

COMPETITIVIDAD AGRÍCOLA CON EQUIDAD

*Danilo Herrera**

INTRODUCCIÓN

Los teóricos se preguntan si es posible aumentar la producción y mejorar al mismo tiempo la distribución de los ingresos. Los políticos en campaña “se desviven” por el tema, y desde luego, anuncian con bombos y platillos que sí se puede y que “eliminaremos la pobreza”. Los signos en América Latina no son alentadores; por ejemplo, un país como Costa Rica, de tradición, muy preocupado por el tema de la distribución de la riqueza y estandarte de políticas e instrumentos para facilitar la movilidad social, comienza a “hacer aguas”. Así lo revela el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, elaborado por el Proyecto Estado de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Costa Rica es el país de América Central en el que más creció la desigualdad en la distribución de la riqueza durante la última década. Actualmente, el 30 por ciento más rico de la población obtiene el 60 por ciento de los ingresos. Aún así, Costa Rica no afronta niveles de desigualdad como los de Guatemala y Nicaragua, en donde 70 por ciento de la población sobrevive con el 33 por ciento de los ingresos, pero tiende a acercarse. En Centroamérica, en todos los países, la pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Mientras un 33,6 por ciento de los residentes urbanos es pobre, un 70 por ciento de los habitantes rurales está en esa situación; por su parte, las personas pobres se ocupan principalmente en el sector informal y el agropecuario, dice el informe.

* Economista, investigador del IICA. Sus opiniones son personales, no necesariamente reflejan la posición del IICA.

En lo que toca a la agricultura y respecto del tema de la pobreza, surge la interrogante de qué tan posible es que este sector contribuya a mejorar la situación social de los agricultores. El tema de la distribución de los ingresos en el agro es un asunto complejo, que va más allá de lo eminentemente agrícola, que se inserta en la problemática del desarrollo rural. Sin embargo, en este documento nos centraremos en el tema de la distribución de los ingresos y las utilidades entre los actores que participan en los agronegocios, entendiendo que una distribución equitativa, contribuye a reducir la pobreza.

El asunto se complica con la apertura comercial; antes era menos complicado porque en general podíamos resolverlo “entre nosotros”, es decir, entre los agentes que participan en los agronegocios; hoy día, el fenómeno de la internacionalización (incremento de los flujos de comercio), la transnacionalización (incremento de los flujos de inversiones) y la globalización misma (que además incorpora un desarrollo tecnológico acelerado, muy concentrado), hace más complicado el reto de lograr que la agricultura se convierta en un agente de mejoramiento social; en general, por el mayor poder de negociación que tienen los compradores de nuestros productos de exportación, como de los exportadores de bienes agroalimentarios hacia nuestros países, que les permite manipular los precios de intercambio, los excedentes y su distribución.

A pesar de estas limitaciones, partimos de la hipótesis, de que sí es posible al interior de los países, principalmente entre los actores locales, llegar a arreglos, acuerdos y negociaciones que conduzcan a relaciones de intercambio, “entre ellos”, más equitativas. Esto será más viable en tanto la producción crezca y haya más riqueza para repartir; para que esto suceda, es necesario superar la teoría del “clima y del derrame”; partimos de la tesis de que, si bien el mejoramiento del “clima para los negocios” es muy importante, es absolutamente insuficiente para que la agricultura crezca, y menos para que crezca de manera redistributiva. Para hacer crecer a la agricultura de manera sostenida hay que trabajar, *al mismo tiempo* y con igual preocupación por a) incrementar la eficiencia productiva, los rendimientos, la calidad de los productos, modernizar los procesos de comercialización, etc.; b) establecer mecanismos que permitan una distribución equitativa de los costos y las utilidades entre los actores que participan en los distintos negocios agrícolas, y c) asegurar métodos de producción garantes de la sostenibilidad de los recursos naturales y del ambiente. Al mismo tiempo se necesita superar la

vieja tradición de pensar en la agricultura como el sector primario; la competitividad con equidad hay que entenderla a lo largo de la cadena productiva, no se puede pensar en equidad en el sector primario desconectada de la intermediación, el procesamiento, la distribución y el consumo; cuánto del precio que paga el consumidor le llega al productor tiene que ver con la equidad. Pero además, el consumidor cada vez más exige productos de calidad, lo cual requiere que todos los eslabones modernicen sus procesos y agreguen calidad.

Esto nos lleva a una definición de competitividad agroalimentaria en sentido amplio, entendiéndose como “la capacidad de una cadena para estar presente en los mercados en forma duradera”¹, y que está muy relacionada con el tema de la equidad: la cadena será sostenible en tanto los distintos grupos de actores reciban remuneraciones razonables (equidad), que por su parte, les permita hacer las inversiones requeridas para entregar al siguiente eslabón un producto de bajo costo y excelente calidad (productividad, eficiencia), de suerte que al final de la cadena, resulte un bien con capacidad para competir en los mercados en forma duradera. Los industriales por ejemplo, necesitan materias primas agrícolas de calidad; productores sin recursos o capacidad para endeudarse, no podrán hacer inversiones para mejorar la calidad de la producción que requiere el emparador o industrial (se argumenta que el industrial puede importar la materia prima, pero hay que recordar que los comerciantes también pueden importar los bienes que producen las industrias). Finalmente, si acabamos con la fertilidad del suelo o con el agua de los ríos la historia se acaba.

Para ahondar en el tema de la equidad, es necesario entonces conocer cuáles son las actividades presentes en una cadena, sus niveles de competitividad, cómo se articulan sus actores, quién o quiénes tienen un mayor poder de negociación, etc.

¹ Para entender competitividad, es necesario relacionarla con las fuentes de una prosperidad de las naciones. El estándar de vida de una nación es determinado por la productividad de su economía, que es medida por el valor de las mercancías y de los servicios producidos por la unidad de los recursos humanos, capitales, y naturales de la nación. La productividad depende ambos del valor de los productos y los servicios de la nación, medido por los precios que pueden alcanzar en mercados abiertos, y la eficacia con la cual pueden ser producidos. La competitividad verdadera, entonces, se basa sobre productividad. Michael Porter. *Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity. The Current Competitiveness Index.*

CONCEPTOS

Se puede definir un SAA como “el conjunto de las actividades que concurren a la formación y a la distribución de los productos agroalimentarios, y en consecuencia, al cumplimiento de la función de alimentación humana en una sociedad determinada”². Para nuestros fines, utilizaré el concepto entonces para involucrar a todas las actividades y actores relacionados con un determinado producto específico; por ejemplo, el sistema agroalimentario de la carne, del arroz, etc. Su uso se extiende también a productos agrícolas cuyo destino final, una vez procesados, no es el consumo humano alimentario (hule, tabaco, madera, etc.). En este caso, se habla de sistema agroindustrial.

La cadena agroalimentaria (CAA) por su parte, es un instrumento que se utiliza para representar al SAA; articula por lo tanto, al conjunto de las actividades y los actores involucrados en cada una: producción primaria y productores, industrias e industriales, etc. La cadena es útil entonces para analizar la estructura de la cadena como su funcionamiento, pero también la forma en que el entorno nacional y el entorno internacional repercuten sobre la competitividad del SAA.

La estructura es el centro o “corazón” del SAA; el análisis de la estructura corresponde a la identificación y caracterización técnica y económica de las actividades básicas y sus actores (como pueden ser según el SAA, la producción agrícola, la comercialización entre finca e industrias, la transformación, la distribución y el consumo) y de las actividades de apoyo (provisión de insumos, equipos y servicios). El aspecto crucial es la identificación de grupos homogéneos de actores de tal suerte que se pueda, 1) entender cómo el entorno internacional y nacional los afecta y 2) definir acciones específicas para el logro de una mayor competitividad en cada caso.

El funcionamiento del sistema agroalimentario por su parte, corresponde a una identificación y caracterización de las relaciones técnicas y económicas entre los distintos tipos de actores. El objetivo es analizar y entender el funcionamiento de la cadena, a partir de la trama de relaciones técnicas y económicas que se desarrollan entre actividades y actores. Para tal efecto, se necesita: 1) identificar los

² Malassis, L. 1979. *Economie agroalimentaire I. Economie de la consommation et de la production agroalimentaire*. Paris. Ed. Cujas, 437 p.

circuitos principales por los cuales fluyen los productos; y 2) caracterizar el funcionamiento de esos circuitos. El concepto de circuito se entiende como una representación de la ruta que sigue el producto entre la producción y el consumo (ruta constituida por una serie de actores y de relaciones específicas). Por ejemplo en la producción de papa, aparecen al menos dos circuitos donde los precios, los costos y las utilidades involucradas son distintos: el circuito de la papa en fresco y el de la papa que se destina para las industrias.

El SAA opera en un contexto internacional y nacional, que es necesario conocer para entender mejor, en nuestro caso, la problemática de la equidad. Interesa observar cómo los mercados internacionales afectan la situación actual y futura de competitividad de la cadena y valorar los riesgos y las oportunidades que presentan los mercados mundiales y los mercados preferenciales. El tema por ejemplo de las ayudas internas y de los subsidios a la exportación, tiene repercusiones en los precios internos y en la distribución de las utilidades al interior de la cadena. Es un tema por ende que tiene implicaciones en la equidad.

En lo que concierne al entorno nacional, se necesita conocer aspectos como el grado de organización de productores y otros actores, las políticas de las instituciones y a qué grupos de actores las dirigen, las implicaciones de la reforma institucional en temas como la investigación y la transferencia de tecnología, como también el tema de la infraestructura y cuanto restringe el desarrollo de la competitividad.

EL ANÁLISIS DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO COMO INSTRUMENTO PARA PRECISAR Y REVALORIZAR EL TEMA DE LA EQUIDAD

El análisis de la estructura del sistema agroalimentario, permite conocer para las distintas categorías de actores, cuáles son los factores críticos que limitan su competitividad; factores que incrementan costos, factores que limitan sus ingresos, etc. Pero a la vez, identificar posibles soluciones para superarlos, lo cual debe conducir a mayores ingresos. Sin embargo, este análisis es insuficiente y se necesita conocer cómo funciona la cadena.

El análisis del funcionamiento de la cadena y la caracterización de las relaciones técnicas y económicas entre categorías de actores de distintos eslabones,

permite observar su relativo poder de negociación y capacidad para influir en la determinación de precios y en la distribución de las utilidades. De ser necesario, se plantean acciones correctivas para lograr una mejor distribución; por ejemplo, mecanismos para hacer más transparentes los mercados, promover la utilización de instrumentos formales de compra-venta (contratos por ejemplo), establecer mecanismos de pago por calidad, fomentar la organización de medianos y pequeños productores, de suerte que puedan incrementar su poder de negociación y desarrollar acciones conjuntas (compra de insumos, acopio de productos, venta directa, etc.) y otros.

En relación con lo anterior, en el análisis del entorno nacional, se hace una evaluación de las organizaciones de productores y otros actores, a fin de constatar su capacidad para ayudar a sus agremiados: en efecto, la experiencia muestra que muchas de las soluciones para fortalecer el poder de negociación de actores débiles, mejorar su capacidad competitiva y mejores ingresos, pasan por la necesidad de que estén organizados. Las organizaciones pueden ayudar a sus agremiados a mejorar la rentabilidad, por ejemplo, desarrollando acciones para bajar costos de producción, para dar valor agregado a la producción, para el mercadeo conjunto de los productos, para acceder a asistencia técnica, para discutir conflictos con otros actores de la cadena y para atacar problemas de manera coordinada también con otros actores, por ejemplo, el mejoramiento de la calidad a lo largo de la cadena. Por otra parte, las instituciones públicas pueden y deben contribuir a mejorar la competitividad y la equidad en las cadenas, estimulando una mayor competencia y mercados más transparentes, facilitando el acceso de tecnologías a grupos de actores de bajos recursos y mediante otras acciones.

El tema de la equidad, también está relacionado con el análisis del entorno internacional. La tendencia a la baja los precios internacionales y los subsidios en los países desarrollados amenazan a los productores locales en los mercados domésticos. En estos casos, la inequidad tiende a expresarse de dos formas; primero, porque los agroindustriales domésticos tienen que ajustarse en el mercado interno, a precios de importación distorsionados, más bajos (por ejemplo arroz blanco), y segundo, por el menor precio que estos industriales intentarán pagar a los productores domésticos por la materia prima (arroz en granza) para compensar sus menores ingresos.

El otro caso está relacionado con los productos de exportación, donde, normalmente la inequidad se manifiesta en la existencia de oligopolios de comercialización que importan las materias primas agrícolas para su procesamiento en el extranjero. No importa si baja el precio internacional de la materia prima, las transnacionales siempre ganan porque los productos industriales no bajan de precio. A esto hay que agregar la protección que de por sí reciben en sus países a través del escalonamiento arancelario. La caída de los precios internacionales del café a partir de 1999 se convirtió en una profunda crisis económica y social para los productores agrícolas, en menor escala para los agroexportadores y en un gran negocio para las torrefactoras internacionales. En Centroamérica, no menos de 300.000 productores³, están involucrados en la producción de café y se estima que todo el sistema emplea cerca de 1.6 millones de personas en toda la región, siendo origen del 12% de la producción mundial.

En cada cadena, a la luz del marco legal que regula las relaciones comerciales, se necesita hacer una evaluación de las condiciones bajo las cuales se realizan los intercambios comerciales, de tal suerte que se puedan hacer recomendaciones a los funcionarios responsables de la política comercial, como también para la adopción de determinadas estrategias productivas, de comercialización y mercadeo a nivel de los operadores privados.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CAMBIOS

El análisis de los SAA's muy bien proporciona información para orientar cambios que promuevan cadenas sostenibles en lo productivo, pero también desde el punto de vista ambiental y social. Esto está muy bien, *pero es insuficiente*. Una forma para lograr que las propuestas puedan traducirse en cambios concretos, es la conformación de espacios de diálogo y de concertación permanentes, donde los actores privados y públicos se integren como cadena y puedan llegar a consensos; en particular, sobre los cambios que se necesitan para que la cadena como conjunto mejore su capacidad para participar en los mercados y hacerlo en forma duradera. Implica la conformación de una representación *permanente* de los actores de la cadena, una especie de Comité de Cadena.

³ Centroamérica, el impacto de la caída de los precios del café. Serie estudios y perspectivas. Unidad de Desarrollo Agrícola y Unidad de Desarrollo Económico. Sede Subregional de la CEPAL en México. México, D. F., abril de 2002.

EL ESCALONAMIENTO ARANCELARIO

Tan sólo un ejemplo de progresividad arancelaria desde la perspectiva de un sector determinado para mostrar de qué forma los actuales regímenes arancelarios obstaculizan el desarrollo de la industria alimentaria fuera de los mercados de los países ricos. En el caso del chocolate, mientras que el 90% de los granos de cacao del mundo se cultivan en países en desarrollo, a medida que descendemos en la cadena de elaboración comprobamos que sólo el 44% del licor de cacao se produce en esos países. Ese porcentaje desciende aún más, hasta el 38% en el caso de la manteca de cacao, y al 29% si se trata de cacao en polvo. En cuanto al producto final, los países en desarrollo representan sólo el 4% de la producción mundial de chocolate. La conclusión es que la progresividad arancelaria ha reducido efectivamente a los países en desarrollo a meros proveedores de productos no elaborados.

Sin embargo, el costo de sus insumos y mano de obra indica que tienen ventaja comparativa en la elaboración de alimentos. Sin embargo, la progresividad arancelaria, en éste y en otros muchos casos, les impide beneficiarse de una elaboración más avanzada y con valor añadido de los productos agropecuarios. Gracias a las distorsiones arancelarias, son los países ricos los que obtienen el valor de la elaboración.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC); Comité de Agricultura. 2000. Serie de reuniones extraordinarias G/AG/NG/W/60, 29 de noviembre de 2000. Cuarta reunión extraordinaria del Comité de Agricultura; 15-17 de noviembre de 2000. Presentación de la propuesta del Grupo Cairns sobre acceso a los mercados (documento G/AG/NG/W/54).

Esta forma de trabajar, tipo europeo, puede ayudar a:

- Mejorar la eficiencia de los mercados, que permita el mejoramiento económico y social de los distintos actores, a partir de una distribución más equitativa de las utilidades que genera la cadena.
- Estimular principalmente la producción en zonas más aptas, buscando y apoyando opciones complementarias para la producción que definitivamente puede tener dificultades a futuro por las condiciones de suelo, climáticas, etc.
- Mejorar la calidad de los productos y subproductos en todos los eslabones de la cadena.
- Realizar o promover investigación y transferencia tecnológica en todos los eslabones de la cadena.
- Capacitar a los actores de la cadena para la producción, la comercialización, la industrialización y el mercadeo, según el caso.
- Informar a los consumidores y desarrollar campañas para promocionar el consumo de los productos actuales como nuevos productos.
- Desarrollar acciones de mejora medioambiental.
- Racionalizar la oferta, de tal modo que responda a la demanda nacional e internacional.
- Definir posiciones de la cadena ante las autoridades competentes y hacer propuestas de política debidamente sustentadas, incluyendo el tema de las negociaciones comerciales.

Esta nueva forma de organización por productos no es una tarea fácil; algunas razones se originan en el hecho de que “la distribución y comercialización de los productos de las cadenas se teje dentro de un mundo muy complejo de interrelaciones, las cuales están lejos de constituirse en un conjunto armónico de actitudes

y de comportamientos. La razón fundamental de esto radica en que el ámbito comercial dentro del cual se mueven las cadenas, está montado dentro de una lógica de competencia por el acceso a los respectivos mercados y donde los intereses individuales de rentabilidad empresarial son el supuesto de partida de la actividad”⁴. Sin embargo, en el marco de la apertura y el debilitamiento institucional producto del ajuste y la reforma, se vislumbra como un modelo que muy bien puede llenar los vacíos actuales.

4 Roldán, D.; Espinal, C. 1998. ¿Son posibles los acuerdos de competitividad en el sector agroproductivo? Bogotá, Colombia. Colección Documentos IICA 3 Serie Competitividad.