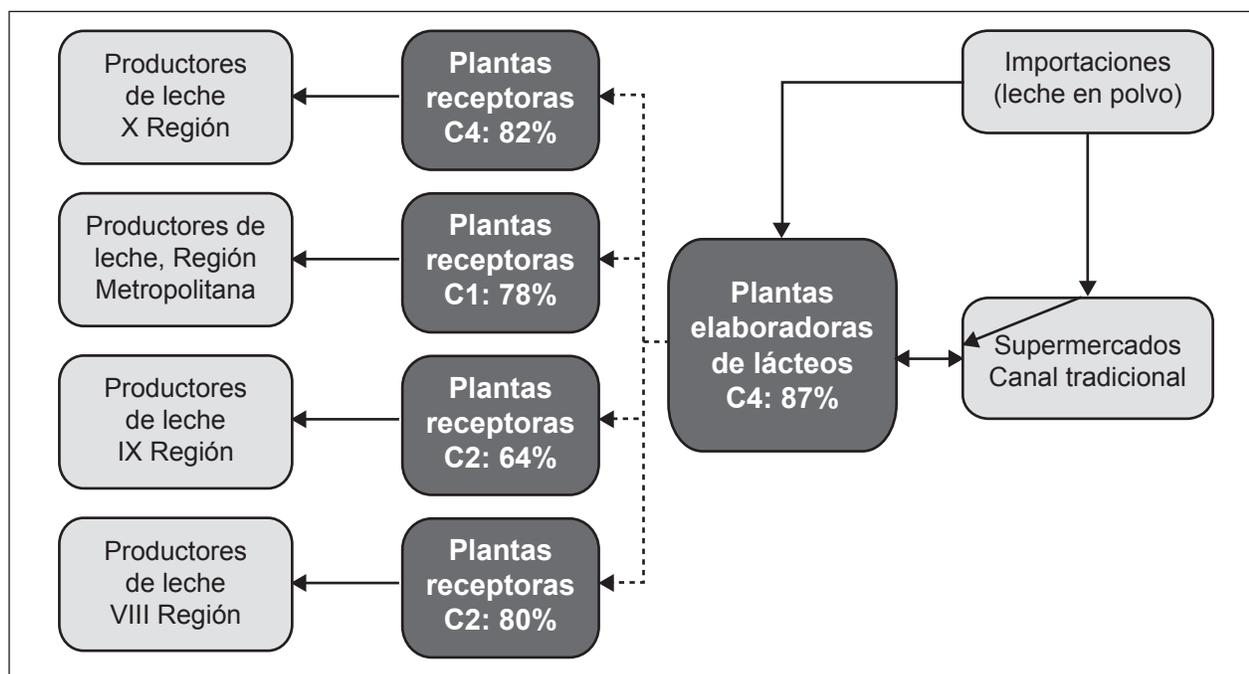
Por otra parte, la leche en polvo es un producto transable y fácilmente exportable, por lo cual el mercado de exportación e importación se encuentra disponible para la industria láctea.

¹⁷ Solo existe un muy alto arancel para evitar la importación de alas de pollo de los Estados Unidos a precios muy bajos.

Como ejemplo, en la Figura 7 se muestra el contexto competitivo y la formación de los precios en el sector lácteo de Chile para el año

2005, con base en un reporte de la autoridad de competencia (Fiscalía Nacional Económica 2006).

Figura 7. Contexto competitivo y formación de los precios en el sector lácteo de Chile.



Nota: La orientación de las flechas representa el sentido de la formación de precios. La línea punteada indica transacciones intrafirma (precios transferencia).

Fuente: Elaboración de los autores con base en información de la Fiscalía Nacional Económica (2006).

En Chile, al 2005 existían 13 plantas de recepción de leche, distribuidas en las regiones Metropolitana, VIII, IX y X, pero solo cuatro empresas independientes (Soprole, Nestlé Chile, Colún y Loncoleche) recibían el 75% de la leche de los productores. La X Región produce aproximadamente el 70% de la leche del país.

Esas mismas cuatro empresas concentraban aproximadamente el 87% de la leche fluida elaborada en instalaciones más cercanas a los centros de consumo (Región Metropolitana y IX Región).

La industria láctea enfrenta cierta competencia de importaciones desde Argentina y Uruguay

primordialmente, a la vez que puede abastecerse de insumo de esos mercados, en caso de faltantes. Por ello, los precios internacionales de la leche inciden sobre el precio al consumidor final. Sin embargo, esto no se refleja necesariamente en la formación del precio al productor, que se encuentra físicamente aislado de los mercados internacionales.

En ese contexto, la competencia entre las industrias como compradoras de leche insumos es esencial para sostener los precios al productor en cada región y a su vez evitar la discriminación de precios más bajos en las regiones con la demanda más concentrada: la VIII Región y la Región Metropolitana.

Es más, la formación de un precio al productor uniforme a escala nacional surge de la posibilidad de entrada de todas las industrias en todas las regiones. Para la formación del precio al productor es particularmente importante mantener la competencia, disminuir las barreras de entrada y evitar y reprimir arreglos anticompetitivos. En cambio, en relación con el precio al consumidor, la competencia de importaciones permite disciplinar la política de precios de la industria láctea doméstica.

Un estudio cuantitativo relativo al efecto del precio internacional sobre el precio de la leche pagado al productor en Chile concluye que existe

una relación de equilibrio a largo plazo entre el precio nacional y el precio de importación. Los coeficientes de elasticidad estimados indican que un 10% de cambio en el precio de importación de la leche ocasiona un aumento de 6% en el precio pagado a productor (Engler y Hanuelhual 2003, citado en Contreras y Furmento 2006)

6.2. Acciones de autoridades de competencia en agro cadenas pecuarias

En el Cuadro 10 se presentan algunas acciones de las autoridades de competencia de América Latina en relación con las agro cadenas alimentarias de base pecuaria.

Cuadro 9. Acciones de las autoridades de competencia de América Latina en agro cadenas alimentarias de base pecuaria.

País	Sector/ Mercado	Procedimiento	Tipo de procedimiento	Resultado	Referencia temporal
El Salvador	Avícola, agro- cadena	Estudio sectorial de competencia	Preventivo	Finalizado	2007
Perú	Avícola, aves de corral	Cartel	Represivo	Cerrada con multa 10% ventas del cartel	1996
Panamá	Carne/ frigorí- fico (planta de sacrificio)	Cartel	Represivo	Multa 600 mil bal- boas (año 2005)	2005
Brasil	Carne/ frigorí- fico / sacrificio ganado bovino	Cartel	Represivo	En curso	2006
Colombia	Frigorífico/ planta de sacri- ficio ganado	Abuso posición dominante - Ne- gativa venta	Represivo	En curso	2007
Perú	Leche - indus- tria láctea	Abuso de posi- ción dominante: precios bajos a productores	Represivo	Cerrada – no sancionable. Pase a Ministerio Agri- cultura	2007-2008
Panamá	Leche - indus- tria láctea	Cartel	Represivo	En curso	2008
Chile	Leche - indus- tria láctea	Concentración	Preventivo	Informe desfavorable	2006
Honduras	Leche - indus- tria láctea	Estudio sectorial	Preventivo	En curso	2008

Fuente: Elaboración de los autores con base en OCDE (2001); Autoridades de Competencia de Centroamérica (2008); ACODECO (2007); INDECOPI y CLC (2008); Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia (2007); CLICAC (2006); Megaagro (2007).

En 1996 se inició una investigación en Perú que involucró a la Asociación de Avicultura de ese país y 19 empresas, diez de las cuales representaban el 57,82% de la producción de carne aviar a nivel nacional y concentraban el 78,29% de la oferta en el mercado de Lima. La conducta incurrida comprendió la fijación de precios, el control de la producción, la restricción del comercio y la conspiración para eliminar competidores en el mercado de pollos vivos del área metropolitana de Lima y Callao, entre 1995 y 1996.

La decisión de la autoridad de competencia fue ordenar el cese de las prácticas y sancionar a las firmas con multas. El tribunal en segunda instancia confirmó parcialmente la sentencia, redujo algunas multas y separó de la investigación a algunas de las firmas implicadas. Las multas no fueron superiores al 10% de las ventas realizadas a través del Centro de Distribución de Lima, entre mayo de 1995 y abril de 1996 (OCDE 2001).

En la industria láctea se han producido investigaciones en países tan dispares como Perú, Panamá, Chile y Honduras. En Chile la investigación versó en un informe negativo de la autoridad de competencia respecto de la concentración económica entre Nestlé y Soprole, las dos empresas lácteas más grandes del país. Conforme a las cuotas de mercado del 2005, el agente que resultaría de la operación de concentración sumaría el 44% de las compras de leche a los productores y el 48% de las ventas de leche fluida a consumidor final (Fiscalía Nacional Económica 2006). En Honduras, se trata de un estudio de mercado recién iniciado (Autoridades de Competencia de Centroamérica 2008).

En Panamá, en julio del 2008 la autoridad de competencia ordenó el inicio de una investigación por colusión de precios entre competidores en julio del 2007 entre las firmas Industrias Lácteas (leche marca Estrella Azul), Nestlé Panamá, Refrescos Nacionales y Sociedad de Alimentos de Primera (leche marca Bonlac). La

investigación se encuentra en etapa de prueba (ACODECO 2007).

El caso de Perú se inicia con una denuncia presentada en noviembre del 2007 por la Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú (AGALEP) y el Fondo de Fomento para la Ganadería Lechera de la Cuenca de Lima contra la empresa Gloria por abuso de posición de dominio, expresado en el pago de precios bajos a los productores de leche fresca de esa zona, así como también por el establecimiento de condiciones abusivas de pago y por la manipulación de los análisis de calidad.

Gloria es una industria láctea que en 2007 poseía una participación del 80% en la producción de leche fluida para consumo en el país. La investigación fue cerrada porque la legislación de Perú no prohíbe la fijación de precios abusivos, si no media la cartelización o la exclusión de un competidor. Se entendió que los precios bajos provenían de problemas de la estructura del mercado ajenas a la denunciada (atomización y dispersión geográfica de los productores, carácter perecedero del producto, bajo rendimiento de la producción), que debían ser atendidos por el Ministerio de Agricultura (INDECOPI y CLC 2008).

El otro sector que ha sido objeto de investigaciones también en países muy dispares es el de la industria de la carne bovina, particularmente en la etapa de sacrificio de los animales, que en muchos casos se encuentra integrada a la etapa subsiguiente, la cual comprende algún grado de industrialización de la carne para su venta al consumidor final (frigoríficos).

En Colombia, en mayo del 2007 la autoridad de competencia abrió una investigación formal contra el Frigorífico del Sinú (FRIGOSINU) por abuso de posición de dominio en el servicio de sacrificio de ganado y manejo de pieles en la zona de Montería, donde es la única prestadora de ese servicio. La investigación se encuentra en curso (Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia 2007).

En Panamá, en el 2005 el Tribunal Superior confirmó la sentencia contra las empresas Macello, Productos Sonaños, Servicarnes, Carnes de Coclé, Importadora Ricamar y Casa de la Carne, por incurrir en un acuerdo de fijación de precios de siete cortes de carne vacuna. Las multas ascendieron a 100 000 balboas por empresa (equivalentes a US\$100 000) (CLICAC 2006).

Asimismo, en el 2007 la autoridad de competencia de Brasil sentenció a los frigoríficos Mataboi, Bertin, Franco Fabril y Minerva a pagar un 5% de su facturación (después de impues-

tos) del ejercicio 2004 por la formación de un cartel. JBS-Friboi¹⁸ también investigada negoció con el organismo el pago de una contribución de 13,7 millones de reales. Dos directivos de Friboi se comprometieron a pagar una contribución de 1,37 millones de reales y 630 mil reales, respectivamente. El proceso se inició en marzo del 2005 a partir de un pedido realizado por la Confederación de Agricultura y Ganadería de Brasil (CNA), que presentó una denuncia contra 11 frigoríficos. La CNA sostuvo que los frigoríficos habían adoptado una posición comercial uniforme para la fijación de precios del ganado (Megaagro 2007).

¹⁸ JBS- Friboi es la empresa que compró en el 2005 a Swift Armour, la mayor productora y exportadora de carne bovina de Argentina y en 2007, a la estadounidense Swift Foods & Company, con lo que se transformó en la mayor empresa del sector de carne bovina del mundo (Megaagro 2007).

7. Distribución y comercialización

La distribución y comercialización minorista es el último eslabón de las agrocadenas alimentarias. En América Latina existe un canal tradicional, conformado por locales de expendio de alimentos que reciben diferentes nombres según los países (tiendas, mercados, entre otros) y por mercados o ferias locales o municipales y el canal supermercadista que pertenece a firmas que operan a escala internacional, como Wal Mart o Carrefour, y a redes de capitales regionales o nacionales.

La distribución de las ventas nacionales entre el canal tradicional y supermercadista debe establecerse en cada país. A modo de ejemplo, en El Salvador, el canal supermercadista representaría alrededor del 40% de las ventas minoristas (Bidart 2007).

A continuación, en el Cuadro 10 se muestran datos sobre concentración en el segmento supermercadista y acciones de las autoridades de competencia.

Cuadro 10. Concentración en supermercados.

País	Sector / mercado	Índice de concentración (*) valor en %		Año de referencia	Fuente
Argentina	Supermercados	C 4	58%	1999	Comisión Nacional de Defensa de la Competencia 2000
Brasil	Supermercados	C 4	38%	1999	Leme y Sousa 2000
Chile	Supermercados	C 4	75%	2006	Fiscalía Nacional Económica 2007
El Salvador	Supermercados	C 2	98%	2007	Bidart 2007

Nota: C 2 y C 4 (también denominados CR2, CR4) son índices de concentración que suman las cuotas de mercado de las 2 y 4 firmas líderes, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos e informes citados en la última columna.

Cuadro 11. Acciones de las autoridades de competencia de ALC en sector de supermercados.

País	Sector/ Mercado	Procedimiento	Tipo de procedimiento	Resultado	Referencia temporal
Argentina	Supermercados	Concentración global	Preventivo	Autorizada con condiciones	2000
Costa Rica	Supermercados	Abuso posición dominante	Represivo	Multa equivalente a US\$415 279	2005
Chile	Supermercados	Abuso posición dominante	Represivo	Informes desfavorables Propuestas correctivas	2004 y 2007

Fuente: Elaboración propia con base en información pública de las autoridades nacionales de competencia.

Siguiendo en buena medida el enfoque europeo, el segmento del supermercado ha recibido atención en varios países, ya sea a través de investigaciones preventivas como en Chile o Costa Rica con recomendaciones regulatorias o mediante condicionamientos a las concentraciones económicas autorizadas, como en Argentina.

En este país, el caso se trató de la notificación de la compra que realizó Carrefour de la red de supermercados del Promodes, ambas empresas de capital francés, que producía un grado de concentración importante del canal supermercadista en algunas ciudades del interior de la Argentina. La compra en Argentina fue autorizada y se exigió a las partes no incrementar por un año su superficie de comercialización en la ciudad de Rosario (CNDC 2000).

En Costa Rica, por su parte, en noviembre del 2005 la autoridad de competencia sancionó a Corporación de Supermercados Unidos (CSU) por obligar a sus proveedores a entregar información sobre precios cobrados a otros supermercados o distribuidores minoristas competidores y replicar los mismos descuentos efectuados. La sanción fue de aproximadamente ₡205 911 840, equivalentes a US\$415 279 (COPROCOM 2005).

Además, en Chile en el 2001, la autoridad de competencia inició una investigación del sector de supermercados por distintas prácticas abusivas respecto de sus proveedores y dictaminó que:

- a) Los supermercados deberán abstenerse de ejecutar las prácticas y conductas restrictivas de la competencia, en particular alterar unilateralmente el precio y las demás condiciones de las compras previamente acordadas con los proveedores.
- b) Se recomienda a los supermercados adoptar un reglamento de condiciones de compra a sus proveedores, público, objetivo, uniforme y no discriminatorio que establezca derechos mínimos para los proveedores y mecanismos de resguardo (Fiscalía Nacional Económica de Chile 2004).

Posteriormente, entre el 2006 y el 2007, la autoridad de Chile realizó un estudio detallado del sector, el cual permitió luego exigir una serie de regulaciones tendientes a eliminar plazos de pago a proveedores superiores a 30 días y a hacer transparente el vínculo entre supermercados y proveedores mediante el consentimiento escrito de todas las decisiones (Fiscalía Nacional Económica de Chile 2007).

8. Implicaciones relacionadas con la competencia del país importador o exportador neto de alimentos

Con base en los principales grupos de alimentos de la dieta latinoamericana (granos, aceites y lácteos) en un estudio del IICA (2008) se segmentan los países del continente americano en importadores y exportadores netos de esos alimentos, como modo de establecer su grado de dependencia alimentaria.

Desde esa perspectiva, Centroamérica/Caribe y Sudamérica presentan realidades muy dispares. La primera región ha sufrido un deterioro de su balanza comercial y es importadora neta de alimentos, factores que la ubican en una situación desfavorable frente al aumento del precio de los alimentos. En cambio, la balanza comercial de la mayor parte de los países de Sudamérica ha mejorado y, adicionalmente, varios de los países son exportadores netos de alimentos.

La condición de países importadores y exportadores netos de alimentos tiene algunas implicaciones particulares si se observa desde la perspectiva de la competencia.

Para el caso de los importadores netos de alimentos, corresponde centrarse en el nivel de los aranceles y formas no arancelarias de restricción comercial, las tarifas de los fletes internacionales, la escala mínima de las embarcaciones, la infraestructura portuaria. Todos estos factores inciden en el grado real de competencia que representan las importaciones de alimentos respecto de la producción doméstica y disciplinan la capacidad de abuso de la industria de primera transformación.

En un contexto alza de precios internacionales de los alimentos, es más fácil enmascarar incrementos adicionales por parte de las industrias localizadas en el territorio, que son posibles en

ausencia de una fuerte competencia, así como no reconocer totalmente el aumento de los precios a los productores agrícolas locales o mejoras de salarios a los trabajadores rurales.

Un ejemplo de un comportamiento de ese tipo ha sido el arroz en Costa Rica, donde en presencia de un alto arancel al arroz pilado o de consumo, a partir del 2003 el aumento del precio del arroz pilado protegido de la competencia fue superior al aumento del precio del arroz granza pagado al productor agrícola (Petrecolla 2006).

En cambio, entre los países exportadores netos, se dan casos como el de Argentina que, incluso con una balanza comercial muy favorable, optó por moderar el incremento de los precios domésticos. Su estrategia fue desacoplar el mercado local del internacional mediante impuestos o restricciones a la exportación (trigo y otros granos) o, particularmente en los sectores donde la oferta se encontraba más concentrada (como lácteos y aceites), a través de acuerdos formales o informales con las empresas líderes para mantener el mercado doméstico abastecido con los productos más sensibles a precios bajos.

El motivo sería evitar el impacto negativo del aumento del precio de los productos agrícolas sobre la distribución del ingreso y el acceso a ciertos alimentos críticos desde el punto de vista nutricional y cultural (carne y pan), dado que el grueso de la población es urbana y con salarios en dólares relativamente bajos.

También existen casos como el de la carne bovina en Uruguay, donde el gobierno ha promovido acuerdos entre los frigoríficos líderes para mantener abastecido el mercado doméstico con ciertos cortes preferidos por la población.

En situaciones como las precedentes, la moderación de la competencia a nivel de la industria procesadora puede perjudicar al productor agrícola, especialmente si la exportación de los productos sin procesar no es posible (como es el caso de la carne o los lácteos), mientras que el costo de insumos aumenta al paso de los precios internacionales. Del lado del consumidor, si bien en el corto plazo accede a precios bajos, en el largo plazo puede verse perjudicado por la disminución

de la competencia, en términos de variedad y calidad de los productos, así como de precios futuros.

En definitiva, puede postularse que también en el caso de los países exportadores netos es deseable mantener a las industrias locales de transformación sujetas a la competencia local e internacional, con el fin de establecer precios justos a nivel de los productores agropecuarios y los consumidores de alimentos.

9. Conclusiones y recomendaciones

Las políticas de competencia pueden constituirse en un instrumento fundamental para equilibrar las asimetrías de poder de mercado que se observan en las cadenas agroindustriales de América Latina y que se tornan en un punto de preocupación en el actual contexto mundial por el aumento en los principales insumos agrícolas y precios de los alimentos.

Las principales asimetrías que se observan son, por un lado, un alto grado de concentración de la oferta a nivel de los insumos (agroquímicos, fertilizantes, genética vegetal y animal, alimentos balanceados, combustible) y de la agroindustria o industria de primera transformación (molinería, ingenios azucareros, procesadoras de leche, procesamiento de frutas y hortalizas), seguido por una progresiva concentración del canal supermercadista de distribución. Por otro lado, existe una alta atomización y baja elasticidad de la producción agropecuaria y de la demanda final.

Esta morfología de las agrocadenas permite que los aumentos de costos sectoriales se diseminen también asimétricamente, en la medida en que los sectores más concentrados pueden proteger y hasta aumentar sus márgenes distribuyendo encadenamientos “hacia arriba” y “hacia abajo”.

Si bien en muchos segmentos se han descubierto y sancionado carteles, algunos para reducir los precios al productor, la mayoría de las asimetrías son producto de factores estructurales propios del sector y no de una acción directa de los agentes económicos involucrados.

Por ello la aplicación de legislación represiva de conductas anticompetitivas es necesaria pero insuficiente y debe acompañarse con acciones preventivas, regulatorias y de inversión en infraestructura, educación y otros activos claves para potenciar la competencia estática y dinámica.

A continuación se numeran las recomendaciones que surgen de la presente investigación:

1. Ejecutar programas de gobierno que tengan por objetivo invertir en activos potenciadores de la competencia en los distintos eslabones de las cadenas agroindustriales, con el propósito de que los aspectos estáticos y dinámicos sean compatibles.
2. Efectuar las siguientes acciones en los sectores concentrados (genética vegetal y animal, agroquímicos y veterinarios, maquinaria agrícola, acopiadores y comercializadores de commodities agrícolas, industrias procesadoras, grandes distribuidores domésticos, cadenas de supermercados).
 - a. Monitoreo periódico de la conducta de las firmas líderes trasnacionales y domésticas mediante estudios sectoriales de competencia, incluso instrumentos de integración vertical y establecimiento de estándares o normas técnicas.
 - b. Prevención de prácticas anticompetitivas y abusivas (control de fusiones y adquisiciones; control de formas contractuales de integración vertical).
 - c. Fuerte y decidida política de represión de conductas anticompetitivas (carteles y abuso de posición dominante).
 - d. Establecimiento de mecanismos de regulación directa o de autorregulación del sector, donde se identifiquen obstáculos estructurales graves y persistentes para el funcionamiento competitivo del mercado.
 - e. Evaluación permanente de los efectos sobre la competencia y los márgenes de los instrumentos nacionales y regiona-

les de protección comercial (aranceles, cuotas, normas técnicas (sanitarias, entre otras).

- f. Coordinación de las acciones de defensa de la competencia a nivel regional, continental y global, mediante mecanismos efectivos de cooperación.
3. En los sectores no concentrados, empoderar a los agentes económicos más débiles, en particular los pequeños y medianos productores agropecuarios independientes, trabajadoras/es rurales y consumidores finales, especialmente de grupos socialmente vulnerables, mediante las siguientes acciones.
 - a. Desarrollo, mejora y mantenimiento de la infraestructura necesaria para extraer la producción de los establecimientos agropecuarios (red de caminos rurales, carreteras; puentes, puertos, nodos de transferencia de transporte multimodal).
 - b. Desarrollo y promoción de un mercado competitivo de servicios de transporte y logística de los productos agropecuarios, incluso el establecimiento de las regulaciones gubernamentales necesarias.
 - c. Desarrollo y adopción de sistemas innovadores de almacenamiento de pequeña escala puertas adentro de los establecimientos agropecuarios: silobolsa en el caso de granos, sistemas de refrigeración de pequeña escala para frutas/hortalizas, leche, huevos y similares.
 - d. Desarrollo de una red de electrificación rural, que permita el acceso y abaratamiento del buen costo de la electricidad.
 - e. Reducción del costo financiero por retención de la producción agropecuaria en los establecimientos, desarrollo de futuros mercados y seguros agrícolas, y acceso al crédito a tasas competitivas, así como instrumentos de mutualidad de riesgos.
 - f. Información y educación a los productores agrícolas sobre las distintas alternativas tecnológicas disponibles (paquetes tecnológicos), sus costos y beneficios, acompañamiento y asistencia técnica y legal para acuerdos contractuales con las empresas que proveen paquetes tecnológicos protegidos por derechos de propiedad intelectual.
 - g. Información sobre los precios y condiciones de oferta y demanda locales e internacionales para los productos, y capacitación necesaria para interpretar esa información y tomar las decisiones adecuadas.
 - h. Mejor acceso y abaratamiento de los servicios de comunicación (radiodifusión, telefonía, internet de banda ancha y similares), así como capacitación a la población rural para la utilización de esos instrumentos.
 - i. Capacitación acerca de la legislación específica y moderna para regular la situación de los trabajadores y trabajadoras rurales y reprimir la informalidad y el trabajo infantil.
4. En los países importadores netos, mantener lo más abierto posible los mercados a la competencia internacional o regional. En el caso de las pequeñas economías, es prioritario regionalizar los mercados a fin de minimizar las posibilidades de explotación de las rentas de localización de las firmas establecidas.
 5. En relación con los exportadores netos, equilibrar las políticas de corto plazo de asegurar el acceso a los alimentos a precios menores que los internacionales con las políticas de largo plazo de promoción de la competencia, la innovación y el desarrollo de la oferta.

Literatura consultada

- ACODECO (Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia). 2007. Caso procesadores lácteos. Colusión de precios en el mercado de leche fluida. PA.
- Agriculture and Agri-Food Canada. 2007. *An Overview of the Canadian Agriculture and Agri-Food System*.
- Autoridades de Competencia de Centroamérica. 2008. Prácticas restrictivas. Tegucigalpa Honduras (Boletín Centroamericano de Competencia no.1).
- Baffes, J; Gardner, B. 2003. *The Transmission of World Commodity Prices to Domestic Markets Under Policy Reforms in Developing Countries*. Policy Reform 6 (3):159-180.
- Banco Mundial; OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 1996.
- Glosario de términos relativos a la economía de las organizaciones industriales y a las leyes sobre competencia. Canadá, Eduwest International Development Consultants Ltd., Basic, S.A.
- Bidart, M. 2007. Caracterización de las condiciones de competencia en el sector avícola de El Salvador. Superintendencia de Competencia de El Salvador.
- Braun, JV; Swaminathan, MS; Rosengrant, MW. 2005. Agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Washington DC, IFPRI.
- Buccirossi, P; Marette, S; Schiavina, A. 2002. *Competition Policy and the Agribusiness Sector in the European Union*. European Review of Agricultural Economics 29(3).
- CIARA (Cámara de la Industria Aceitera). 2008. Información sobre la industria procesadora de granos oleaginosos en Argentina. AR. Consultado dic. 2008. Disponible en <http://www.ciaracec.com.ar/espanol/mapa.php>
- CLICAC (Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor). 2008. Caso práctica monopolista absoluta (distribución de mercado y fijación de precios al por mayor) de azúcar refinada y turbinada. PA.
- _____. 2006. Harineras y empresas de carne sentenciados a pagar B/. 1 millón por prácticas monopolísticas. PA.
- CNDC (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia). 2000a. Dictamen de concentración económica n.º 49. Buenos Aires, AR.
- _____. 2000b. Dictamen de concentración económica n.º 10. Buenos Aires, AR.
- _____. 2002. Dictamen n.º 329/2002. Buenos Aires, AR.
- _____. 2003. Dictamen de concentración económica n.º 371. Buenos Aires, AR.
- _____. 2004a. Dictamen de concentración económica n.º 395/04. Buenos Aires, AR.
- _____. 2004b. Estudio de mercado de la urea. Expte. n.º S01: 0263111/2004.
- _____. 2007. Industria frutihortícola s/investigación de mercado C 1033 - Informe. Buenos Aires, AR.
- Comisión Federal de Competencia. 2005/6. CNT-79-2005 y RA-02-2006. Versión resumida de la resolución del pleno. México DF.
- _____. 2007a. Expediente IO-01-2007. Extracto del acuerdo del pleno. México DF.
- _____. 2007b. Pleno expediente n.º IO-05-2006. México DF.

- Consejo Directivo de la Superintendencia de Competencia de El Salvador. 2008. Resolución SC 005-O/NR-2008. SV.
- Contreras, OM; Furmento, ND. 2006. El Impacto de la liberalización del comercio de productos agrícolas sobre la pobreza: el caso del sector lácteo en Chile. Sin publicar.
- COPROCOM (Comisión para la Promoción de la Competencia de Costa Rica). 2005. Expediente IO-009-01. San José, CR.
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 1996. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. Italia. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/W3613S/W3613S00.HTM>
- DNA (Dirección Nacional de Alimentos). 2002. Aceite de girasol. Análisis de la cadena alimentaria. Buenos Aires, AR, SAGPYA.
- Departamento de Justicia; Comisión Federal de Comercio. 1997. Guía para el análisis de concentraciones horizontales. US.
- Donald, JM; 99. Cargill's Acquisition of Continental Grain. Anatomy of a Merger. Agricultural Outlook.
- El Morrocotudo. 2007. Miles protestan en México por alzas de productos básicos. Feb. 3 2007, CL, Consultado 1 nov. 2008. Disponible en <http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/8486>
- Engler, A; Hanuelhual, L. 2003. Influencia del mercado internacional de lácteos sobre el precio nacional de la leche: un análisis de cointegración. Agricultura Técnica 53(4):416-27.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación). 2008a. La crisis alimentaria a nivel regional: decisiones globales para un marco de acción. Seminario Crisis alimentaria y energética: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Santiago, CL, CEPAL.
- _____. 2008b. Base de datos FAOSTAT. División de Estadística.
- Fiscalía Nacional Económica s.f. Informe sobre operación de concentración Nestlé-Soprole.
- _____. 2004. Informe a la comisión preventiva central sobre denuncias de la asociación gremial de industrias proveedoras del sector privado del comercio y de supermercados AGIP AG; en contra de supermercados por abusos contra proveedores. Roles 170-01 CPC y 191-02 C. Santiago, CL.
- _____. 2006. Informe sobre la consulta de NESTLE Chile S.A. sobre alianza estratégica con SOPROLE SA. Rol NC 138-06. Santiago, CL.
- _____. 2007. Análisis económico de la industria de supermercados en el marco de la causa Rol 101/2006. Santiago, CL.
- Flores, M. (2008). La crisis alimentaria a nivel regional: decisiones globales regional para un marco de acción, Santiago, CL, Representación Regional Adjunta de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Fox, E. 2007. Economic Development, Poverty and Antitrust: The Other Path. Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas, 13.
- Gura, S. 2007. Livestock Genetics Companies. Concentration and Proprietary Strategies of an Emerging Power in the Global Food Economy. League for Pastoral Peoples and Endogenous Livestock Development. Supported by Greenpeace Germany.
- INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual); CLC (Comisión de Libre Competencia). 2008. Expediente N° 013-2007-CLC. Resolución 032-2008. Lima, PE.

- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2008. Evolución de los precios de productos agrícolas: Posible impacto para la agricultura de Latinoamérica y el Caribe.
- Leme, MF; Sousa, EL. 2000. Concentração no Agronegócio e o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Preços Agrícolas.
- Paulillo, LF. 2006. Agroindustria E Citricultura No Brasil: Diferenças E Dominancias. Rio de Janeiro: E-papers Servicos Editoriais Ltda.
- Megaagro. 2007. En Brasil sancionaron a 4 frigoríficos por formación de cartel. Comunicado de CADE. Consultado ago. 2008. Disponible en <http://www.megaagro.com.uy>
- Motta, M. 2004. Competition Policy: Theory and Practice. New York, Universidad de Cambridge.
- Observatorio Agrocadenas Colombia. 2006. Agroindustria y competitividad. Estructura y dinámica en Colombia 1992 - 2005. Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 2001. Global Forum on Competition. Contribution from Peru. Primera reunión del Global Forum on Competition. París, CCNM/GF/COMP/WD.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2004. Estructura de mercado, externalidades e intervención de carácter normativo. Informe sobre el comercio mundial 2004. CH.
- Paulillo, LF. 2006. Agroindustria E Citricultura No Brasil: Diferenças E Dominancias. Rio de Janeiro: E-papers Servicos Editoriais Ltda.
- Petrecolla, D. 2005. Sector de combustibles de el Salvador. Estudio sectorial de competencia. Superintendencia de Competencia de El Salvador.
- _____. 2006. Estudio sectorial de competencia en la agrocadena del arroz de Costa Rica.
- Comisión para promover la competencia de Costa Rica. San José, CR.
- Pomareda, C. 2006. Liberalización comercial, agricultura y pobreza: Condiciones en la cadena maíz-pollo en el Perú. Sin publicar.
- Porter, M. 1985. Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance. Nueva York, The Free Press.
- SDE (Ministerio de Justicia). 2006. Proceso administrativo n.º 08012.008372/1999-14.BR.
- SEAE (Ministerio de Fazenda). 2004. Parecer n.º 06298/2004/RJ. ATO DE CONCENTRAÇÃO n.º 08012.007052/2003-31.
- _____. 2007a. Parecer n.º 06609/2007/RJ. ATO DE CONCENTRAÇÃO n.º 08012.007600/2006-75.
- _____. 2007b. Parecer n.º 06595/2007/RJ. ATO DE CONCENTRAÇÃO n.º 08012.003296/2007-78.
- _____. 2008. Parecer n.º 06051/2008/RJ. ATO DE CONCENTRAÇÃO n.º 08012.012229/2007-44.
- Superintendencia de Competencia. 2008. Caso molinos de el Salvador S.A. de C. V. (MOLSA) - HARISA S.A. de C. V. (HARISA) SC-005-O/PA/NR-2008. San Salvador, SV.
- Superintendencia de Industria y Comercio. 2005. Resolución número 22625. Bogotá, CO.
- _____. 2007. SIC abre investigación contra FRI-GOSINÚ S.A. por prácticas restrictas a la competencia. CO. Disponible en <http://www.sic.gov.co>
- Thomas Rosch, J. 2006. Federal Trade Commission. Monopsony and The Meaning of "Consumer Welfare". A Closer Look at Weyerhaeuser. 2006 Milton Handler Annual Antitrust Review. Nueva York, US.
- Uralkali. 2008. Uralkali-Leader to Capture Growth. Results and Market Overview September.



Unidad de Modernización Institucional
Dirección de Liderazgo Técnico y Gestión del Conocimiento
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Tel.: (506) 2216-0222

Fax: (506) 2216-0233

Correo postal: 55-2200 San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro, 11101, Costa Rica

Correo electrónico: iicahq@iica.int

Sitio web: www.iica.int