

La agricultura colombiana y el TLC con Estados Unidos¹

Edgar Bejarano Barrera*

Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas e investigador del CID de la Universidad Nacional de Colombia, y profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia
correo electrónico:
ebejarano@cable.net.co

INTRODUCCIÓN

El debate que en los últimos años se ha dado alrededor de las posibilidades y riesgos de la agricultura colombiana frente a los procesos regionales de integración y en particular al tratado de libre comercio con los Estados Unidos, se ha caracterizado por confrontar posiciones extremas en pro o en contra de las bondades de ese tipo de acuerdos para el sector.

Quienes destacan las virtudes de los acuerdos, lo hacen apoyados en los postulados de la ventaja comparativa, y su principal conclusión es que el país debe

concentrar sus esfuerzos y recursos en los productos en los que cuenta con una clara posibilidad productiva y comercial y que le reportarán hacia el futuro mejores soluciones tanto en términos de valor agregado como de empleo y exportaciones. Esto significa también abandonar las políticas e instrumentos orientados a apoyar y soportar aquellos productos que por diversas razones (ambientales, tecnológicas, organizacionales, etc.) no tienen mayores opciones en los mercados.

Este tipo de enfoque respalda sus apreciaciones en análisis de precios y productividades relativas, en estimativos de

* Fecha de entrega, 30 de agosto de 2004. Fecha de aceptación, 12 de octubre de 2004.

¹ Este artículo forma parte de la memoria del diplomado sobre TLC Colombia - EE.UU., organizado por la Facultad de Economía. Será publicada en la serie Pretextos de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

los costos de la protección y de las distorsiones que introduce, en indicadores que valoran los costos de los recursos y en la simulación de escenarios que incluyen hasta un supuesto desmonte de las distorsiones introducidas por los apoyos otorgados a la agricultura en las economías desarrolladas y el escaso impacto que esto tendría en términos de modificar el estado de 'incompetitividad' de algunos productos colombianos. Paralelamente se proponen demostrar que buena parte de los recursos desempleados y los valores perdidos en los productos decadentes o en extinción se recuperarían con creces con los productos emergentes y los que consigan consolidarse.

Del otro lado, se encuentran los que piensan que la producción y los mercados agrícolas presentan muchas distorsiones y que esta situación es particularmente crítica en los Estados Unidos, aparte de que no se vislumbra una salida rápida a este tema debido a que depende de negociaciones multilaterales que involucran a otras regiones que son realmente resistentes al desmonte de estos apoyos, los que, además, justifican con un discurso y una historia que para nada son simplistas. Desde esta perspectiva, definitivamente Colombia no cuenta con los presupuestos ni con los recursos para compensar con políticas equivalentes ese tipo de distorsiones y el único mecanismo asequible que podría cumplir con esa tarea es la protección en frontera, la cual es justamente la que primero se negocia y entrega en los

acuerdos comerciales. Un proceso de negociación en esas circunstancias arranca con una inmensa asimetría que no se corrige simplemente con una agenda en apariencia generosa en los tiempos otorgados para desgravar; en la realidad, con estados deficitarios y que presentan serias limitaciones institucionales y estratégicas, al igual que con cadenas y agentes privados poco desarrollados y con reducida capacidad para cumplir funciones de coordinación y empuje.

En forma adicional quienes adhieren a esta tesis destacan el riesgo de desembarcar en una agricultura sobreespecializada y que difícilmente por su desarrollo, complejidad y patrón tecnológico y comercial captaría los recursos desplazados desde otros cultivos y regiones. Lo más probable es que por esta vía se llegue a marcos de desequilibrios sociales y regionales que resultarían inconvenientes cuando se piensa en asuntos como la ocupación y la recuperación del territorio, la política de paz, la lucha contra el desempleo y la pobreza rurales, entre otros aspectos. En ausencia de una adecuada movilidad rural de los recursos (por razones de localización, especificidad, calidad, falta de información, violencia, física miseria, etc.), esos desequilibrios se traducen en más indigencia rural o en migración y mayor pobreza urbana (urbanización de la pobreza rural).

Es muy probable que exista una tercera posición conceptual y de política que procure un cierto *trade-off* entre esos extremos y que, por ejemplo, acepte un re-

sultado como el de la visión más ortodoxa, pero siempre que el Estado colombiano cuente con estrategias y recursos suficientes para apoyar la consolidación y profundización de las actividades modernas y competitivas, lo mismo que la reasignación hacia otros frentes y trayectorias de desarrollo de los recursos, actividades y regiones que han sido desplazados². Lo realmente deseable, y no pensándolo sólo en contextos sectoriales sino en toda la economía, es que los ganadores incursionen por una trayectoria de expansión y de ganancias futuras que genere los recursos y dinámicas suficientes para avanzar en programas de inclusión para el resto de sectores y agentes que puedan haber perdido o quedado al margen.

Independientemente de la calidad y solidez de esos argumentos, lo cierto es que la integración es un proceso irreversible³,

caracterizado en algunos casos por fuertes asimetrías⁴ y en el que, si se repite la experiencia de otras naciones como México, muy seguramente se llegará a una agricultura transformada en su composición y con tendencia a sobreespecializarse. Además, en esa experiencia particular quedó demostrada la incapacidad económica e institucional del gobierno mejicano para sacar adelante las políticas de transición y fortalecimiento de los sectores con posibilidad de ser ganadores y de enfrentar la creciente pobreza que se generó en las áreas rurales⁵.

Quizás la inevitabilidad de la integración regional como los resultados de sobreespecialización de las economías nacionales no valga la pena debatirlos, en la medida en que se han convertido en hechos estilizados de la moderna economía global⁶ que se ha ido conformando a tra-

² No sobra advertir que el descarte de productos y subsectores debe ser el resultado de una restricción natural y de la existencia de grandes brechas en el desarrollo tecnológico (conocimiento) y organizacional, definitivamente no superables o tan sólo asumiendo enormes costos y tiempos muy extensos. También puede deberse a que se presentan alternativas más fluidas, eficientes y de bajo costo e inversión.

³ Irreversible en el sentido de que es una tendencia universal y visible en todos los continentes. Esto no significa que sea buena o mala en general o para algunos, sólo que es el ordenamiento dominante y respecto del cual, sí es posible adoptar acomodamientos y respuestas estratégicas y bien medidas.

⁴ Colombia se decidió por una construcción bilateral de la integración regional y esto, junto con sus tradicionales y crecientes fragilidades y dependencias ideológicas, políticas y económicas de los Estados Unidos, resaltarán aún más el peso de las asimetrías y le reducirán el espacio de negociación. Alternativamente, y en caso de que se radicalice la posición colombiana en algunos temas de negociación, el avance del proceso será menor y con seguridad tendrá que esperar a soluciones regionales de mayor espectro como, por ejemplo, trabajar más en fortalecer las relaciones con otros países o subregiones más semejantes.

⁵ En esta dirección se mueven los argumentos del excelente trabajo de René Villarreal (pág. 143). De otro lado, esta experiencia revela la incapacidad para generar los suficientes recursos y/o para transferirlos desde los sectores y las actividades ganadoras hacia las perdedoras o por lo menos más vulnerables; así mismo, también representa la historia habitual de los pobres (llámese nación, región o individuo), quienes difícilmente pueden aprovechar integralmente las oportunidades y completar para pagar la cuenta.

⁶ El informe de Naciones Unidas (UNCTAD) sobre la Inversión Extranjera Directa es muy ilustrativo de la

vés de la construcción de grandes bloques regionales. Lo realmente importante, en primera instancia, es la capacidad de negociación y el acomodamiento que cada economía logra en el proceso y mirada hacia el futuro, su capacidad para generar a través de esos acuerdos nuevas fuentes de crecimiento sostenido, así como instituciones para enfrentar los nuevos contextos y situaciones⁷.

Este documento no pretende entrar a terciar en el debate interno sobre las perspectivas de la agricultura frente a los acuerdos, puesto que su interés se concentra en abordar otros tópicos no tratados en esa controversia como tampoco en los ejercicios de evaluación de impacto del TLC (USA-Colombia), sean estos de naturaleza formal-como sucede con la aplicación de los modelos de equilibrio general computable- o de un perfil analítico especulativo (de economía política) e incluso hasta con matices de corte más jurídico.

La intención en este caso es referirse a otro tipo de distorsiones endógenas presentes en los mercados de prácticamente

todos los productos y servicios, incluidos los agrícolas; y que, desde la óptica de este artículo, posiblemente ya son o llegarán a ser mucho más determinantes en el futuro de cualquier sector o actividad a nivel global o nacional que cualquier distorsión exógena introducida y mantenida por la intervención de los gobiernos⁸.

Esas distorsiones endógenas tienen que ver directamente con la estructura de los mercados y el desarrollo corporativo alcanzado en cada caso. La moderna economía global se caracteriza por la formación y la consolidación de sistemas internacionalizados de producción bajo la coordinación y el control de grandes corporaciones transnacionales, las cuales se suelen ocupar de las actividades con mayor valor agregado y espacio de evolución, como sucede con la generación de conocimiento, logísticas e innovación; pero descentralizan en una multiplicidad de organizaciones menores localizadas en diferentes lugares del planeta aquellas tareas más simples, fáciles de estandarizar y de replicar⁹.

dependencia productiva y comercial en dos o tres productos a la que han llegado varias de las pequeñas economías de Europa y algunas centroamericanas.

⁷ Algunos teóricos del desarrollo moderno sostienen que parte del éxito en el proceso de liberalización e inserción internacional de los países asiáticos de industrialización reciente radicó en su capacidad para construir instituciones que propiciaran el crecimiento, el manejo de la volatilidad externa y la atención de los conflictos distributivos (ver comentario de David Vines al artículo de Irma Adelman).

⁸ Desmontar las intervenciones de los gobiernos no deja a los mercados en un plano de perfección.

⁹ Según informe UNCTAD, en el mundo se registran alrededor de 60.000 empresas transnacionales (TNC) que se relacionan con 800.000 filiales y un amplio espectro de otras organizaciones con las que sostienen estrechas relaciones comerciales y productivas manejadas a través de diversos arreglos institucionales (joint ventures, franquicias, representaciones, etc.).

Esos sistemas se encuentran muy desarrollados en sectores como el automotriz, electrónico, informática, farmacéutico, financiero-seguros y de telecomunicaciones, los cuales se distinguen por ser de los más transnacionalizados, consolidados, tecnológicamente avanzados y con una intensa dinámica de innovación, mientras que en otros sectores como la agricultura ese proceso de consolidación corporativa y de formación de sistemas internacionalizados de producción ya se inició, pero sin duda, se encuentra bastante más atrás de lo que se observa en los sectores de vanguardia.

La globalización corporativa de la agricultura y de la industria de alimentos es algo también irreversible y que debe ser tenido en cuenta al momento de evaluar cualquier iniciativa de internacionalización. Esta consideración no va en dirección a endurecer posiciones nacionales en materia de inversión extranjera, propiedad intelectual o políticas de competencia; aspectos sobre los cuales la negociación no es fácil y parece seguir patrones impuestos desde las economías más desarrolladas¹⁰. Por el contrario, lo que se pretende es más bien propiciar una reflexión y una reacción sobre el nivel de desarrollo corporativo de la agricultura y la agroindustria colombianas, la solidez y profundidad

de las interacciones en sus cadenas y clusters de valor, la dinámica tecnológica y de modernización general que allí se ha generado, la capacidad real para interactuar con jugadores globales con mayor complejidad y dimensión, las posibilidades y posicionamiento ante una futura división regional del trabajo, etc.¹¹

Esta reflexión es útil no sólo porque los clusters agrícolas en los Estados Unidos se han ido corporativizando en forma acelerada y extendiendo ese tipo de ordenamiento a toda esa nación y en diversos productos del sector, sino porque otras naciones y regiones, exitosas en la producción y el comercio internacional agrícolas, como sucede con Oceanía, han adoptado un patrón de desarrollo semejante. Además, con seguridad ese mismo patrón se proyectará a nivel regional y en ese proceso de seleccionar localizaciones y procurar ciertos desarrollos y especializaciones se tendrá que competir con otros países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

La competencia regional en ese proceso de división del trabajo involucra un conjunto amplio de variables locales que incluyen, entre otras, la base tecnológica de los procesos y actividades, la historia y tradición productiva, el desarrollo empre-

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de la inversión extranjera directa la lectura que se hace de la misma y la posición frente a ella ha cambiado radicalmente frente a lo vivido en las décadas del cincuenta, sesenta y setenta, y esto ha sido así tanto para las naciones en desarrollo como para las desarrolladas.

¹¹ Algo muy peculiar de la integración europea y de lo que va de la integración americana es justamente esa dinámica de fusiones y absorciones de orden corporativo, así como las relocalizaciones y la división y especialización del trabajo que va teniendo lugar al interior de las regiones.

sarial y la modernización agropecuaria, el tamaño del mercado interno y de sus posibles proyecciones hacia otras naciones o regiones, el desarrollo del sector de servicios¹² y otros activos intangibles (calidad institucional, capital humano, infraestructura, reputación internacional, etc.) que las transnacionales valorizan cada vez más al momento de tomar decisiones de inversión o de articulación contractual. Es posible que el problema no caiga en el terreno de la movilización de la inversión extranjera, pero sí se resuelva a través de la inserción de organizaciones locales en redes productivas y comerciales de mayor envergadura.

Como es apenas obvio que la agricultura no aguanta por la naturaleza de su proceso productivo y por la inmovilidad de algunos de sus factores (calidad de la tierra), niveles de fragmentación comparables con los de la industria, lo que sí es posible es que se produzca cierta especialización de algunas regiones y obvias conexiones con el mercado internacional, mediadas por corporaciones que controlan el comercio y la industrialización.

En este contexto, el país revela un desarrollo cuasi-corporativo en productos como la palma, el azúcar, las flores, el banano y el café, pero carece de una evolución semejante en productos como las frutas o las hortalizas en los que, según algunos estudios y también las experien-

cias de otras naciones como México, puede contarse con algún potencial y una posibilidad comercial efectiva. Justamente ese capital organizacional, que no es fácil construir, es uno de los determinantes del acceso a las redes de comercio controladas por los grandes jugadores globales y a la misma inversión extranjera directa.

Ese perfil corporativo de la globalización y de la integración regional conduce, por un lado, a reconocer que muchos agentes van a quedar al margen del proceso y, por otro, a que definitivamente ese componente microeconómico es el que termina por definir los resultados a los que finalmente se va a ver abocada una nación que se embarca en ese tipo de iniciativas, los cuales, además, tienen una elevada probabilidad de apartarse de lo que se espera con base en las conjeturas que se avanzan alrededor de las negociaciones y que suelen apoyarse principalmente en análisis de precios relativos y en cambios en las distorsiones comerciales y productivas, pero prácticamente nada en las estructuras de mercado y en su dinámica esperada.

Respecto de los agentes que no califican dentro de las nuevas reglas y parámetros del modelo global y de regionalización, algunos desaparecerán, pero otros podrán orientarse a los mercados locales con menor desarrollo y que no están dentro de los planes e intereses de los jugadores globales. Obviamente quedan otras alternativas de

¹² Artículos como el de R. Jones y H. Kierzkowski muestran el papel de los servicios facilitando las conexiones entre bloques de producción en una economía segmentada.

articulación para los excluidos y que dependerán sensiblemente de las políticas de desarrollo rural. Sobre este particular, debe hacerse alusión a las oportunidades para avanzar en un desarrollo rural no agrícola como podría suceder con el agroturismo y con otras opciones que cabría recrear en torno a la conservación y el desarrollo medioambiental, así como con la misma ocupación territorial.

Sin duda, una vez resueltos o puestos bajo control los problemas de violencia, de inseguridad y de atraso en la infraestructura física y social, las posibilidades de desarrollar un sector turístico, lo mismo que de aprovechar los recursos y la diversidad natural, son enormes para el país y esto no sólo dinamizará la inversión extranjera directa (IED) en dichas actividades, sino que moverá un amplio espectro de servicios complementarios y de ocupaciones.

ALCANCES DE LA DINÁMICA CORPORATIVA EN LA AGRICULTURA MUNDIAL¹³

Como ya se señaló, la agricultura y las actividades conexas con ella cuentan con un grado de profundización corporativa que se encuentra lejos del observado en otros sectores. Sin embargo, se identifican procesos de consolidación que arrancan desde los mismos sistemas de distribución de comestibles y que alcan-

zan a industrias como la de agroquímicos, semillas, drogas veterinarias y biotecnología; es más, en la actualidad, el centro de gravedad de los diversos clusters agrícolas se localiza en los denominados gigantes de la genética, los cuales han ido extendiendo su dominio a industrias como la de agroquímicos y la de semillas.

Los modernos mega sistemas de distribución se han ido posicionando a nivel mundial, de manera que las 32 supercadenas más grandes vendieron en el año 2000 alrededor de US \$949 mil millones, cifra que se estima representa un 34% de toda la venta mundial de comestibles (US \$2.8 billones). Dentro de ese mismo grupo de los mega mercados, las 10 más grandes cadenas de distribución de comestibles, que por lo regular expenden otras líneas de productos, alcanzaron para ese mismo año una cifra de ventas cercana a US \$ 551 mil millones, de los cuales un 36% fueron controlados por Wal-Mart con presencia en 11 países y 11% por Carrefour con inversiones en 22 naciones. En el caso particular de los Estados Unidos, se ha estimado que los cinco mayores distribuidores de comestibles manejan un 52% de ese mercado.

Es interesante destacar que está en marcha un intenso proceso de fusiones al interior de los sistemas modernos de distribución y desde ya se anticipa que con seguridad en un futuro no muy lejano no quedarán más de 6 a 10 compañías mane-

¹³ La información sobre este tema se ha obtenido de ETC Group, Scrip's Pharmaceutical League, Fountain Agricounsel, Prepared Foods y Fortune Global.

jando ese negocio a nivel mundial. Por otro lado, se hace evidente la capacidad de coordinación y dominio que estas organizaciones han adquirido sobre las cadenas de valor relacionadas con comestibles y su poder de negociación en el reparto de los valores que se generan¹⁴.

De manera semejante a lo que pasa con los mega-distribuidores, en la industria de alimentos también se cumple un proceso de consolidación¹⁵ que busca mejorar la capacidad negociadora en las cadenas y clusters, pero también defender marcas y extenderse hacia áreas geográficas en las que carecen de presencia. Para suministrar una idea de dimensión, en el año 2000, las ventas de las 10 empresas más grandes de la industria de alimentos fueron apenas un poco más de 40% de lo vendido por los 10 mayores mega-distribuidores y las ventas de Nestlé, la más representativa, sólo llegan a ser un 25% de las de Wal-Mart.

En la industria de agroquímicos destaca también la fuerte concentración existente, de manera que las dos más grandes empresas (Syngenta-Novartis + Séneca- y Pharmacia-antigua Monsanto-) concen-

tran un 34% del mercado global de ese grupo de productos y las cinco mayores, que incluyen además a Aventis, Basf y Dupont; controlan un 64% de ese mismo mercado¹⁶. Por su parte, el mercado de semillas es un poco menos concentrado y las 10 mayores compañías manejan un 30% del mercado mundial de ese producto.

En el campo de la farmacéutica de productos veterinarios, las 10 mayores compañías controlan un 60% del mercado mundial para el año 2000¹⁷. Dichas compañías son subsidiarias de las grandes corporaciones farmacéuticas. En la actualidad en el sector farmacéutico 10 compañías manejan casi un 50% del mercado mundial¹⁸, mientras en 1981 ese mismo número de empresas controlaba un 20%.

En la agrobiotecnología se cumple un proceso interesante que se encuentra muy relacionado con las corrientes opuestas de opinión acerca de las bondades y riesgos de los transgénicos y que, de alguna forma, se ha reflejado en movimientos al interior de esta industria. De hecho, al tiempo que algunas compañías han abandonado este tipo de investigaciones

¹⁴ Para darse una idea rápida de magnitudes, una cadena como Wal-Mart es apenas superada en dimensión económica por organizaciones como Exxon y Mobil.

¹⁵ En los 6 años que precedieron al 2001, se ha calculado que la cifra de fusiones en la industria de alimentos y bebidas alcanza a los US \$120.000 millones

¹⁶ Como un dato de interés, en Norteamérica se venden casi un 30% de todos los agroquímicos utilizados en el planeta.

¹⁷ Las ventas en el mercado de medicinas veterinarias y de complementos alimenticios, o el mercado de la salud animal, asciende para el año 2000 a la suma de US \$20.000 millones. Ese mercado es de menor tamaño que el de agroquímicos (US \$30.000 millones) y que el de semillas (US \$24.000 millones).

¹⁸ La magnitud de ese mercado mundial es de US \$ 320 mil millones.

y negocios (Novartis, AstraZeneca y Pharmacia) otras han ingresado con gran ímpetu (Bayer, Basf). Lo cierto es que, en la actualidad, siete de los gigantes genéticos se han ubicado como las mayores corporaciones de agroquímicos y cinco de ellos clasifican también en el grupo de las 10 mayores corporaciones productoras de semillas¹⁹.

Como quiera que sea, la producción de transgénicos continúa siendo muy localizada, ya que un 98% de esos cultivos se encuentran en Estados Unidos, Argentina y Canadá. Así mismo, los productos modificados son básicamente la soya, el maíz, el algodón y la canola, aparte de que en un 75% del área que ha sido cosechada lo que se ha buscado es ganar en la tolerancia a los herbicidas.

CONSOLIDACIÓN Y CORPORATIVIZACIÓN EN LA AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Para contextualizar este tema, es importante señalar que, a pesar de lo que podría pensarse de manera un tanto ligera, la agricultura de los Estados Unidos es una actividad con una dimensión importante

para esa nación y para los mercados internacionales de los productos de ese sector.

Aparte de contar con un PIB agrícola que para el año 2002 alcanzó un valor de US \$217 mil millones de dólares, alrededor de un 25% del mismo es exportado mientras que sus importaciones representan un 20% de esa producción interna. Cabe señalar que en productos como el trigo y el arroz se exporta un 48% y 42% de la producción nacional respectivamente, mientras que en otros rubros como algodón y soya las exportaciones pesan, en su orden, 39% y 37% del producto; así mismo, se calcula que los Estados Unidos son el destino para un 14% de las importaciones mundiales de productos agropecuarios. Dadas esas proporciones, es apenas obvio que para los productores e industrias estadounidenses sea muy importante el acceso a otros mercados, como lo es también para los productores agrícolas del resto del mundo poder ingresar sin restricciones ni distorsiones al mercado de los Estados Unidos²⁰.

Las cadenas y clusters agrícolas de los Estados Unidos también asisten a un drástico proceso de concentración, el cual arranca desde las mismas granjas y se extiende, como se señaló, hasta los canales

¹⁹ Esto sugiere cierto poder de control sobre los clusters de valor que se han ido construyendo a partir de la fuente de generación de conocimiento. Además, esa fuente es por sí misma muy concentrada puesto que un 75% de las patentes en agrobiotecnología han sido obtenidas por seis grandes corporaciones de la genética (Pharmacia, Dupont, Syngenta, Dow, Aventis, Basf, Bayer).

²⁰ Los productos agrícolas de exportación más importantes para los Estados Unidos son la soya, el maíz y las hortalizas; en tanto que en las importaciones sobresalen las frutas y las hortalizas.

de distribución. Esa dinámica, favorecida en gran medida por la misma política agrícola, le ha restado capacidad de negociación y reducido la participación de los productores agrícolas en el valor del producto final.

Aparte de esas drásticas transformaciones en las relaciones de poder y en la interacción entre los agentes al interior de las cadenas y clusters, la agricultura de los Estados Unidos ha ido desplazándose a nuevos frentes de interés y preocupación como el de los asuntos ambientales.

El proceso de consolidación a nivel de granjas es evidente. De hecho, desde 1930 hasta la fecha, el número de unidades productivas pasó de 7 a 2.1 millones, además de que tan sólo 170.000 granjas responden por el 68% de la producción actual.

En el largo plazo, este proceso de consolidación productiva ha sido provocado por el uso creciente, inducido en parte por las políticas, de complejas tecnologías intensivas en capital y conocimiento, que han dado lugar a una sobreoferta de productos y con ello a una disminución de los precios y márgenes pagados a los agricultores. Paralelamente, los productores se enfrentan a estructuras de mercado fuertemente imperfectas, tanto del lado de los insumos como de los productos finales, lo que ha derivado en una enorme dificultad para operar en forma independiente

y en un sometimiento absoluto a sistemas contractuales con mucha asimetría. El resultado práctico de todo esto no puede ser otro diferente a una distribución de valores inequitativa que conduce a que de cada cinco dólares pagados por el consumidor final apenas uno llega al agricultor²¹.

Pero la política agrícola no sólo ha sido responsable de la concentración en la producción por sus efectos sobre las cantidades y los precios, sino también porque en su aplicación ha sido influida por el poder de los *lobbies* adelantados por las grandes corporaciones, los cuales han conseguido que sólo un 10% de los agricultores capturen las dos terceras partes de los pagos directos del gobierno²².

Debe destacarse que el control corporativo no sólo se extiende prácticamente a casi todos los productos principales sino que se ha difundido a los distintos procesos, incluida la producción primaria a través de la adquisición de granjas.

Estados Unidos cuenta con varias corporaciones (9) que califican dentro de las 20 más grandes del mundo en el sector agroalimentario y que, además, exhiben un desempeño comercial destacado. Organizaciones como Cargill que es especializada en cereales se estima registra un comercio cercano a los US \$50 mil millones al año, el cual es ligeramente inferior al de Philip Morris y se encuentra por en-

²¹ Keeney, D. y Kemp, L., "A New Agricultural Policy for The Unites States", 2001.

²² Nada más, basta con observar que los mayores apoyos de la política agrícola en Estados Unidos se han orientado a productos como el maíz, el trigo, el arroz, el algodón y la leche.

cima del de la Suiza Nestlé, de Pepsi Cola, Coca Cola, Unilever (holandesa) y Danone (francesa). Pero están también otras compañías agroalimentarias de Estados Unidos como Conagra, Nabisco, Archer Daniels (en grasas vegetales) y General Mills, cuyo comercio no es para nada despreciable, pues se encuentra en el rango de 8 a 25 mil millones de dólares.

Aparte de esa estructura y poder corporativo que los Estados Unidos registra a nivel internacional en la industria de alimentos y bebidas, debe señalarse, además, la fuerte concentración que se observa en su mercado interno para varios subsectores. En la siguiente tabla se ilustra el porcentaje del mercado controlado por las cuatro firmas más importantes en cada industria.

INDUSTRIAS	PORCENTAJES%
Empacadores de carne vacuna	81
Empacadores de carne de cerdo	59
Producción de cerdo	59
Producción de pollo	46
Producción de pavo	45
Distribución al detal de alimentos	60
Producción de etanol	49
Exportaciones de maíz	81
Molinería	61
Exportaciones de soya	65
Manipulación de granos	60

Estos resultados, que son particularmente sugestivos por tratarse de un sector como la agricultura, se hacen mucho más complejos cuando se presta atención a las

conclusiones de algunos trabajos en el sentido de que las ganancias del dumping, que son evidentes y significativas en varios productos, son apropiadas principalmente por las grandes corporaciones que controlan las cadenas y clusters de valor. El mecanismo de apropiación es a través de la compra de productos e insumos de origen agrícola a bajo precio, así como mediante el control o participación en las industrias productoras y proveedoras de insumos para la agricultura. Como es obvio, este mecanismo se hace más complejo y eficiente en la medida en que estas grandes organizaciones se han globalizado y tienen acceso a los diferentes mercados de exportación e importación del mundo; de hecho, su gestión global no es exclusivamente comercial sino que se proyecta también al componente productivo e industrial. De este modo, consiguen poner en competencia a los productores e industriales de distintos lugares del globo y generar un equilibrio de bajo nivel que termina por fortalecer sus resultados económicos.

Según un artículo del Institute for Agriculture and Trade Policy, basado en información del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) y de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), al comparar costos de producción, con precios de oferta en la granja y precios de exportación, se observa que, en el 2002, el trigo fue exportado con un precio que se encontraba 43% por debajo de su costo de producción, la soya exhibió un precio

inferior en 25% a su costo mientras el maíz tuvo un precio 13% por debajo, el algodón 61% y el arroz 35%.

La otra cara de la agricultura de los Estados Unidos, que contrasta con esa fuerte consolidación observada en los diferentes procesos, y con la preocupación presente desde la posguerra, en la política agrícola por generar una oferta abundante de productos vía la mecanización, la creciente utilización de agroquímicos y pesticidas, etc.; es la de hacer un mayor énfasis en los asuntos medioambientales, la agricultura orgánica alternativa, la producción de energía y los futuros reordenamientos de la producción mundial agrícola. Sobre esto último, debe señalarse el continuo crecimiento de las exportaciones de tecnología a países emergentes que son productores y exportadores, como sucede con Brasil y la China, y que va a conducir a que se vaya cerrando la brecha técnica con los agricultores de los Estados Unidos, caracterizados por su mayor eficiencia física más no siempre económica.

Pero esa orientación cada vez más corporativa de las cadenas de valor y de los clusters agrícolas no es una característica exclusiva de los Estados Unidos; de hecho, en otra región de enorme importancia en el comercio internacional de ese grupo de productos como lo es Oceanía

se cumplen transformaciones relativamente semejantes. Nada más, para dar una idea rápida, Australia exportaba alrededor de US \$15 mil millones de dólares e importaba unos US \$3 mil millones de dólares en productos alimenticios y derivados²³ a mediados de los años noventa. Esas exportaciones se han orientado principalmente (80%) hacia el mercado asiático.

La experiencia organizacional de Australia es bien interesante. Por ejemplo, las exportaciones de carne ascendían en los noventa a una cifra cercana a los US \$2.500 millones y en carne vacuna los principales productores, según la Corporación Australiana de Productos Cárnicos y Ganado²⁴, eran: Australian Meat Holding, Nippon Meat Packers, R. J. Gilbertson, Metro Meat y QAC; por su lado en carne de ovino sobresalían otras organizaciones como McPhee Group, R. J. Fletcher, Southern Metas y Tatiara Meat Company. La situación en el sector de lácteos no es muy diferente: Australia es el tercer exportador mundial de productos lácteos²⁵, vende en el exterior un 45% de su producción de leche y alrededor de 65% de los productos lácteos que procesa. Victoria es una región que concentra un 62% de la producción y un 85% de las exportaciones del sector de lácteos del país, mientras que dos organizaciones ganade-

²³ Las exportaciones de este sector representan un 23% del total de las exportaciones de esa economía

²⁴ Esta Corporación es la encargada de la promoción del sector dentro y fuera del país.

²⁵ Australia sólo produce el 2% de la producción mundial de leche, pero controla un 10% del comercio mundial de productos lácteos.

ras denominadas Murray Goulburn y Bonlac Foods, que agrupan 3.400 y 3.200 ganaderos respectivamente, controlan cerca del 50% de la producción de leche en Australia. Pero además están otras empresas claves como Kraft, Nestlé, National Dairy, Dairy Farmers, UMT, QUF Industries y Norco. En otros productos, como es el caso de los vinos, Australia cuenta con unas 1.000 empresas vitivinícolas, pero sólo cuatro de ellas (Southcorp, Orlando Wyndham, BRL Hardy y Mildara Blass) controlan un poco más de 80% de la recolección nacional.

En general, para casi todo los productos, sin importar el grado de desarrollo empresarial u asociativo, el gobierno ha creado corporaciones o consejos que son los encargados de velar por los intereses de los diferentes subsectores productivos, pero en especial por la gestión exportadora.

Estas dos experiencias, Estados Unidos y Australia, se han traído a colación con el ánimo de ilustrar una tendencia internacional que se ha establecido en la agricultura y sus cadenas y clusters asociados y que, sin lugar a dudas, se marcará mucho más en la medida en que los resultados de la investigación biotecnológica y todos los desarrollos en logística comercial permitan una mayor diferenciación de los productos y también una oferta genérica de bajo precio.

Además, no sólo se busca destacar esa mayor complejidad para acceder y mantenerse en los mercados de alimentos, bebidas y materias primas, o mostrar el perfil promedio de los jugadores globales en esos mercados sino, en especial, llamar la atención sobre la importancia del desarrollo organizacional y de sus conexiones locales e internacionales como una de las fuentes más importantes y determinantes de las ventajas comparativas. Quizás en países como Colombia, al intentar identificar posibilidades y riesgos comerciales, este tipo de análisis se margina cuando, en la práctica, puede llegar a ser de lo más decisivo en los resultados esperados.

Para terminar esta rápida reflexión, conviene hacer referencia a lo que finalmente le ha sucedido al sector agrícola mexicano con Nafta y, en particular, a las dinámicas corporativas que también se han hecho presentes en este caso.

LA AGRICULTURA MEXICANA Y EL TLC CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ²⁶

Hacer alusión al caso de la agricultura mexicana frente al TLC con Estados Unidos y Canadá, de ninguna manera pretende insinuar que el sector agrícola colombiano va a repetir la misma historia y seguir por un sendero semejante. De he-

²⁶ El libro de René Villarreal junto con el excelente artículo de Steven Zahniser y John Link publicado en el Outlook-USDA de julio de 2002 son las referencias centrales en esta parte del documento.

cho, en México, se conjugan factores que hacen la diferencia como su localización; la menor importancia relativa de la agricultura en su economía; las relaciones históricas que ha sostenido con Estados Unidos, en especial en la zona fronteriza; la forma misma como avanzó su liberalización económica antes de involucrarse con Nafta; los contextos y las oportunidades abiertas cuando arrancó su internacionalización²⁷, etc.

Lo realmente interesante de la experiencia de México es el hecho mismo de enfrentar un acuerdo de integración con economías más grandes y desarrolladas, la modalidad misma de esa negociación y los sucesos estilizados que se identifican en tópicos de interés como la inversión extranjera directa.

En el caso particular del sector agropecuario, el proceso de negociación prefijó unos criterios para desmontar la protección en frontera, pero dejó abierta la puerta a factores que representaban asimetría y desventaja para México, sobre todo debido a su incapacidad económica, institucional y técnica para desarrollar y sostener programas que no sólo fuesen de magnitud comparable con la de Estados Unidos, sino que siquiera pudiesen mitigar en algo el efecto acumulado de una

historia muy larga de apoyos internos y de subsidios.

En materia de acceso a los mercados y de protección en frontera, Nafta condujo a remplazar el sistema de protecciones establecido por aranceles menores o por cuotas-arancel, pero en cualquier caso, se negoció su desmonte para los años 2003 o 2008. Cuando sean eliminados, tanto la cuota, el arancel aplicado sobre la cuota y también el aplicado sobre las importaciones por encima de la cuota; México entraría a implementar una salvaguardia especial para las importaciones de cerdo en pie, productos de la papa, manzanas frescas y extracto de café. Así mismo, Estados Unidos impondría una salvaguardia especial sobre una base estacional para cultivos de la horticultura seleccionados.

Sobre lo anotado en ayudas, en Nafta los apoyos internos se consideran de vital importancia para el sector agropecuario y se reconoce que el gobierno mexicano tiene el derecho a sustituir el sistema de protección comercial por un sistema de apoyo directo, así como a brindar el soporte necesario a la infraestructura de servicios, a los programas sanitarios, fitosanitarios y de investigación, a la asistencia técnica y a la información de mercados.

También se dejó espacio abierto para

²⁷ A manera de ejemplo, hay una literatura que sostiene que la experiencia de los NIC (países asiáticos de industrialización reciente), estuvo ampliamente favorecida por esos elementos de oportunidad como la situación crítica de los países latinoamericanos en los ochenta, el hecho de que la China aún no hacía parte del paisaje económico mundial y, obviamente, haber aplicado un enfoque de políticas y reformas en dirección contraria a lo dominante en ese momento.

la aplicación de subsidios a la exportación en la medida en que las partes pueden imponer impuestos compensatorios a todos aquellos productos subsidiados y a mantener esos subsidios cuando algún país miembro importe productos de fuera de la región que hayan recibido subsidios.

Este argumento ha permitido a Estados Unidos utilizar el programa de incentivos en las exportaciones de lácteos hacia México, así como a Canadá y al mismo Estados Unidos emplear las garantías gubernamentales al crédito, para estimular las ventas de granos y aceites a México.

En el ámbito sanitario y fitosanitario, Nafta requiere que las medidas se fundamenten en bases científicas, que sean transparentes, no discriminen y restrinjan al mínimo el comercio. Igualmente, el acuerdo ha previsto mecanismos de cooperación técnica en ese terreno, pero en la práctica, para los casos en los que se presentan los mayores problemas (aguacates, cerdo, vacunos, cítricos, manzanas), se han terminado diseñando soluciones a nivel subregional e incluso por iniciativa de los cultivadores para hacer posible el comercio. En definitiva, este tipo de barreras han desembocado en la aprobación del ingreso de productos procedentes de ciertos orígenes (v. gr. del Estado de California,

pero no de la Florida o de Sinaloa y Sonora, pero no de otros lugares), y a su rechazo cuando se trata de otros.

Ciertamente México aumentó sus apoyos a la agricultura de 0.6% a finales de los ochenta a 1.4% del PIB agrícola en el 2002 y, para este último año, no cabe duda de que esa proporción resulta superior a la de la Unión Europea (1,3%) y a la de los Estados Unidos (0.9%). Sin embargo, los antecedentes acumulados en ayudas y las condiciones iniciales en que se han aplicado las mismas son radicalmente diferentes; además, en la nación azteca, se carece de la institucionalidad y de la experiencia para producir resultados eficientes, de manera que buena parte de esos recursos terminaron paliando la creciente pobreza rural o desviados a otros usos cuando se dirigieron al componente comercial de la agricultura²⁸.

En cuanto al impacto agregado de Nafta sobre la balanza agropecuaria de México, es evidente que después de 1995 el déficit ha sido continuado y con tendencia a un mayor deterioro. Este resultado se encuentra muy en línea con una profundización de la caída, que ya se venía dando desde mediados de los ochenta, en la participación de las exportaciones agropecuarias dentro de las exportaciones

²⁸ En las economías en desarrollo es frecuente que la eficiencia de los recursos de capital se vea limitada por la carencia de otros factores (v. gr. capacidad empresarial), que su magnitud resulte insuficiente frente a los retrasos y por ello nunca se consigan las complementariedades deseables entre factores o que sencillamente no se cuente con la institucionalidad necesaria para efectuar las asignaciones correctas y disponer de controles apropiados.

totales de la economía²⁹.

Es claro el notable crecimiento del comercio agrícola entre los socios de Nafta en el periodo 1993-2000, de manera que las exportaciones agrícolas desde los Estados Unidos hacia Canadá y México pasaron de US \$9.0 billones a US \$14.2 billones, mientras que sus importaciones agrícolas desde esas dos naciones se movieron de US \$7.4 billones a US \$13.7 billones.

Ese cambio de magnitud se complementa con cierto desplazamiento del comercio agrícola que antes se hacía con terceros, pero que ahora beneficia a los socios³⁰. De hecho, en la actualidad Canadá es el segundo mercado consumidor, después de Japón, de los productos agrícolas de Estados Unidos y da cuenta del 15% de las exportaciones agrícolas de la potencia para el 2000. Sin embargo, ese resultado es preciso sopesarlo con la mayor dinámica que exhiben las importaciones agrícolas mexicanas desde los Estados Unidos para el periodo 1993-2000 (8.8% anual frente a 6.1% anual de Canadá).

Es interesante señalar que siete productos (piensos, carne, ganado en pie, café, chocolate, harina de soya y lechugas) aglutinan el 24% de las importaciones agrícolas canadienses desde los Estados Unidos,

mientras que ese mismo número de productos (soya, carne, trigo, algodón, sorgo, maíz y piensos) dan cuenta del 50% de las importaciones agrícolas de México procedentes de los Estados Unidos.

Es indiscutible la posición dominante de la oferta agrícola de Estados Unidos, tanto en el mercado de Canadá, donde participa con un 66% de todas las importaciones agrícolas de esa nación; como en el de México, donde esa participación asciende a 77%.

Como es apenas razonable, Estados Unidos también importa productos agrícolas desde México, configurando en este caso un intercambio bastante estacional y dependiente en un 55% de productos como el café, los tomates, el ganado, el brócoli, la coliflor, el pimentón, las uvas y la cerveza. En cuanto a las importaciones de los Estados Unidos desde Canadá, éstas se concentran en un 52% en carne vacuna, ganado en pie, carne de cerdo, cerdo en pie, aceite de canola, trigo, alimento para animales (piensos) y galletas.

Como quiera que sea la estructura del comercio intra-Nafta, la conclusión de fondo para México es la de que los procesos de liberalización, apertura e integración no han sido en general favorables para su sector agropecuario, a pesar de que al-

²⁹ Antes del ingreso de México al Gatt, el valor máximo de esa proporción fue de 12.9%, al iniciar Nafta se encontraba en 4.4% y para el 2003 había descendido a 2.8%.

³⁰ En la literatura internacional sobre integración, autores como De Melo, A Panagariya y J. Bhagwati, entre otros, advierten sobre los sesgos intrabloque del comercio y la posibilidad de converger hacia una economía mundial fraccionada en tres grandes ordenamientos regionales (continentales).

gunos rubros de la producción agrícola han ganado.

En México, los ganadores han sido las legumbres y hortalizas frescas, el tomate y las frutas frescas; mientras que los perdedores se agrupan en los granos y oleaginosas, y el café crudo en grano. Para la ganadería los efectos han sido marginales, lo mismo que para la caza y la pesca.

La experiencia mexicana permite apreciar las posibles consecuencias en términos de área, empleo, valor agregado y generación de divisas de un fortalecimiento en frutas y hortalizas frente a un deterioro en granos y oleaginosas.

Sin duda, en ocupación de área, los granos y oleaginosas pueden ocupar hasta ocho veces el espacio utilizado en frutas y hortalizas, pero en la relación valor generado contra espacio utilizado son de lejos más eficientes las segundas que los primeros. No sucede lo mismo en la creación de puestos de trabajo, pues resulta ser el doble en granos y oleaginosas frente a frutas

y hortalizas. Para cerrar la comparación, la generación de divisas es significativamente mayor en frutas y hortalizas, en particular por el efecto de estas últimas.

Este doble resultado de desocupación de recursos (tierra, trabajo) frente a una mayor generación de valor y divisas, obliga a una estrategia de reasignación que no necesariamente compromete a las mismas regiones ni empresarios. Lo que se observa es una profundización de la especialización productiva que atrae un tipo de recursos, pero que desplaza a otros.

Justamente la búsqueda de un nuevo espacio económico (puede ser no agrícola e incluso no rural) para lo marginado y excluido, es la estrategia de corte estructural y por encima del asistencialismo encaminado a paliar la pobreza rural o de los flujos masivos de crédito en procura de promover una acelerada modernización de corto plazo, que termina siendo muy local en términos espaciales y de agentes.

Definitivamente uno de los resulta-

MÉXICO: SUPERFICIE COSECHADA, VALOR DE LA PRODUCCIÓN, DIVISAS GENERADAS Y EMPLEO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS (1960-1998) EN PORCENTAJES (%)

Cultivos	1960-1962		1980-1982		1996-1998		1996-1998	
	Superf.	Valor	Superf.	Valor	Superf.	Valor	Divisas	Empl.
Granos y oleag.	74.7	39.7	60.6	36.3	64.5	39.3	5.1	49.9
Frutas y hortal.	4.1	18.3	6.1	33.2	8.6	34.6	62.7	22.6
Hortalizas	2.3	6.7	2.3	18.6	3.2	20.4	48.0	10.6
Frutas	1.8	11.6	3.7	14.6	5.4	14.2	14.7	12.0
Otros cultivos	21.2	42.0	33.3	30.5	26.9	26.1	32.0	27.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Schwentesius, Rita y Manuel Ángel Gómez (2000)

dos más sobresalientes de Nafta es la inversión que han adelantado las compañías procesadoras de cada nación en los otros países del acuerdo. Sin duda, a través de los acuerdos de integración, se establecen reglas claras que garantizan que los inversionistas extranjeros puedan retener y remesar sus utilidades, recibir un tratamiento semejante al de las empresas nacionales y contar con estabilidad legal, pues no está permitido modificar la legislación y afectarles su *statu quo*.

La importancia de la IED es de tal orden que a finales de los años noventa, las ventas de las filiales de la industria de alimentos de los Estados Unidos en México y Canadá ascendieron a US \$26 billones, cifra que superó las exportaciones de alimentos procesados hacia esos mismos mercados y que alcanzó el valor de US \$7.9 billones.

Esa dinámica de la IED, más complementaria que competitiva con el comercio, ha conducido a que México sea el segundo receptor de IED de la industria procesadora de alimentos de los Estados Unidos. Dicha inversión se ha dirigido sobre todo a la fabricación de mayonesa, concentrados y condimentos, pastas y productos relacionados, conservas y carnes congeladas. Tan sólo un 5% de esa inversión se ha localizado en el sector de frutas y vegetales, 15% en bebidas y 10% en productos de la molinería y la panadería.

Canadá sigue a México como el tercer destino más importante de la IED de la industria procesadora de alimentos de los Estados Unidos. Entre esas inversiones so-

bresale la de Cargill en la actividad procesadora de granos, Archer-Daniels-Midland forjando una alianza estratégica con United Grain Growers, y otras operaciones más de joint-venture que se han conformado para facilitar el comercio transfronterizo.

Pero también las grandes compañías mexicanas de panadería (Gibsa), molinería (Minsa), tortillas (Gruma), y de desarrollo de alimentos (Desc), han adquirido una variedad de empresas de la industria de alimentos en los Estados Unidos. Por el lado de la IED de la industria canadiense de procesamiento de alimentos, se observa una caída desde 1998 como reacción a la apreciación del dólar y a la relativa madurez alcanzada por esa industria en los Estados Unidos.

Para concluir sobre esa dinámica de IED intra-Nafta, desde los años noventa existe un estrecho vínculo en magnitud y dirección entre los flujos de exportaciones e IED desde Estados Unidos hacia Canadá; por el contrario, en el caso México, los flujos de IED se han situado por encima de los de exportaciones desde mediados de esa misma década. Este último resultado es bastante consistente con lo que se presume debe ser la relación entre comercio e inversión cuando se trata de países semejantes, frente al caso en que son economías muy diferentes.

En definitiva, el comportamiento de la inversión foránea al interior de los bloques de integración es de vital importancia, puesto que determina la estructuración de los mercados y la división regional del

trabajo. Ciertamente las cadenas y clusters agroalimentarios cuentan con un menor desarrollo corporativo que el observado en otras actividades, pero con seguridad ese será uno de los componentes fundamentales de su evolución durante los próximos veinticinco años, lo cual, desde ya, anticipa transformaciones profundas en la concentración y distribución espacial de actividades, el control de los mercados, el desarrollo tecnológico y la formación de precios (precios de transferencia contra precios de mercado)³¹.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman I,—“Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política”, publicado en *Fronteras de la economía del desarrollo*, Editado por G. Meier y J. Stiglitz, Banco Mundial y Alfaomega, junio 2002 (ver comentario de David Vines).
- Balcázar, A., Orozco, M. L. y Samacá, H. “Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia”, Consultoría para el Banco Mundial y la FAO, mayo 2003.
- ETC Group, “Globalización S.A. Concentración del poder corporativo: la agenda olvidada”, No. 71, julio/agosto 2001,
- Institute For Agriculture and Trade Policy, “United States Dumping on World Agricultural Markets”, abril 2004.
- Jones, R. y Kierzkowski, H., “Globalization and the Consequences of International Fragmentation”, publicado en *Money, Capital and Trade: Essays in honor of Robert Mundell*, Edited by Calvo, G., Dornbusch, R. y Obstfeld, M., MIT Press, 2001.
- Keeney, D. y Kemp, L., “A New Agricultural Policy For the United States”, Institute For Agriculture and Trade Policy, 2002.
- OMC, “Examen de las políticas comerciales de Estados Unidos”, Informe de la Secretaría, 17 de diciembre de 2003.
- Schwentenius, Rita y Manuel Ángel Gómez, “Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: evaluación a 10 años”, CIESTAAM, 2003, 2004.
- Villarreal, R., “TLCAN 10 años después: experiencia de México y lecciones para Colombia y América Latina”, CECIC, 2004.
- Zahniser, S. y Link, J., “Effects of North American

³¹ Por lo regular los análisis de las bondades y riesgo de un proceso de integración se hacen sin tomar en cuenta los desarrollos corporativos que se van a desencadenar al interior del bloque comercial y lo que eso significa en la división del trabajo, la formación de precios y la estructuración de los mercados.

