

CONCLUSIONES

En las últimas décadas, los mercados agroalimentarios han experimentado rápidos cambios. Este entorno dinámico ha puesto presión sobre el enfoque tradicional en el sector donde el concepto de «poner en marcha la agricultura» está siendo reemplazado por «hacer que los mercados funcionen» para sostener el progreso económico. Anteriormente, los ministerios de agricultura se limitaban a incrementar la productividad dentro de la finca sin poner atención al entorno favorable necesario para la competitividad del sector. No hay una estrategia estándar para proponer un programa de reforma de la industria agroalimentaria de países en desarrollo. Para que surja una reforma efectiva es necesario reconocer el papel que los planificadores de políticas pueden jugar para sostener la competitividad.

Una política pública creativa en esta economía global dinámica busca sostener resultados eficientes y justos para el sector agroalimentario. Esto requiere que los gobiernos desarrollen factores habilitadores esenciales, promuevan instituciones innovadoras, avancen políticas facilitadoras y mantengan la competitividad. Es necesario reconocer que si bien el sector agroalimentario es único, debe existir en el contexto más amplio de la economía nacional. Por lo tanto, la lista de medidas específicas que son consideradas aquí como esenciales, importantes y útiles para la agroindustria en los países en desarrollo deben ser integradas como parte de un marco político macroeconómico nacional.

El establecimiento de las «reglas del juego» en la forma de derechos de propiedad, especialmente en el caso de instrumentos para la propiedad física e intelectual, es un aspecto crítico para crear un entorno favorable para las agroindustrias. El cumplimiento de los contratos está incluido entre los factores habilitadores esenciales. Dado el aumento de la agricultura por contrato, de la coordinación vertical y la gestión de la cadena de abastecimiento por parte de las grandes compañías de alimentos, la eficiencia y la justicia del sector son socavadas si no existen leyes fuertes para asegurar que las obligaciones contractuales sean cumplidas por todas las partes involucradas en las transacciones. En principio, los pequeños agricultores desaventajados que participan en la agricultura por contrato pueden convertirse en actores eficientes de la cadena de abastecimiento si el aparato legal que rige los contratos hechos con las grandes agroindustrias cumple adecuadamente sus funciones. Del mismo modo, bajo un régimen legal adecuado, las compañías que ofrecen contratos pueden estar seguras de la entrega de los bienes y servicios contratados. El cumplimiento de los contratos usados por las agroindustrias es, sin embargo, una parte más de las «reglas del juego» establecidas por cualquier nación. Por lo tanto, los ministerios de agricultura deben expandir las soluciones legales a un amplio conjunto de transacciones rurales.

En las áreas rurales de economías emergentes hay a menudo altos riesgos ambientales e instituciones públicas débiles. En estas circunstancias, algunos segmentos de la economía pueden mostrar fallas de mercado si el Estado no cumple su función. El sector privado no tiene un gran interés en invertir en un entorno así y al Estado le falta capacidad para mejorarlo de modo de permitir inversiones. La promoción de instituciones innovadoras es fundamental para fortalecer el poder negociador de los agricultores. La posición de los agricultores en el mercado debe ser fortalecida en la mayoría de los países. Invertir en asociaciones de productores puede reducir los costos de transacción, fortalecer la posición negociadora de los agricultores y permitir el logro de economías de escala y, por lo tanto, estimular la producción de las fincas.

Finalmente, es necesario reconocer que muchos de los elementos requeridos para crear entornos favorables para las agroindustrias, por lo general, están fuera del mandato de los ministerios de agricultura, los cuales son la interfase típica con los participantes en el sector agroalimentario. El apoyo organizado de los interesados, posiblemente a través de sus asociaciones interprofesionales, se convierte así en algo esencial para asegurar que las instituciones oficiales adecuadas participen activamente en los procesos de reforma. También puede ser citada la función de las organizaciones internacionales para facilitar el compromiso del sector público por medio de la evaluación y la clasificación de los climas de negocios agroalimentarios.

Lecturas recomendadas

Lall, S. 2001. *Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report*. World Development, 29(9), 1501-1525.

Organization for Economic Cooperation and Development. 1992. *Technology and the Economy: The Key Relationships*. Paris: OECD.

Porter, M. E. 2004. *Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index*. Chapter 1.2 in *The Global Competitiveness Report, 2004-2005*. New York: World Economic Forum.

Westlake, M. 2005. *Addressing marketing and processing constraints that inhibit agrifood exports – A guide for policy analysts and planners*. FAO Agricultural Services Bulletin 160. Roma.

World Economic Forum. 2007. *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. New York: Palgrave Macmillan Ltd.

Sitios Web

El proyecto Doing Business, Banco Mundial:
<http://espanol.doingbusiness.org/home.aspx>

Marco de acción para la inversión
(en inglés: Policy Framework for Investment), OCDE
www.oecd.org/daf/investment/pfi
<http://www.oecd.org/dataoecd/29/41/38316751.pdf>

Informe de competitividad mundial (en inglés: Global Competitiveness Report), Foro Económico Mundial
<http://www.gcr.weforum.org/>

Agronegocios y agroindustrias, FAO:
www.fao.org/ag/ags/index_es.html

Trabajo sobre agroindustrias
(en inglés: Agro-industries work), ONUDI:
www.unido.org/doc/5070

Créditos

Autores: Ralph Christy, Edward Mabaya, Norbert Wilson, Emelly Mutambatsere y Nomathemba Mhlanga²

Grupo de apoyo: Carlos A. da Silva, Alexandra Röttger y Eva Gálvez (FAO), Dirección de Infraestructura Rural y Agroindustrias)

² Christy, Mabaya y Mhlanga – Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, N.Y. Estados Unidos de América. Wilson – Department of Agricultural Economics, Auburn University, Al., Estados Unidos de América. Mutambatsere – Banco Africano de Desarrollo, Túnez, Túnez



Entornos favorables para agroindustrias competitivas

Las agroindustrias pueden ser un motor para el crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo y su promoción ocupa un lugar preeminente en la agenda de los donantes, de los planificadores de desarrollo, de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. El fortalecimiento de la competitividad de las agroindustrias requiere que haya un clima o «entorno favorable» para los negocios. Sin duda, la competitividad a nivel del sector nacional está cada vez más estrictamente relacionada con los entornos favorables. Según este concepto, el desarrollo de agroindustrias competitivas requiere que sea creado un entorno favorable, a menudo por medio de procesos de reformas que pueden comenzar por lo que se conoce como «evaluación del clima de negocios». Si bien existen varios marcos para hacer estas evaluaciones, los enfoques actuales no fueron diseñados para evaluar el clima de negocios específico de las empresas del sector agroindustrial. Para reducir esta brecha, los elementos clave que constituyen los entornos favorables para las agroindustrias han sido identificados por la FAO en una serie de estimaciones en varios países. Los procesos de reforma en los países en desarrollo pueden ser analizados en dos dimensiones básicas, a saber, el nivel de riesgo (e incertidumbre) que enfrentan las agroindustrias cuando participan en negocios y la capacidad del Estado para contribuir a formar ese entorno favorable. Para que se realice una reforma efectiva, la apreciación de la función de los planificadores de políticas públicas puede tener un lugar fundamental como sostén de la competitividad. Más aún, muchos de los elementos requeridos para crear un entorno favorable para las agroindustrias están fuera de los mandatos corrientes de los ministerios de agricultura. La promoción por parte de las partes interesadas y organizadas se convierte así en un elemento esencial para asegurar que todas las ramas del sector público se comprometan en el proceso de reforma.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas los países en desarrollo han puesto énfasis especialmente en prescripciones económicas para «la corrección de los mercados», por medio de ajustes macroeconómicos, privatizando empresas estatales o abriendo mercados internos al comercio internacional de productos agrícolas básicos y de las divisas. Como consecuencia, una gran parte de la política de desarrollo económico se ha centrado en la creación de un entorno favorable¹ para la competitividad que pudiera atraer capital para invertir, tanto en soluciones generales basadas en el mercado como en estrategias empresariales específicas. Aquí se considera la competitividad como «el grado en el cual, bajo condiciones de mercados abiertos, un país puede producir bienes y servicios que satisfagan las pruebas de la competencia extranjera y simultáneamente mantengan y expandan el producto interno real» (OCDE, 1992, 237). Un aspecto importante del concepto de ventaja competitiva radica en los esfuerzos de muchas organizaciones a fin de proporcionar medidas que favorezcan el entorno económico para promover inversiones y fortalecer la competitividad.

Los esfuerzos hechos por los planificadores de políticas del sector público para medir la competitividad, fortalecer los entornos favorables y apreciar la rapidez del cambio en la economía nacional y mundial han dado lugar al planteamiento de tres preguntas fundamentales, a las que se hace referencia en las secciones siguientes de este documento.

EVALUACIÓN DEL CLIMA DE NEGOCIOS

¿En qué grado las medidas del clima de negocios de las organizaciones internacionales y de las instituciones de investigación tienen relación con la competitividad de las economías agrícolas?

La evaluación del clima de negocios (o entorno favorable) se inicia en la década de 1970 cuando el Foro Económico Mundial comenzó a publicar el *Informe de Competitividad Mundial*, con la evaluación y clasificación de la competitividad económica de 16 países de Europa y América del Norte. Desde entonces el nivel de interés en esta evaluación del clima de negocios ha aumentado considerablemente a medida que la creciente globalización ha impulsado la demanda de métodos para ofrecer señales a los inversores interesados en inversiones extranjeras directas (IED). Además de este uso principal, la evaluación del clima de negocios también ha sido una forma de inspirar reformas, como resultado directo del sistema de clasificación usado en estos análisis. En la mayoría de los casos, el enfoque se pone en aquellas economías que han mejorado substancialmente su posición de un año a otro, por medio de menciones en estudios de caso o premios de reconocimiento a las reformas. Las evaluaciones sobre el clima de negocios suelen acompañarse por lo general de recomendaciones sobre los procedimientos de reforma. El Recuadro 1 muestra un resumen de los índices de competitividad y de clima de inversiones que se han desarrollado en las tres últimas décadas y sus limitaciones para evaluar la competitividad agroindustrial.

Distinción entre las agroindustrias y otros sectores y actividades económicas

Un análisis de los métodos existentes de evaluación del entorno de negocios ha revelado algunas características comunes. En primer lugar, el clima de negocios se describe generalmente a nivel nacional para enfocar macrodeterminantes de atracción de la inversión. Como resultado, el efecto de las variaciones locales en el acceso (o la aplicación y cumplimiento de las normas legales) a las determinantes nacionales no ha sido captado. Sin embargo, el entorno local de negocios es el entorno relevante en

¹ Un «entorno favorable» es el conjunto de políticas, instituciones, servicios de apoyo y otras condiciones que conjuntamente crean el entorno general de negocios donde se pueden iniciar y prosperar empresas.

Recuadro 1: Métodos de evaluación de la competitividad y sus limitaciones		
Índice y año establecido (fuente y cobertura)	Fortalezas principales	Limitaciones para evaluar la competitividad agroindustrial
1979: Global Competitiveness Report (Informe de Competitividad Mundial) Foro Económico Mundial 125 – 131 países	Holístico – considera políticas, dotación de factores de la economía e instituciones. Ajustado al nivel de desarrollo económico de cada país	No informa sobre políticas a nivel industrial o sectorial. No contempla los componentes de la cadena de valor.
1988: Inward FDI Performance Index, UNCTAD 141 países	Usa períodos de tres años para eliminar las fluctuaciones en los datos. Contempla la influencia de todos los factores además del tamaño del mercado.	No informa sobre políticas a nivel industrial o sectorial. Omite las inversiones domésticas, y por lo tanto, componentes claves de las agroindustrias.
1995: World Bank's Investment Climate Surveys, Banco Mundial 50 países	Adaptado al contexto del país y a las prioridades del sector. Los datos cubren las percepciones empresariales.	El pequeño tamaño de las muestras limita las comparaciones globales. Enfatiza las inversiones extranjeras.
2001: Investment Compass, UNCTAD	Enfoca la disponibilidad y la calidad de la infraestructura. La tenencia de la tierra es fundamental para el análisis. Considera los objetivos de los inversores y de los planificadores de políticas.	No informa sobre políticas a nivel industrial o sectorial. No contempla los componentes de la cadena de valor.
2003: Ease of Doing Business Index, Banco Mundial 178 países	Muy amplio – cubre las mayores consideraciones comerciales desde el inicio hasta el cierre de las operaciones. Proporciona una excelente evaluación de los marcos normativos. Permite comparaciones entre países.	Omite el entorno general de negocios, por ejemplo, principios macroeconómicos. Desviado en favor de organizaciones formales. No es específico para un sector.
2004: Business Competitive Index, Foro Económico Mundial 121 países	Examina la eficiencia a nivel de firmas.	Requerimiento intensivo de datos.
2004: Global Competitive Index, Foro Económico Mundial 131 países	Holístico – considera políticas, dotación de factores de la economía e instituciones. Ajustado al nivel de desarrollo económico de cada país.	No informa sobre políticas a nivel industrial o sectorial. No contempla los componentes de la cadena de valor.
2006: Policy Framework for Investment, OCDE	Proporciona un criterio de evaluación de políticas. Se dirige directamente a los planificadores de políticas. Remarca las áreas para crecimiento lideradas por el sector privado permitiendo políticas proactivas favorables.	Enfocado en las inversiones extranjeras. No es específico para un sector.

el cual operan los negocios y es, por lo tanto, el que interesa para hacer este ejercicio de evaluación. Solamente uno de los índices de evaluación conocidos se acerca a considerar esta limitación.

Del mismo modo, para las industrias con características únicas, las características de las cadenas de valor son tan importantes o más que los factores nacionales generales que determinan la competitividad. Considerando que la industria es global, los factores nacionales específicos de la competitividad son menos importantes que la coordinación de la cadena de valor local y la medida en que esas cadenas de valor están integradas en la cadena de valor global. En este caso, estimular la oferta, fortalecer los mercados de apoyo y la demanda se convierten en elementos críticos para crear y sostener la competitividad.

En el sector de los agronegocios los temas de «clima» tales como la condición de los mercados finales, la proximidad de los mercados, el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias, la presencia de subsidios en los mercados locales y extranjeros, las políticas existentes de seguridad alimentaria, la infraestructura rural, la estructura de la propiedad rural y las condiciones geográficas y climáticas pueden influenciar substancialmente la rentabilidad. Por ejemplo, la proximidad a los mercados de insumos y productos es especialmente importante en el caso de la agroindustria dado el alto nivel de perechibilidad y volumen de los productos. En los mercados emergentes, la calidad de la

infraestructura tal como la red de carreteras es importante por las mismas razones, especialmente por el efecto sobre la accesibilidad a las empresas agrícolas que son al mismo tiempo proveedores de insumos y consumidores de productos de la industria de agroprocesamiento. En lo que se refiere a los derechos de propiedad, es necesario enfatizar los derechos de arrendamiento de la propiedad del Estado o la reforma de la propiedad estatal de los bienes e instituciones (tierra, organizaciones de biotecnología, agencias de comercialización agrícola, etc.), que son importantes cuando se considera la eficiencia final de la agroindustria.

LA NATURALEZA DE LOS ENTORNOS FAVORABLES PARA LA AGROINDUSTRIA

Si las medidas actuales son inadecuadas, ¿cuáles son los factores esenciales que apoyan la competitividad de la agroindustria en los países en desarrollo?

Uno de los problemas más importantes que deben enfrentar los gobiernos en la formulación de políticas en una economía global es definir su propia función como promotores del progreso económico. La función del Estado, en su nivel más básico, es proporcionar leyes que definan los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la resolución de disputas. En este sentido, sin la acción estatal, los mercados no podrían existir. Los gobiernos pueden jugar un papel

aún mayor invirtiendo en infraestructura que contribuya al funcionamiento eficiente de los mercados. En la Figura 1 se identifican jerárquicamente las necesidades de facilitación que los gobiernos pueden considerar para cumplir su función de apoyo al avance económico. Los diez factores habilitadores se derivan de las actas de varios talleres de trabajo regionales llevados a cabo en el 2007 por la FAO sobre «Evaluación Comparativa de Entornos Favorables». La jerarquía propuesta divide las acciones del Estado en tres niveles de actividad que caracterizan y evalúan los entornos favorables para las empresas agroindustriales. En la base de la pirámide, el Estado debe proporcionar *factores habilitadores esenciales* que hagan posible el funcionamiento de los mercados y las empresas. En esta categoría se colocan elementos como las normas legales (p. ej., cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad), provisión de infraestructura y una política comercial favorable. En segundo lugar se encuentran los *factores habilitadores importantes* que el Estado puede y a menudo proporciona, tales como financiación, transportes e información. Finalmente, los *factores habilitadores útiles* son definidos como suficientes pero no necesarios, incluyendo grados y estándares, vinculación de los pequeños agricultores con los mercados formales y servicios de desarrollo de negocios.

REFORMA DE LOS ENTORNOS FAVORABLES

¿Cómo es posible reformar la función pública, en el contexto de cambios radicales, para poner en marcha políticas en forma creativa para mejorar la competitividad relativa de las agroindustrias en los mercados emergentes?

La «reforma económica», ampliamente discutida, es el proceso por el cual las economías emergentes pasar de ser lideradas por el Estado a regirse por los principios del mercado, con el objetivo de lograr la prosperidad económica. Este concepto pone al Estado como el principal motor del proceso de reformas con medidas que, en secuencia, incluyen la privatización, la reforma impositiva, la disciplina fiscal, la liberalización del comercio, la desregulación de las actividades económicas, la liberalización de precios, la ausencia de control de las tasas de interés y de cambio, la eliminación de los subsidios estatales y el control del cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, en razón de la rapidez de la globalización, puede ser observado un proceso de reforma paralela en la cual el Estado y el sector privado actúan en forma concertada para crear un entorno favorable.



Figura 1. Jerarquía de las necesidades de facilitación para la competitividad de la agroindustria.

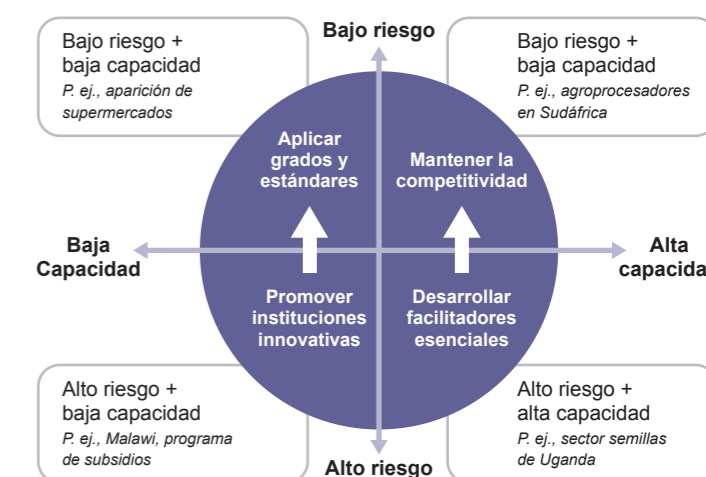


Figura 2. Marco para la reforma de los entornos favorables en los países en desarrollo.

El modelo propuesto para analizar la reforma del sector agroalimentario en los países en desarrollo depende de dos variables clave: el riesgo (el nivel de riesgo e incertidumbre que encaran los agronegocios en su actividad) y la capacidad (la capacidad del Estado para favorecer el entorno de negocios) (Figura 2).

La identificación de los elementos que los planificadores de políticas tienen que poner en funcionamiento se complica debido a que el proceso de globalización está introduciendo cambios muy rápidos en las economías nacionales y en la economía mundial. El proceso de globalización tiene el potencial de beneficiar las economías emergentes. Este proceso ha fundido en una las etapas teóricas del desarrollo económico y ha puesto presión sobre el enfoque tradicional secuencial que requiere primero que el Estado cree un entorno favorable, para que después el sector privado invierta. Lo que resulta evidente es que las instituciones tienen importancia. Para que los mercados logren las metas políticas se requiere que los países en desarrollo inviertan en instituciones y servicios que permitan que dichos mercados funcionen bien dentro de una economía global.

Recuadro 2: Reforma de la industria de semillas en Uganda

Uganda ha hecho importantes progresos en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza desde fines de los ochenta. En la década de los noventa el crecimiento anual de su PIB ascendió gradualmente hasta el 6,9 por ciento, desde el 3 por ciento anual de la década anterior. Este fuerte crecimiento aparece vinculado a un conjunto de medidas de política económica que propusieron ajustes estructurales dentro de la economía. La liberalización por parte del gobierno de la tasa de cambio fue una reforma económica significativa que proporcionó incentivos a los principales sectores de la economía: agricultura, industria, comercio y turismo. De acuerdo con la política general, el gobierno liberalizó completamente la industria de semillas a inicios de los noventa, privatizándola en 1993. Para el año 2005, seis nuevas compañías privadas habían entrado en el mercado. La armonización de las leyes y normas regionales de semillas de los países de África Oriental (Kenia, Tanzania y Uganda) abrió las fronteras para el comercio regional de semillas. Para las compañías privadas de semillas esta armonización presentará nuevas oportunidades de expansión de los mercados, un factor que también puede llevar a incrementar la competencia y a crear incentivos para modernizar la industria y mejorar su eficiencia.