

COLECCION DOCUMENTOS IICA
SERIE COMPETITIVIDAD

2

ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE DE LA COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

IICA
COMPETITIVIDAD
#2
1998.



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

IICA



COLECCION DOCUMENTOS IICA
SERIE COMPETITIVIDAD No. 2

ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE DE LA COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

JESUS ANTONIO BEJARANO AVILA



República de Colombia



Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural



This One



BS6K-KNN-HJ70

Digitized by Google

Este documento hace parte de una serie preparada en el marco del Convenio de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA - ACT Colombia.

CARLOS FEDERICO ESPINAL

Director Convenio de Competitividad y Coordinador Editorial

Editores:

Elizabeth Meek

Hugo Aldana Navarrete

Diseño e Impresión: Le'Print Club Express

Abril, 1998

ISBN: 958-9328-08-3

CONTENIDO

INTRODUCCION	5
I. EL ENTORNO INTERNACIONAL	11
1. EN TÉRMINOS DE COMERCIO	11
2. EN TÉRMINOS INSTITUCIONALES	12
3. LAS CONDICIONES DE LOS MERCADOS EXTERNOS	13
4. EL DINAMISMO DE LA DEMANDA	14
II. LA NATURALEZA DEL PROBLEMA	15
III. LAS DEFINICIONES PERTINENTES	25
IV. LA REDEFINICION DE LAS VARIABLES ESTRATEGICAS	31
1. LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES	34
2. LA COMPETITIVIDAD Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	38
V. LA COMPETITIVIDAD: ¿COMO SE OBTIENE? ELEMENTOS PARA LA DEFINICION DE UNA POLITICA	43
1. UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA	45
a. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	45
b. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS RELEVANTES	45
c. EL ENFOQUE OPERACIONAL	48
d. OPERACIÓN DE LAS VARIABLES	49

2. LAS VARIABLES OPERACIONALES PARA LA COMPETITIVIDAD	
EN EL SECTOR AGROPECUARIO	50
a. INVERSIÓN EN EXTERNALIDADES	53
b. CRITERIOS DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA	55
c. CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA	57
APENDICE 1. DEFINICIONES SOBRE COMPETITIVIDAD	63
APENDICE 2. INDICES DE COMPETITIVIDAD	67
BIBLIOGRAFIA.....	71

INTRODUCCIÓN

Pese a ser hoy un concepto de uso corriente, no es menos cierto que la competitividad se utiliza de una manera en exceso ambigua. La discusión sobre su significado, por otra parte, no pasaría de ser puramente semántica si en el horizonte de las recientes políticas de desarrollo no predominase el empeño por alcanzar una economía más competitiva como condición para una inserción internacional más eficiente. Ese propósito, por otro lado, genera una multiplicidad de expectativas entre los agentes económicos y, no pocas veces, conflictos entre los objetivos de corto y largo plazos de la política económica ^{1/}.

La falta de un marco conceptual riguroso y coherente, junto con la presencia de definiciones ambiguas, puede conducir a algunas situaciones por cierto indeseables: desde el entusiasmo acrítico frente a los cambios sin medir suficientemente las oportunidades y los costos, hasta la aceptación pasiva o la parálisis de la acción derivada de un ambiente de incertidumbre que pudiera conducir a los agentes económicos a oponerse a un esfuerzo estratégico cuya valoración se nubla por las urgencias del corto plazo^{2/}.

.....

- 1/ Krugman, P. "Competitiveness: a dangerous obsession", en Foreign Affairs, Vol. 73, No. 2, marzo-abril, 1994.
- 2/ Cebreros, Alfonso. "La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 10, México, octubre de 1991.

Adicionalmente, en la agricultura de América Latina nunca se planteó a fondo el problema de la competitividad sectorial o cuando ello se hizo, fue de manera distorsionada, condicionándola como objetivo de largo plazo a incentivos de corto o mediano plazos que acabaron aplazando permanentemente decisiones que requerían de un largo período de maduración. El descuido frente a las necesidades estratégicas de la competitividad es explicable en parte por el exitoso aprovechamiento, en el pasado reciente, de algunos cambios tecnológicos, por la explotación igualmente exitosa de algunos auges del mercado o por un papel activo de las instituciones que propiciaron algunos procesos de inversión y apoyo públicos (irrigación, tecnología, insumos subsidiados) los que, junto al aprovechamiento de las condiciones naturales, permitieron excepcionales aumentos de productividad.

Las dificultades de la apertura en el sector agropecuario han mostrado no sólo cómo ese modelo implicó que su desempeño se volviera en extremo sensible a los incentivos y factores institucionales, sino que puso al descubierto de manera abrupta las debilidades del aparato productivo para asimilar las nuevas condiciones del comercio internacional y de los crecientes procesos de integración económica, así como las dificultades para adaptarse a nuevos escenarios de reconversión productiva, de cambio técnico, y de organización institucional.

Para el caso del agro, por otra parte, las necesidades de elaboración conceptual de la competitividad son aun mayores que para otros, como quiera que la competitividad en este sector se supedita a conceptos teóricos propios de otras actividades, en especial del manufacturero. De hecho, los enfoques recientes desplazan el concepto de ventajas comparativas basadas en recursos naturales por el de ventajas competitivas basadas en la reducción de costos y en la diferenciación del producto, en otros términos en la

capacidad para innovar^{3/}. Ello minimiza la función de los recursos naturales en cuya explotación se basaron principalmente y en general, las fuentes tradicionales de crecimiento en el sector agropecuario; por lo mismo, se requiere un tiempo y un esfuerzo mayor para crear ventajas competitivas.

Por otra parte, el concepto de competitividad, si bien no parece del todo novedoso (Perkins afirma, por cierto, que es ajeno al dominio de la ciencia económica), lo que es en todo caso nuevo es el contexto teórico y práctico en que el concepto tradicional de competencia (en el sentido de rivalidad o concurrencia) se aplica. De hecho, las nuevas fuentes que alimentan la competencia no son los precios, sino que provienen de cambios tecnológicos, productivos y organizacionales que dificultan poner límites precisos al concepto y jerarquizar los elementos involucrados en su operación. En realidad, el concepto es multidimensional en el sentido de que la competitividad comporta también un proceso, al contrario que la competencia, la que habitualmente describe el resultado (en términos de fijación de precios) y no el proceso. De allí que lo relevante a los efectos operacionales del concepto es cómo se consigue esa competitividad, es decir, el proceso mismo que permite alcanzar los resultados descritos por el concepto, lo que implica por lo tanto una operacionalización de esos procesos, en términos de variables estratégicas y de áreas de política^{4/}.

La complejidad aumenta si además se considera no la competitividad "espúrea" (es decir, la basada en la sobreexplotación de recursos naturales o en ventajas artificiales de costos,

.....

3/ Carter, Colin; Mc Calla, Alex; Sharples, Jerry. "Imperfect Competition and Political Economy". Boulder, CO: Westview Press, 1990.

4/ Muller, Geraldo. "Transformaciones productivas y competitividad, un marco metodológico", en Jaffe, Op cit, pág. 20.

sobreexplotación de la mano de obra, subsidios a los precios de los factores, depreciación de las tasas de cambio, en fin, en desequilibrios), sino la competitividad auténtica, basada en precios de equilibrio, y compatible con un mejor nivel de vida y con un desarrollo sostenible^{5/}.

En definitiva, la competitividad es un concepto que no tiene límites precisos, y pareciera definirse sólo en relación con otros conceptos. Además, pareciera tratarse efectivamente de una noción y no de una teoría coherente capaz de proporcionar un marco satisfactorio para las políticas^{6/}. Finalmente, su operación suele mezclarse con concepciones e instrumentos derivados de la todavía vigente práctica del modelo proteccionista, lo que parece alimentar otra ambigüedad, que se refiere a la definición del papel del Estado en una(s) teoría(s) que a veces hace(n) de la firma, a veces del sector, a veces del conjunto de la Nación, su núcleo de análisis, por lo que la definición operativa de la competitividad depende del punto de referencia del análisis (sector, Nación, firma), del tipo de producto analizado (bienes básicos, productos diferenciados, cadenas productivas, etapas de producción) y del objetivo de la indagación (corto o largo plazos, explotación de mercados, reconversión, etc.)^{7/}.

.....

- 5/ Bourne, C. "International competitiveness". Conceptual Framework, Lecture notes. CDB, Course on Trade and Incentives. Barbados. Pág. 6. 1989; Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa". LC/G. 1601P, Chile, 1990.
- 6/ Haguenaer, L. "Competitividad: Una reseña bibliográfica con énfasis en el caso brasileño". Pensamiento Iberoamericano. Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid. Enero-julio. No.- 17, pág. 9, 1990.
- 7/ Piñeiro Martin; Jaffé Walter; Muller, Gerald. "Innovation, competitiveness and agroindustrial development". Presented at the meeting of integrating competitiveness sustainability and social development. Paris, June 1993.

Se hace, pues, necesario un esfuerzo de reflexión, para efectos del análisis de la competitividad en el sector agropecuario; no sólo para precisar aquellas definiciones más pertinentes, sino para ordenar los niveles de las variables específicas que deben contemplar el análisis, sobre todo, para la jerarquización de las variables específicas estratégicas, las políticas y las líneas de acción. Se trata, en primer lugar, de contribuir a la definición de una perspectiva estratégica sobre la competitividad en el sector agropecuario; en segundo lugar, de formular definiciones y criterios conceptuales mínimos que puedan compartirse entre los que se ocupan del tema y, finalmente, de proponer elementos de convergencia para identificar prioridades sobre estrategias y líneas de acción respecto de los espacios de compromiso y concertación pública y privada, que comprendan tanto las instancias de política como los niveles en los que ésta se aplica (nacional, sectorial, empresarial).

La comprensión de espacios y niveles de compromiso y concertación es tanto más importante porque las definiciones de competitividad se refieren, por lo general, al largo plazo y no resulta fácil admitir sus implicaciones prácticas y menos su pertinencia en un ambiente de crisis como el que caracteriza la situación actual de la agricultura, y en el que predominan los esfuerzos para superar el corto plazo y no los esfuerzos de reconversión y las dificultades de adaptación derivados de condiciones no competitivas, cuya debilidad ha sido puesta al descubierto por la apertura de la economía.

Cualquiera que sea la consideración sobre la naturaleza de la crisis agrícola, el hecho es que un conjunto de circunstancias de la economía internacional hace de la apertura un proceso irreversible, y en particular los sectores agrícolas tienen que prepararse para competir no solamente en los mercados internacionales y para adaptarse a la creciente configuración de esquemas de integración regional y continental y de zonas de libre comercio, sino para competir también en los mercados domésticos, haciendo frente a la

producción de terceros países que ahora pueden entrar más o menos libremente en los dominios tradicionalmente protegidos^{8/}.

Por cierto, gran parte del descuido que se ha tenido en el pasado para la formulación de marcos analíticos pertinentes para la competitividad, y el poco interés en desarrollarla nacional o sectorialmente, se debe a que por mucho tiempo se presupuso que el Estado estaba obligado a proteger los rubros internos. La realidad ha desmoronado ese presupuesto y es necesario aprender a convivir, en adelante, con economías abiertas, a acostumbrarse a pensar en términos de economías abiertas, a aceptar que es inevitable exponer a los países a las condiciones de la competencia internacional, la que juzgará sobre la conducta y el desempeño de los sectores y empresas, y a admitir, en fin, que la competitividad es una de las principales reglas del juego a las que deben someterse los países en las relaciones comerciales, técnicas, financieras, organizativas e institucionales^{9/}.

.....

- 8/ Feenstra, R. "Trade policies for international competitiveness". The University of Chicago Press. 262 págs. 1989
- 9/ Paul Krugman. "Towards a Counter-Counter-Revolution in Development Theory". World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992; Edwards. S.: "Openness, outward orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries". NBER Working Paper series. No. 2908, Cambridge. Mass., National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER), 1989.

I.- EL ENTORNO INTERNACIONAL

L

AS PROPOSICIONES QUE ACABAN DE SEÑALARSE SURGEN DE RECONOCER las implicaciones de algunas de las características de la economía internacional reciente, que pueden resumirse así^{10/}:

1. EN TÉRMINOS DE COMERCIO

- a. En adelante, las reglas del juego del comercio serán definidas más por la capacidad de competir que por la amenaza de la fuerza. Los instrumentos de jerarquización en el sistema internacional serán los mercados y no el poder de las armas.
- b. Las tasa de crecimiento de los países industrializados y su dominio sobre los mercados financieros les han permitido imponer en el entorno internacional "precios macroeconómicos correctos", es decir, tasas de cambio y tasas de interés de equilibrio y, sobre todo, imponer economías

.....

10/ Estas características se basan principalmente en Luther Tweeten "Agricultural trade -principles and policies". Westview Press, Boulder and San Francisco, 1992; Grossman. G. y E. Helpman "Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge (Mass.) MIT Press 1992; Anderson, K. and R. Tyers. "Global Effects of Liberalizing Trade in Agriculture". London: Trade Policy Research Centre 1987 y Grennes, Thomas. "The link between financial markets and world agricultural trade". Ch. 1 in Thomas Grennes (ed). International Financial Markets and Agricultural Trade. Boulder, CO: Westview Press.1990.

abiertas, lo que desplaza las políticas llamadas de desarrollo, que para el caso de América Latina, se basaron en el proteccionismo y las políticas comerciales.

- c. El regionalismo, a través de la creación de bloques de comercio, ha remplazado al multilateralismo y ha convertido el instrumento de la negociación en el medio principal para la liberación del comercio. Por supuesto, el unilateralismo sobrevive en normas como el uso de la Cláusula 301, pero para aplicarlo se debe tener un poder de coacción que por supuesto los países en desarrollo no poseen.

2. EN TÉRMINOS INSTITUCIONALES

- a. El predominio internacional de tasas de cambio flexibles implica que los términos de intercambio están determinados por las fuerzas de la oferta y la demanda, de modo que la tasa de cambio es el precio -guía de las principales variables de política-. La implicación principal es que las políticas domésticas tienen menos margen de maniobra respecto de los incentivos productivos a los sectores, particularmente en el caso del sector agrícola, mucho más sensible a la tasa de cambio que en el pasado^{11/}. El nuevo margen de maniobra hace difícil para las políticas sectoriales neutralizar o compensar los efectos sectoriales adversos de las políticas globales.
- b. La ampliación y fortalecimiento de los mercados financieros, el predominio de la tendencia hacia las tasas de cambio flexibles y el crecimiento en el comercio internacional, acaban integrando los mercados en un sólo mercado mundial. Esto quiere decir que la agricultura es, por definición, interdependiente e internacionalizada y que hace parte de un mercado global, particularmente en el caso de los productos alimenticios, cuyo consumo tiende a internacionalizarse. En tal sentido es cada vez menos relevante la separación entre bienes transables y no transables.
- c. A largo plazo, es de esperar que se vayan reduciendo los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, con efectos diversos sobre la

.....

11/ Anderson, K. and R. Tyers. "Global Effects of Liberalizing Trade in Agriculture». Op. cit.

competitividad de los productos agrícolas a través de la alteración de los patrones de precios en el comercio internacional^{12/}.

- d. En estas condiciones, son crecientes las dificultades domésticas para armonizar las políticas macroeconómicas con las sectoriales, de modo que en muchos casos las políticas comerciales se supeditan a la necesidad de estabilizar la economía. Ello implica redefinir, especialmente en el caso del sector agropecuario, tanto las instancias como los distintos poderes de negociación entre sectores para balancear las pérdidas y ganancias derivadas de los efectos sectoriales asimétricos de las políticas macroeconómicas.

3. LAS CONDICIONES DE LOS MERCADOS EXTERNOS

Las condiciones de los mercados externos que debe enfrentar América Latina en materia de productos agropecuarios, se caracterizarán por^{13/}:

- a. Sustitución de productos frescos por preparados (puré instantáneo, sopas, etc.).
- b. Aumento del consumo de frutas y hortalizas de contra época, en estado fresco.
- c. Incremento de productos alimenticios que corresponden a una porción y características específicas de los bienes (tamaño, por ejemplo, de frutas).

.

12/ Gardner, Bruce. "Recent studies of agricultural trade liberalization: What the models say". (Paper presented at the American Agricultural Economics Association meetings) College Park: Department of Agricultural Economics, University of Maryland. August 1988; Johnson, D. Gale Hemmi Kenzo, and Pierre Lardinois "Agricultural Policy and Trade" Triangle Paper 29. New York: New York University Press.

13/ Consideraciones detalladas sobre las tendencias de los mercados agrícolas pueden verse en Cepal. "Los nuevos escenarios agrícolas en formación". LC/R.111. Santiago de Chile; también Cepal. "La apertura y los procesos agroexportadores recientes" LC/R.1299. Santiago de Chile; Jones Punam, J. "Food consumption". Food Review, Vol. 14 Issue 3. Washington D.C. Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre. Manchester, A. Food Review Vol 14, issue 3. Washington, D. C. Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.

- d. Reducción del consumo de carne de vacuno y aumento de carnes blancas (pescado y pollo). Aumento de la demanda de derivados lácteos y disminución del consumo de leche líquida.

4. EL DINAMISMO DE LA DEMANDA

Las tendencias previsibles del consumo implican que se privilegiará el crecimiento de los mercados de productos no tradicionales, en contra de los tradicionales. Además, los cambios en los patrones de consumo y la intervención de los gobiernos en los mercados agrícolas tienden a desincentivar esa demanda, por lo que los esfuerzos para mejorar el comportamiento competitivo de las exportaciones agrícolas deberán ajustarse a las tendencias previstas y situarse en mercados en crecimiento, reduciendo los esfuerzos por ubicarse en los tradicionales mercados que están experimentando una considerable declinación^{14/}.

En definitiva, la globalización está modelando actualmente el orden económico internacional, a través de un marcado dinamismo de los mercados financieros internacionales, de la inversión extranjera directa, de la exportación de servicios, etc. Con ello, los elementos de referencia de la actividad económica interna han pasado a ser predominantemente mundiales y la distinción entre políticas interna y externa ha perdido parte de su sentido, pues los agentes económicos tienden a operar de un modo que privilegia el entorno internacional en sus decisiones. Por ahora, la implicación que debe destacarse es que el principal criterio para calificar las políticas económicas debe ser hoy su aporte a la mejora de la capacidad competitiva del país.

.....

14/ Di Girolamo, G. "El escenario agrícola mundial en los años noventa" Revista de la Cepal No. 47, agosto 1992; Kuwayama, M. "América latina y la internacionalización de la economía mundial", Revista de la Cepal No. 46 1992.

II.- LA NATURALEZA DEL PROBLEMA

L

A CONSIDERACIÓN TRADICIONAL ASOCIA EL FOMENTO DE LA competitividad con la devaluación y la disminución de los costos laborales unitarios, sea mediante incrementos de la productividad del trabajo o mediante reducciones del salario real (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE, 1992). Un enfoque de este tipo puede explicar el éxito de algunas exportaciones agrícolas que llegan a mercados competitivos con alta elasticidad-precio en la demanda mundial de bienes transables, con productos homogéneos, y en los cuales los factores cualitativos que influyen en la capacidad comercial de un país permanecen más bien constantes. Se reduce el poder explicativo de esas variables asociadas a la competitividad si una fracción importante del comercio internacional responde a condiciones de competencia imperfecta y a una especialización intraindustrial, apoyada en la diferenciación de productos^{15/}. En este caso, la especialización productiva y el desarrollo tecnológico -y su impacto sobre la calidad y el diseño de los procesos y los productos- empiezan a influir de modo significativo en la captura de mercados, al tiempo que las consideraciones aisladas de precios relativos tienden a perder importancia para explicar la evolución de la competitividad.

En los productos estandarizados, la competencia opera por precios y disponibilidad. En los bienes con especialización, lo más relevante son la calidad y la diferenciación, y enseguida la oportunidad de la entrega; sólo a igualdad de

.....

15/ Helpman, E. And P. Krugman "Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy". Cambridge, MA: MIT Press. 1985.

estos factores entra a dirimir el precio. No se trata, pues, de que no interesen las consideraciones de precio y costo, pero en las nuevas condiciones de competitividad, la importancia relativa del precio es hoy menor^{16/}.

En consecuencia, un punto central, el que por lo demás hasta ahora es objeto de especial atención, se refiere a la relación entre la competitividad y la estructura de los mercados. En efecto, como se acaba de sugerir, la interacción entre la competitividad y la adaptación frente a los cambios en la estructura de los mercados parece tener un poder explicativo importante, de modo que la especialización y la competitividad son más eficaces cuando se orientan los esfuerzos en función de la estructura de los mercados, y cuando los beneficios dependen de la forma como evolucione el mercado. En estas circunstancias, la orientación hacia la atracción del mercado, es decir, la adaptabilidad a mercados en crecimiento, tiene que ser un criterio principal para clasificar los productos, para revisar la distribución de los recursos y para determinar las estrategias de competitividad^{17/}.

A este efecto, los investigadores de la Comisión Económica para la América Latina, Cepal (y en particular Fajnzylber) han propuesto un método para examinar los modos de inserción en el mercado internacional a partir de criterios de posicionamiento y eficiencia^{18/}. Por posicionamiento se entiende el dinamismo relativo de un rubro determinado en las importaciones de mercados relevantes (la OCDE, en este caso). Por eficiencia se entiende "la participación relativa del país en un rubro determinado". En otras palabras, un país está mal posicionado cuando exporta rubros de bajo dinamismo relativo y es poco eficiente cuando

16/ Pérez, C. "Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo". El Trimestre Económico. Vol. LIX (1), No. 233.

17/ Ousméne J. Mandeng. "Competitividad internacional y especialización". Revista de la Cepal, No. 45. Pág. 26.

18/ El desarrollo de esta aproximación en Fernando Fajnzylber "Inserción internacional e innovación institucional", Revista de la Cepal, No. 44. Santiago de Chile, agosto de 1991. También Cebreros Alfonso "La competitividad agropecuaria en condiciones de apertura económica". Comercio Exterior, octubre de 1993; Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa". LC/G.1601P. Chile. 185 págs.1990

cualquiera que sean los rubros en que participa, dicha participación disminuye respecto a la de otros países que exportan el mismo bien (en este caso, a los países de la OCDE)^{19/}.

Esos criterios entonces incorporan tanto las exportaciones que están creciendo en un determinado mercado, como el desempeño de la participación del país en ese mercado.

Este método permite resaltar algunos resultados de importancia: basta combinar posicionamiento y eficiencia para diferenciar cuatro situaciones estratégicamente distintas: 1) óptima, cuando los dos conceptos son favorables; 2) oportunidades perdidas, si el posicionamiento es favorable pero la eficiencia baja; 3) vulnerabilidad, cuando se tiene el caso inverso al anterior, y 4) retirada, cuando ambos elementos son negativos.

El café sería típico de la situación tres, pues aunque la eficiencia sea alta en varios países, el posicionamiento del producto resulta desfavorable; el cacao puede ilustrar el caso cuatro y, en general, hace pensar que debería haber políticas más explícitas de los países para retirarse a tiempo de cultivos que ya no tienen perspectivas de recuperar su competitividad, dada la disminución de la demanda o el surgimiento de sustitutos.

La situación dos permitiría identificar casos en que conviene realizar inversiones en el progreso tecnológico y en técnicas de mercadeo y control de calidad como forma de aprovechar esas oportunidades, por ejemplo, en frutas, legumbres y algunos productos pecuarios. Los productos en la situación uno ameritarían un seguimiento permanente, con el fin de cuidar que el exceso de "optimismo", la falta de planeación productiva y comercial o cualquier otro factor previsible cambiara ese escenario favorable, como puede ocurrir con el banano^{20/}.

19/ Cepal "Transformación productiva..." op. cit., pág. 112.

20/ Juan Antonio Aguirre, "Macrotransformaciones productivas agropecuarias", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. San José, 1992. No publicado.

Bajo el mismo método, es posible identificar países con competitividad creciente o decreciente, según grados de eficiencia y posicionamiento^{21/}. Como Colombia se cuenta entre los de competitividad decreciente, importa destacar, para efectos de las conclusiones que se derivan de esta aproximación, que, dependiendo de la importancia relativa del mal posicionamiento o la menor eficiencia, se pueden distinguir tres grupos entre los países de competitividad decreciente. El primero, lo conforman países con productos de buen posicionamiento, si bien predomina la pérdida de participación en los mercados. La participación de este grupo cae, en los años ochenta, de 22% a 21.5%.

El segundo grupo de competitividad “decreciente”, incluye aquellos cuya debilidad radica en un mal posicionamiento de muchos de sus productos, lo que no alcanza a ser neutralizado por la eficiencia relativamente elevada del país. Predomina la situación de vulnerabilidad (56%), y las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo (75%).

El tercer grupo corresponde a los países donde predomina la situación de retirada (46%): coexisten un mal posicionamiento de los productos y una baja eficiencia del país. Los países latinoamericanos de este grupo comparten una débil presencia en manufacturas no basadas en recursos naturales (menos del 20% de las exportaciones totales), con relativa independencia de los niveles de ingreso y desarrollo, en tanto aparecen países situados en ambos extremos de la escala regional de ingresos.

Considerados en conjunto, entre los países de competitividad “decreciente” se hallan aquellos que han liderado sucesivamente la economía mundial (los Países Bajos, el Reino Unido y Estados Unidos); los de economía planificada; la mayor parte de los latinoamericanos (excepto Brasil y México); algunos de Asia, con fuerte dotación de recursos naturales (Indonesia -que muestra un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas-, Filipinas y Malasia) y, por último, dos naciones desarrolladas (Australia y Nueva Zelandia), cuya participación se basa predominantemente en los recursos naturales y en los

.....

21/ Para la especificación de los países, además de Fajnzylber, véase Cepal, “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa”. LC/G. 1601P. Chile, 1990.

cuales el seguimiento de las tendencias del mercado internacional ha sido insuficiente.

Por otra parte, Mangdeng ha desarrollado un índice de adaptabilidad para medir la eficacia del esfuerzo dirigido hacia mercados seleccionados, y la flexibilidad para moverse hacia mercados dinámicos, es decir, hacia aquellos que tienen un cierto poder de atracción^{22/}.

La capacidad de adaptación expresa la relación entre la orientación de la competitividad y la evolución del mercado. Así, es posible identificar grupos de países (y países frente a grupos de productos) con adaptabilidades altas y crecientes (en este solo se registra Singapur), altas y decrecientes (Corea y el Grupo de los Siete), bajas y crecientes (Brasil, México y Asia suroriental), y bajas y decrecientes (América Latina, Europa Oriental y la Unión Soviética)^{23/}.

Colombia, por cierto, es uno de los países de América Latina más rezagados en cuanto su adaptabilidad a los patrones más dinámicos del comercio internacional. Según Acosta, era mejor la posición competitiva de Colombia hacia comienzos de los ochenta, y antes de la apertura, aunque se mantiene por encima de otras naciones de América Latina^{24/}.

Una evaluación global preliminar sobre algunos elementos de competitividad en las actividades agropecuaria y agroindustrial muestra que si bien la prioridad es consolidar la inserción de los sectores líderes de hoy, no se puede posponer el desarrollo de otros nuevos. Es necesario, conforme a los elementos allegados por Acosta, aceptar que las mejores ventajas comparativas a partir de la dotación de recursos naturales y sobre todo agrícolas, están agotadas.

.....

22/ Mandeng, O. J. "Metodología para un análisis de la competitividad internacional de los países". Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Vol. 10. 1991.

23/ O. J. Mandeng "Competitividad internacional y especialización". Revista de la Cepal, No. 45, pág. 35.

24/ El índice de participación pasó de 0.12 a 0.15 y el de contribución pasó de 0.11 a 0.36 entre 1980 y 1992. Pág. 244. Acosta, P., Jaime. "Innovación endógena y prospectiva: las desventajas comparativas de Colombia y de su región occidental", en Desarrollo Endógeno. Bogotá, Colciencias-Fonade-Creset, 1995, pág. 242.

Difícilmente se puedan encontrar productos agrícolas cuyas exportaciones superen o sean iguales a las del café, banano, azúcar y flores.

En efecto, las siguientes cifras, que corresponden a 1992, muestran que: “las importaciones de los tres productos en el total de bienes agropecuarios importados por cada región, representaron: el 55% en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, TLCN y el 37% en el Grupo Andino, Gran, a pesar de que Colombia y Ecuador son productores de banano, azúcar y café; el 21% en otros países de América, siendo Brasil exportador de café y azúcar; el 1.6% en la Asociación de Países del Sudeste Asiático, Asean. Con excepción de Singapur, los demás países son productores de azúcar, banano y café; el 22% en otros países de Asia. Baja demanda de estos bienes; el 88% en Oceanía; el 52% en otros países de Europa; el 45% en la Unión Europea, asumiendo que Europa es el principal productor mundial de azúcar.

“A su vez, el total de las importaciones agrícolas de 1992 en el total de las principales 40 actividades de mejores potencialidades para la exportación del país y de la región, reafirman la debilidad relativa del sector agrícola en el comercio mundial: 8.77% en TLCN, autosuficiente en cereales; en el Gran; 10.66% en otros países de América autosuficiente en cereales; 5.20% en los Asean; 12.45% en otros países de Asia; 5.66% en Oceanía; 5.31% en la Unión Europea, 9.80% en otros países de Europa”^{25/}.

Por otra parte, una consideración adicional consiste en relacionar el crecimiento del mercado y el posicionamiento del producto en función de las fases del mismo en los mercados internacionales versus la composición de las exportaciones^{26/}.

Cada producto en el mercado mundial tiene una fase de introducción, una de expansión y una de maduración. Los productos más dinámicos de las exportaciones de América Latina se encuentran en la fase de expansión (frutas y hortalizas) y se concentran en países determinados: la naranja, en Brasil; el

.....

25/ Acosta, op cit, pág. 289.

26/ Von Hesse. M. “Las exportaciones agrícolas no tradicionales: Un análisis de su relevancia en el actual proceso de desarrollo de Latinoamérica”. ILADES/ Georgetown University, 1993.

tomate, en México; las flores, en Colombia, y las uvas, en Chile, mientras que el grueso de las exportaciones se concentra en cereales, café, algodón y otros bienes tradicionales, cuyos mercados son los que menor dinamismo presentan y los que están sometidos a mayores distorsiones. Por supuesto, cualquier inferencia optimista sobre los mercados actualmente más dinámicos depende de cómo se van a comportar hacia el futuro las otras fases en esos productos, de modo que, por ejemplo, los dinámicos pudieran estar en la fase de transición hacia la etapa de maduración, por lo que sería arriesgado un pronóstico^{27/}.

Finalmente, se han elaborado, en términos de competitividad comercial, indicadores de tasas de penetración de importaciones como proporción del mercado doméstico que se abastece de importaciones, para medir la competitividad frente a productos extranjeros y el ritmo de posicionamiento respecto del mercado interno. De igual modo, una tasa de apertura exportadora que refleja la proporción de la producción nacional que se exporta, indicando las tendencias de apertura y la mayor competitividad frente a nuevos mercados externos^{28/}.

Un aspecto importante del posicionamiento y de la eficiencia de las exportaciones latinoamericanas se refiere a las implicaciones de la productividad. De hecho, el avance de la eficiencia técnica, medida por los rendimientos físicos en comparación con las principales regiones productoras del mundo, muestra, con ciertas excepciones en rubros específicos y en determinados países, que en los últimos 20 años hubo un estancamiento en 33 cultivos. En términos globales, América Latina sigue siendo poco eficiente con respecto al resto del mundo^{29/}.

.

27/ Cada fase tiene determinados niveles de rentabilidad y de riesgo. El punto es que para iniciar una estrategia de exportación se requiere minimizar el riesgo o asumirlo, con ayuda gubernamental.

28/ UNCTAD. "Análisis de los medios de mejorar las oportunidades de exportación de productos básicos a plazo medio, prestando atención especial al examen de las mejores maneras de lograr la diversificación teniendo en cuenta la competitividad, las tendencias de los mercados y las oportunidades de exportación". Doc. TO/B/CN/1-24, agosto de 1994.

29/ Juan Antonio Aguirre "Macrotransformaciones productivas agropecuarias". IICA, San José, 1992. Inédito.

De los 33 productos considerados, sólo en cártamo y tomate (en América del Norte y América Central), la región ocupa el primer lugar mundial en rendimientos, aunque en éstos influye Estados Unidos. En productos como yuca, maní y cártamo, América del Sur aparece en segundo lugar. En café, cacao, cebollas, tabaco y frijoles secos, América del Norte ocupa el segundo lugar, aunque en estos casos podría considerarse que el indicador refleja más la situación de América Central y el Caribe. América del Sur es el tercer productor de sorgo, soya, tabaco y pepino. En general, se observa un estancamiento relativo en América Latina, mientras que otras regiones han mejorado sus rendimientos. Las otras áreas consideradas en la comparación son Africa, Asia, Europa, Oceanía y la antigua URSS.

En el caso de cereales, América Latina sólo supera claramente al continente africano y, por un margen muy reducido (17%), a Oceanía. La ventaja que existía respecto a Asia se perdió en el decenio pasado y, desde luego, está lejos de alcanzar a América del Norte y Europa, aunque en este caso la comparación se distorsiona por la influencia de políticas económicas excesivamente proteccionistas^{30/}.

Las condiciones anotadas y el hecho de que en general las variables relevantes de posicionamiento, eficiencia, adaptabilidad, penetración de importaciones y composición de las exportaciones según las fases del producto, sean desfavorables particularmente para la agricultura, no deja duda de la necesidad de mejorar la competitividad.

En estas circunstancias, la búsqueda de competitividad para el sector agropecuario en términos de los objetivos específicos de una estrategia, comprende varios retos que se desprenden de las consideraciones que proceden^{31/}:

.....

30/ Juan Antonio Aguirre, op. cit.

31/ Diversas apreciaciones sobre los retos de la estrategia pueden verse en Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado". LC/G.170/Rev. 1-P, Santiago de Chile, agosto, publicación de las Naciones Unidas, 1992, y en Cepal. "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". LC/L.809 (CEG, 19/4. Santiago de Chile, 28 de enero, 1994; también Benavente, J. M. "Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano", Revista de la Cepal, No. 45, diciembre 1991.

1. No se trata solo de propiciar nuevos sectores y de promover la competitividad de los sectores existentes, sino de reconvertir aquellos que por distintas razones (mercados en retroceso, ventajas competitivas inalcanzables, etc.), no es posible sostener ni se justifica hacerlo.
2. Se trata de mejorar el desempeño en mercados altamente imperfectos, altamente diferenciados, con exigencias de calidad y oportunidad de entrega.
3. Se trata de competir para preservar el mercado doméstico en una economía abierta en la que se tiende a homogeneizar calidades y patrones de consumo.
4. Se trata de lograr la competitividad en un ambiente de precios de equilibrio y condiciones del aparato productivo, que partan de la competitividad auténtica y no de la competitividad espúrea o, si se quiere, de buscar una competitividad activa (mediante la creación de ventajas competitivas) y no de una competitividad pasiva, generada por protección y aranceles.
5. Se trata de lograr condiciones de inserción en el largo plazo, construyendo la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios en la estructura de los mercados y a los cambios en las condiciones de la competencia internacional.

En definitiva, se trata de enfocar la cuestión desde la perspectiva de una competitividad estructural, es decir, de reconocer que si bien la competitividad de las empresas refleja el éxito de las prácticas gerenciales de los empresarios y de sus ejecutivos, también deriva del vigor y eficiencia de la estructura productiva de una economía nacional, su infraestructura técnica y otros factores que determinan las externalidades sobre las cuales se construyen las firmas.

III.- LAS DEFINICIONES PERTINENTES

L

LEGADOS A ESTE PUNTO EN EL QUE HEMOS DESPLEGADO EL CONJUNTO de elementos que componen el reto de la competitividad como propósito para adecuarse a las nuevas condiciones de la economía internacional y a economías cada vez más abiertas, conviene examinar el concepto mismo de competitividad, no solo para develar su complejidad, sino para derivar elementos que conformen un programa de investigación convergente y que permita para el mediano y el largo plazos, ordenar las prioridades en la definición de estrategias, políticas y líneas de acción.

En la literatura sobre el tema es posible encontrar definiciones en varios niveles: las basadas en la firma, las basadas en el sector y las que tienen como referencia la economía nacional como un todo (véase Apéndice 1). En las definiciones que tienen como referencia la competitividad de la firma, suele subrayarse la capacidad para diseñar, producir y comercializar bienes en el mercado internacional (y de defender el mercado doméstico), teniendo como parámetro los estándares de eficiencia vigentes en el mercado mundial. Aquellas definiciones que tienen como referencia el sector o la economía como un todo, no difieren esencialmente de las que acaban de señalarse, excepto porque se añade la condición de que la competitividad debe ser compatible en un mejoramiento en el nivel de vida^{32/}.

.....

32/ Diversas definiciones, métodos de determinación empírica y aplicaciones a sectores o productos pueden verse, entre otros, en Haguenuer, L. "Competitividad: Una reseña bibliográfica con énfasis en el caso brasileño", en Pensamiento Iberoamericano, Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid, enero-julio, No. 17.9, 1990; Chudnovsky, D. "La competitividad internacional; principales

La sostenibilidad del aparato productivo y con otras definiciones incorporan la capacidad de una organización económica (empresa, cadena, nación), de conquistar, mantener y ampliar la participación en un mercado de una manera rentable y que permita su crecimiento^{33/}.

Pudieran ofrecerse otras definiciones de competitividad que, en todo caso, no cambiarían mucho el cuadro de interrogantes. En otro lugar hemos examinado los problemas significativos y los puntos de consenso alrededor de la teoría básica de la competitividad^{34/}. Conviene, por ahora, retener solamente algunos aspectos^{35/}.

1. Las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales se sustituyen por las ventajas competitivas, que son creadas a partir de la diferenciación del producto y de la reducción de costos. En ambos procesos son vitales la tecnología y las innovaciones.
2. En general, se acepta que la creación de las ventajas competitivas se realiza en las firmas que son las que compiten, correspondiéndole al Estado la creación de un entorno favorable y políticas macroeconómicas estables.
3. Cualquiera que sea el concepto específico de ventajas competitivas (de un país, de un sector, de una firma), este se refiere a la inserción a la economía internacional, al acceso a los mercados externos y a la mejor manera de preservar de manera competitiva (es decir, en una economía abierta) el mercado doméstico.

.....

cuestiones conceptuales y metodológicas” Documentos de Trabajo. Cenit, Buenos Aires, Argentina. Enero, 1990; Abbott, P. A. Breedahl, M. “Competitiveness: definitions, useful concepts and issues” Symposium on Competitiveness in International Food Markets, Annapolis, Maryland, agosto 7-8. 22 págs. 1992.

33/ Müller, Geraldo. “Transformaciones productivas y competitividad, un marco metodológico”, en Jaffé, Walter (editor). “Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe”. San José de Costa Rica, IICA, 1993.

34/ Bejarano, Jesús A. “La estrategia de competitividad. El caso del sector agropecuario”. Informe. Bogotá, IICA. No publicado, 1995.

35/ Además de la bibliografía citada en Bejarano, pueden verse a modo de resumen los elementos principales de los enfoques de competitividad, principalmente en Chudnovsky, D. “Políticas de competitividad en los países de la OCDE, Corea

4. Cualquiera que sean los índices de competitividad adoptados, la medición se refiere, en todo, caso al posicionamiento y desempeño en el mercado, bien sea de las firmas, de los productos o de los sectores. La selección de indicadores depende del ángulo del problema alrededor del cual se quiera enfatizar.
5. Una carencia significativa de las aproximaciones señaladas se refiere a que no es claro cuál es el papel de la nación y en particular de las políticas globales en la creación de ventajas competitivas para las firmas o para el sector. Ello suscita interrogantes esenciales sobre el perfil y el papel de las políticas globales sectoriales para fomentar la competitividad, que ameritan, como se verá más adelante, puntualizaciones sobre el nuevo marco de las políticas y, en general, consideraciones sobre el nuevo papel del Estado en la promoción de la competitividad.

Por otra parte, subsisten puntos de discrepancia o al menos de ambigüedad. En primer lugar, respecto del papel de los factores reales y los artificiales, y de las prioridades de las llamadas políticas activas, en la creación de ventajas competitivas. En segundo lugar, los índices mismos de competitividad respecto a otros países, resultan un asunto empíricamente difícil de precisar. En tercer lugar, no es fácil precisar el alcance mismo del concepto de ventajas competitivas, que suelen referirse a un sector, a un segmento de bienes, e incluso extenderse también a las ventajas competitivas de las naciones, en tanto preocupación por los factores del desarrollo económico.

Aunque pudiera dudarse sobre si la competitividad es un concepto que tiene un lugar preciso en la teoría económica, en todo caso, en términos dinámicos suele definirse la competitividad como una habilidad para mejorar y ganar una proporción de mercado. En estos términos, se es competitivo si

.

del Sur y Taiwán”, Documento de trabajo realizado para la Secretaría de Programación Económica de Argentina. Proyecto Arg/93/032 (Mimeo), Buenos Aires, 1993. Abbott, P. A.; Breedahl, M. “Competitiveness: definitions, useful concepts and issues”, Symposium on Competitiveness in Internacional Food Markets, Annapolis, Maryland, agosto 7-8. 22 págs. 1992 Bourne, C. “International competitiveness”, Conceptual Framework, Lecture notes. CDB, Course on Trade and Incentives. Barbados. Pág. 6.1989. Ray, Edward “Empirical research on the political economy of trade”. Ch. Carter et al., eds. 1990. Zwart, Anthony And David Blandford. “Market intervention and international price stability”. American Journal of Agricultural Economics 71:379-388, may 1989.

puede obtenerse una proporción de mercado, y crecientemente competitivo, si la proporción de mercado se incrementa.

La Cepal, por otra parte, considera dos nociones complementarias de competitividad. Según la primera, a escala de la economía en su conjunto, ésta puede considerarse competitiva si en un marco general de equilibrio macroeconómico, tiene la capacidad de incrementar o al menos de sostener su participación en los mercados internacionales con una elevación simultánea del nivel de vida de la población. La segunda noción se aplica a un bien o servicio. En este caso, se es competitivo cuando se consigue al menos sostener los patrones de eficiencia existentes en el resto del mundo en cuanto a aplicación de recursos y calidad de producto o servicio ofrecido^{36/}.

En general, la primera definición implica la segunda, por lo menos en el mediano plazo, ya que solo es posible aumentar la participación en el mercado internacional en un contexto de salarios reales crecientes (relación paralela con el nivel de vida), siempre que “la utilización de recursos para producir un bien determinado, con una calidad similar al patrón internacional, se asemeje cada vez más a la mejor práctica vigente en el mercado”^{37/}. A su vez, el logro o preservación de la competitividad en cualquiera de las nociones mencionadas, supone la incorporación de progreso técnico, entendido éste como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción de bienes y servicios antes inexistentes en una economía; en otras palabras, supone el tránsito hacia nuevas funciones de producción.

Por otra parte, suele distinguirse entre la competitividad costo y la competitividad estructural: la primera, se adquiere cuando un producto es competitivo si el país lo puede producir a costos menores que los demás, ya sea por la existencia de recursos naturales abundantes, por una mano de obra barata, por una mano de obra con mayor grado de productividad o, finalmente, por la presencia de políticas cambiarias favorables a las exportaciones; por supuesto, el principio del menor costo es un criterio válido en un mercado internacional de bienes homogéneos y de competencia perfecta.

En rigor, la competitividad basada en las ventajas comparativas está apegada a los criterios que se acaban de señalar.

.

36/ Cepal. Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1990. Pág. 71

37/ Tavares, J, et al. “Proteção, competitividad e desempenho exportador da economia brasileira nos años 80”, Pensamiento Iberoamericano, s. f.

Por el contrario, existe una especie de competitividad estructural que se consolida en los países líderes y que se expresa en la capacidad de una economía para diferenciar productos e incorporar innovaciones tecnológicas y en la capacidad de generar el desarrollo de las instituciones que conducen a formas más elaboradas de organización empresarial, de dirección de la inversión y de metodologías de solución de los conflictos, como es el caso de la flexibilidad de salarios por productividad y la búsqueda de calidad total en los procesos japonés y coreano.

Sobre estas definiciones se puede proceder a desarrollar medidas de comportamiento de la competitividad, de modo que puedan cubrirse objetivos económicos amplios, tanto en el nivel del comercio, esto es, respecto de la posición relativa de un sector nacional especialmente respecto a los países competidores, como en el nivel macroeconómico, es decir, respecto a la posición relativa de una industria o sector con relación al resto de las actividades domésticas y finalmente respecto al nivel microeconómico, esto es, la posición comparativa de una industria en relación con industrias similares en otros países.

En definitiva, se cuenta con la elaboración de algunos índices de competitividad que miden la participación del bien en el mercado mundial examinando su posición en función de algunas variables pertinentes (productividad, costos, etc.), o apelan a distintos tipo de precios relativos internos-externos, incluyendo diversos elementos como los efectos de la protección, la tasa de cambio, etc.^{38/}. (Véase Apéndice 2 y la bibliografía allí citada).

.

38/ Perkins sugiere los siguientes indicadores de comportamiento en el nivel de la competitividad para cada uno de los niveles de actividad: 1. Comportamiento de la competitividad en el comercio. Los términos de intercambio, la balanza comercial. La balanza en cuenta corriente. Otras medidas potenciales incluyen adaptación de los índices de la tasa de cambio, funciones de oferta y sus elasticidades, eficiencia relativa y medidas de productividad, etc. 2. Medidas de competitividad macroeconómicas: algunos índices pueden ser adoptados para medir el comportamiento relativo de una industria nacional. Las principales de éstas son: 1. El crecimiento relativo en el conjunto del ciclo económico, 2. La utilización de capacidad respecto del empleo, 3. La productividad de los principales factores, la rentabilidad, las tasas de retorno y los términos de intercambio, 4. Como medidas microeconómicas de competitividad, es tradicional utilizar las ventajas comparativas del comercio según el principio de "a menos costo más eficiencia": Los principales indicadores son: 1. La relación insumo-producto de los bienes básicos 2. La comparación de tasas de retorno de los principales recursos, 3. La productividad de los principales recursos. 4. El valor agregado en el mercado y la distribución. 5. La consideración locacional 6. La inversión en infraestructura. Perkins, Peter R. "Measuring economic competitiveness in trade". s. l., s. f.

IV.- LA REDEFINICIÓN DE LAS VARIABLES ESTRATÉGICAS

D

E LAS DISCUSIONES QUE ANTECEDEN SE DERIVA QUE A LA BÚSQUEDA DE la competitividad se asocian procesos como la diversificación de los productos exportables, la adaptación a las nuevas condiciones de los mercados y la reconversión de sectores no competitivos, campos que definen los objetivos estratégicos de la competitividad en el sector agropecuario para lograr el posicionamiento y la eficiencia en el mercado internacional.

Ahora bien, el cambio fundamental que la apertura económica introduce radica en modificar el entorno, las fuentes y sobre todo el ritmo de esos procesos que conducen al logro de la competitividad. En cuanto al entorno, apenas será necesario destacar las modificaciones respecto de la naturaleza de las políticas económicas y la reducción del grado de intervención del Estado, lo que implica cambios en el perfil de las políticas globales y sectoriales, tanto respecto de la ampliación de objetivos como de la reducción de instrumentos con que cuentan las autoridades económicas.

En cuanto a las fuentes de la competitividad, la innovación que era de por sí importante, ahora se vuelve vital: las fuentes de las innovaciones, principalmente tecnológicas, se diversifican para incorporar transformaciones institucionales y organizacionales, el uso de la informática moderna, e incluso - como parte de las innovaciones- las nuevas condiciones de acceso a los mercados^{39/}.

.....

39/ Grossman. G.; E. Helpman "Innovation and Growth in the Global Economy". Cambridge. Mass. MIT Press, 1992; Pérez, C. "Cambio técnico. Restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo". El Trimestre Económico, Vol. LIX (1), No. 233.

Por otra parte, diversos análisis y evaluaciones de experiencias sobre las nuevas condiciones en que se desenvuelve la competitividad han mostrado que las variables en las que deben concentrarse las políticas públicas para desarrollar ventajas competitivas son principalmente^{40/}:

1. Inversiones públicas para mejorar la productividad y la competitividad.
2. La investigación y el progreso técnico para consolidar la modernización, y para transformar diversificar o reconvertir los sectores atrasados o los que no podrían competir, creando en ellos capacidades para explotar mercados en crecimiento.
3. Transformación de las instituciones para adecuar sus objetivos e instrumentos al nuevo entorno de políticas y para dar cabida a la llamada sociedad civil en las responsabilidades del logro de la competitividad.
4. Información para identificar las fuentes, las amenazas, las expectativas y las posibilidades de la explotación de mercados y que en definitiva parten de conocer el entorno empresarial moderno.

Será obvio que el propósito de las políticas públicas solo es viable bajo el presupuesto de la sostenibilidad de la producción agrícola en el largo plazo y de la modernización productiva capaz de lograr una inserción eficaz en los nuevos escenarios mundiales. De hecho, la sostenibilidad, la transformación productiva y la equidad parecen ser conceptos asociados que definen un conjunto de esfuerzos de metas e instrumentos de política, tanto global como sectorial.

Finalmente, es alrededor de estas compatibilidades y de su búsqueda que se presentan como ambigua, si no como conflictiva la relación entre lo público

.....

40/ Seguimos aquí especialmente a Chudnovsky, D. "Políticas de competitividad en los países de la OCDE. Corea del Sur y Taiwán". Documento de trabajo realizado para la Secretaría de Programación Económica de Argentina. Proyecto Arg./93/032 (mimeo) Buenos Aires. 1993; Bourne, C. "International competitiveness". Conceptual Framework, Lecture Notes. CDB, Course on Trade and Incentives. Barbados. p.6.1989. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente". LC/G. 1978. Chile, 1991.

y lo privado en lo que concierne a la competitividad. En cuanto a las políticas de desarrollo productivo, estas apuntan actualmente a^{41/}:

- i) Al desarrollo de mercados hasta ahora incompletos -de tecnología, capital humano, capital de largo plazo, divisas-, superando la subinversión en exportación (nuevos productos, nuevos mercados) y el insuficiente apoyo a las empresas pioneras.
- ii) Al logro de rendimientos crecientes y complementariedades estratégicas que estimulen la competitividad sistémica.
- iii) A la regulación de mercados de importancia crucial para la competitividad, como el sistema financiero, los servicios públicos de telecomunicaciones, la energía y otras áreas de infraestructura.

Con todo, el tema de las políticas de fomento productivo en economías abiertas y particularmente para el caso del sector agropecuario es una asignatura pendiente en el debate regional: "En la actualidad, la actitud predominante es la de simplemente abandonar tales políticas propias de economías cerradas, sin que haya surgido un sustituto eficaz para fomentar la competitividad. Detrás del argumento en favor de políticas no discriminatorias, se puede gestar la creencia ingenua y sin fundamento empírico de que el mero funcionamiento de los mercados basta para encarar los temas de base en materia tecnológica, empresarial y de recursos humanos, de competitividad y de posicionamiento internacional"^{42/}.

Por lo que hace a la sostenibilidad, apenas será necesario subrayar que el desfase que se presenta entre el crecimiento, la productividad y la explotación de los recursos se materializa en un conjunto de fenómenos como la desaparición de recursos genéticos, la desertificación, el deterioro de las cuencas, etc., que no solo limitan la eficiencia productiva, sino que la amenazan y que requieren

41/ Seguimos a Cepal. "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". Santiago de Chile, LC/G. 1800, 1994.

42/ Rosales, Osvaldo. Op. cit, pág. 61.

compatibilizar las políticas productivas con las necesidades del corto, mediano y largo plazos de sostenibilidad de los recursos^{43/}.

Por ahora parece pertinente elaborar algunas indicaciones sobre la naturaleza de las políticas públicas de fomento a la competitividad y de desarrollo productivo agropecuario en el nuevo entorno de no intervención.

1. LOS CAMBIOS

EN EL ENTORNO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

En concordancia con los enfoques antiestatistas predominantes durante los años ochenta, el diagnóstico de la crisis que afectó a América Latina señalaba como una de sus causas determinantes el excesivo papel del Estado en la economía, en detrimento de la actividad privada, por lo que las medidas tendientes a favorecer la competitividad de las empresas se reducían al establecimiento de un marco macroeconómico estable, y a la readecuación del tamaño y de las funciones del Estado: incluso, en los casos en que se admite la necesidad de desarrollar políticas sectoriales, se observa que las formulaciones tienden a atribuir importancia fundamental a la estabilidad macroeconómica y a las variables que la determinan, como la tasa de interés y el tipo de cambio. Así, estabilidad macroeconómica, apertura comercial, privatización y desregulación parecieran conformar el contexto básico imprescindible al trazar líneas de acción de alcance sectorial^{44/}.

En cuanto a las políticas de estímulo para el crecimiento económico, apenas será necesario recordar las dificultades para identificar los incentivos productivos en un esquema de libre mercado y de iniciativa individual y la

.....

43/ Consideraciones más amplias pueden verse en Grupo IICA. "Competitividad, agricultura y desarrollo sostenible-propuesta para una discusión". Mayo de 1995.

44/ Piñeiro, M. "Tendencias tecnológicas, económicas y políticas para el próximo decenio y sus implicaciones para el sector agrícola de América Latina y el Caribe", en conferencias para el Foro Venezuela Agrícola Siglo XXI. Bases para un programa agrícola nacional concentrado. Caracas, mayo de 1993.

falta de consenso sobre el punto hasta el cual la empresa como tal puede o debe ser objeto de política. De hecho, si bien se coincide en que es necesario desarrollar políticas tendientes a corregir fallas de mercado y generalmente se aceptan políticas de restructuración o reconversión derivadas de crisis sectoriales, no existe en todo caso acuerdo sobre la conveniencia de actuar a escala de empresas específicas^{45/}.

El propósito de las líneas que siguen es analizar si la participación pública en el desarrollo de la agricultura de exportación en América Latina no es ya un asunto pertinente para agilizar la inserción internacional más allá de la provisión de la infraestructura y de bienes públicos o, si por el contrario, aún es necesaria y en qué aspectos prioritarios que mejoren el entorno de un comportamiento competitivo.

Un estudio reciente publicado por el Banco Mundial^{46/} en el que se analizan 15 experiencias exitosas con productos agrícolas de alto valor en nueve países en desarrollo, muestra que si bien en la mayoría de los casos el despegue exportador se dio paralelamente a la introducción de reformas macroeconómicas y comerciales, o después de ellas, en casi todos los casos los gobiernos desempeñaron un papel preponderante, al adoptar medidas de apoyo que facilitaron el éxito de las experiencias. En efecto, la participación del sector público fue más allá de la provisión de infraestructura básica y abarcó programas de investigación y transferencia tecnológica, inspección y certificación del producto y, en más de la mitad de los casos, mejoramiento de la información pública.

Otros elementos de la intervención pública que destaca dicho estudio son las negociaciones a escala de gobiernos para acceder a ciertos mercados, y la asistencia para promover el producto en los mercados internacionales.

.

45/ Peres, Wilson. "Políticas de competitividad", en Revista de la Cepal, Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994, pág. 51.

46/ Jaffe, S. "Exporting High Value Food Commodities: Success Stories From Developing Countries." World Bank Discussion Papers, No. 198, Washington D.C., 1993.

Sin duda, aun en economías con muy escaso grado de intervención, las condiciones específicas de la producción agrícola -que difieren considerablemente de las de otros sectores-, requieren intervenciones del Estado para crear las condiciones de competitividad que no puede lograr por sí mismo el sector privado. Así, por ejemplo, en un estudio reciente^{47/} se argumenta que siendo el cambio tecnológico el principal factor de crecimiento agrícola sostenido, y dado el carácter de bien público que tiene el conocimiento obtenido de la investigación agrícola, si los mercados tienden a ser competitivos, los inversionistas privados sólo pueden apropiarse de una porción de los beneficios de la investigación. De ahí que en entornos macroeconómicos en los que está ausente la intervención y que favorecen la competencia empresarial, los gastos en investigación y desarrollo agrícola emprendidos por el sector privado podrían situarse por debajo de los que -desde la perspectiva de conveniencia nacional- pueden considerarse óptimos. En ese sentido, Jarvis sugiere que la intervención pública en la investigación agrícola debiera ser necesaria, ya sea que se efectúe directamente o a través de subsidios para la investigación privada.

En el caso latinoamericano, la participación pública no debe limitarse solamente al desarrollo de tecnologías, al fortalecimiento de una estrategia exportadora que abarque el estudio de nuevos productos exportables y a la identificación de nichos en los mercados internacionales^{48/}. De hecho, como lo demuestran las experiencias exitosas de América Latina la aparición de productos más dinámicos, menos vulnerables y con mayor incorporación de conocimiento y tecnología, por lo general, no es resultado automático del mercado. En algunos, casos se requieren señales precisas de consolidación de esfuerzos nacionales, y

.

47/ Jarvis, L. "Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico: lecciones a partir del sector agrícola chileno". Colección Estudios CIEPLAN, No. 36, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, diciembre, 1992 La referencia es de Von Hesse, Milton. "Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas", en Revista de la Cepal. Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994.

48/ Peres, Wilson. "Políticas de competitividad", en Revista de la Cepal, Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994, pág. 51.

Jaffe, S. "Exporting High Value Food Commodities: Success Stories From Developing Countries". World Bank Discussion Papers, No. 198, Washington D. C., 1993 on Hesse, op cit, pág. 139.

en otros alianzas público-privadas en la promoción externa para capturar posiciones de mercado, buscando una aplicación focalizada de los instrumentos de fomento productivo y exportador. Por cierto, existe allí campo para los consensos con miras al desarrollo sectorial.

En efecto, si sectores emergentes, con dinamismo ya validado por el mercado y un volumen alto de exportaciones, enfrentan ciertas insuficiencias, por ejemplo, en comercialización, capacitación, diseño, tecnología o infraestructura, es posible articular esfuerzos públicos y privados para focalizar allí los instrumentos horizontales existentes^{49/}.

Por otra parte, se pueden minimizar las posibilidades de cabildeo si existen instituciones públicas no estatales integradas por agrupaciones empresariales (incluidas las exportadoras), así como centros tecnológicos y académicos, que funcionen con elevada transparencia en la asignación de fondos y en la evaluación y seguimiento de las actividades^{50/}.

En ese entorno, es importante identificar el potencial de las exportaciones no tradicionales, identificando también las posibilidades en cada una de las fases del ciclo del producto. De hecho, la búsqueda del acceso a un mercado sin un análisis específico de la competitividad en ese mercado, corre el riesgo de que los éxitos de los inversionistas iniciales atraigan nuevas inversiones y pueden saturar el mercado. Este fenómeno comienza a apreciarse ya en varios cultivos, debido a la excesiva ampliación de áreas para esos productos no solo en América Latina, sino en otras regiones.

.....

49/ Algunas experiencias y consideraciones sobre esta cooperación pueden verse, entre otros, en Macario, C. Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones. Proyecto Regional Cepal/PNUD, "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano." Cepal. Santiago de Chile, 1993; Haque, I. "International competitiveness. Interaction of the public and private sectors. 1991". Collected papers from EDI Policy Seminar. Washington. The World Bank. 98 p. 1991. Falconi, César. "Interacciones entre el sector público y privado en la investigación agrícola en países en desarrollo: el caso de Colombia". ISNAR, Discussion paper No. 93-14(s), 1993.

50/ Rosales, op. cit., pág. 65.

Un ejemplo que ilustra la necesidad de información sobre los mercados internacionales para maximizar los beneficios de la competitividad de las exportaciones agrícolas surge de un sondeo realizado por la Unidad de Desarrollo Agrícola de la Cepal sobre la situación de los cultivos de exportación no tradicionales en 14 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Varias de estas naciones están realizando esfuerzos de promoción (públicos o privados) en un rango bastante reducido de productos.

Así, por ejemplo, ocho países de la región planean expandir su participación en los mercados de los berries y de los cítricos. Siete países tienen altas expectativas de aumentar sus exportaciones de mangos, melones y flores y follaje cortados. Al menos seis distintos grupos de países ven con especial interés la posibilidad de incrementar sus ofertas en los mercados mundiales de espárragos y piñas. Los resultados de estas estrategias de los distintos países, elaboradas a partir de la situación pasada en los mercados mundiales de dichos productos, pueden llegar a saturar algunos de ellos si se excede su capacidad de demanda. Esto mermaría los avances en materia de bienestar esperados de estos esfuerzos de promoción^{51/}.

2. LA COMPETITIVIDAD Y LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Aparte de la importancia de la intervención pública para explicar el éxito de algunas experiencias agrícolas, existen otras razones para la intervención del sector agrícola que se derivan de las características de la función de producción agrícola, independientemente del clima de no intervención y de la intensidad de las políticas de libre mercado que tenga un país.

En general, las actividades agrícolas propiamente dichas suelen caracterizarse como:

.....

51/ Von Hesse, op. cit., pág. 139.

1. Actividades competitivas en el sentido de tener un gran número de participantes, cada uno de los cuales participa con una magnitud reducida en las operaciones y que opera bajo decisiones altamente descentralizadas. Típicamente, los productores agrícolas son tomadores de precios y producen bienes homogéneos o con muy poca diferenciación, en estructuras de producción, por lo general, heterogéneas. Tanto las características de los bienes como las estructuras en las que se producen, dificultan la generación de innovaciones y la creación de ventajas competitivas.
2. Las funciones de producción se caracterizan por la estacionalidad, por ser producciones geográficamente dispersas y sometidas a riesgos e incertidumbres mayores que en cualquier otro sector, incertidumbres asociadas no sólo al nivel del producto esperado, sino a las consecuencias del clima y a la exposición de enfermedades y plagas, cuyo control depende de condiciones agroecológicas específicas, sin mencionar la caducidad del producto y los riesgos de las pérdidas poscosecha^{52/}.
3. La producción agrícola se caracteriza por la inflexibilidad, es decir, por la dificultad de recombinar los factores de producción una vez empezado el proceso productivo, aparte de la inmovilidad relativa lo que significa que estos factores no tienen mayores posibilidades de uso fuera de la producción agropecuaria (y, más aun cuando la producción depende de condiciones agroecológicas determinadas). Ello conduce, por lo general, a que la elasticidad de la producción agrícola sea baja en el corto plazo y que se requiera tiempo para responder a los incentivos y a las nuevas condiciones propiciadas por los mercados^{53/}.
4. La demanda por productos agrícolas es una demanda derivada para satisfacer necesidades básicas, por lo que la elasticidad de demanda suele ser baja y descendente a largo plazo. Por ello, el mecanismo de ajuste a

.

52/ Timmer, Peter; Falcon, Walter; Pearson, Scott. "Análisis de políticas alimentarias". Publicación Banco Mundial. Madrid, Ed. Tecnos, 1985. pág. 100 y ss.

53/ Henneberry, Shida And Luther Tweeten. "A review of international agricultural supply response", *Journal of International Food and Agribusiness Marketing* 2(3):49-68. December, 1990.

los precios es diferente al de otros sectores. En la agricultura, una baja del ingreso se traduce en reducción de precios mientras que en la industria se traduce en desempleo y en descenso del producto en tanto que los precios bajan mucho menos^{54/}.

5. Finalmente, otra particularidad se refiere a la distribución del poder de monopolio y a la capacidad de proteger los beneficios ante caídas de precios; ello no sólo se deriva del reducido margen de manejo de los "stocks" en la mayoría de los productos de la agricultura, sino a las particulares relaciones entre la agricultura y la agroindustria: allí, en esas relaciones, concurre la presencia de estructuras de mercado diferentes en las distintas etapas de la cadena productiva, poderes de negociación diferentes entre oferentes y demandantes y márgenes de manejo de precios distintos entre los agricultores y los procesadores de bienes agroindustriales^{55/}.

Frente a esas condiciones de la producción agrícola, las políticas públicas se orientaron en el pasado -a través de subsidios, estabilización de precios, precios de garantía, seguros de cosechas, garantías de absorción, etc.- a la reducción de la incertidumbre, a la minimización del riesgo y a mermar las consecuencias de la inflexibilidad.

En el nuevo entorno de la intervención y la gestión del Estado, suele argumentarse que un ambiente macroeconómico adecuado la provisión de tecnología y el suministro de información no sólo resultan claves, sino suficientes para reducir las incertidumbres y las inflexibilidades. Ciertamente, los procesos de innovación de productos son vitales para fortalecer estructuras competitivas^{56/}. En este ambiente, la tecnología no sólo es cuestión de costos

.....

54/ Kenneth E Boulding. "Agriculture: Problems of a competitive industry", in Mansfield E S. "Microeconomics. Selected readings," W. W. Norton and Co. New York, 1971. Págs. 218 -227.

55/ Kenneth E Boulding, op. cit.

56/ Doryan, Eduardo; Jiménez, Ana Lorena. "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario", en Jaffé, Walter R. (editor). "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993, pág. 54.

y de eficiencia productiva, sino también de resistencia a las enfermedades, de durabilidad de la producción, así como la información no sólo es cuestión de precios y mercados sino de diferenciación de productos, de servicios al cliente, de patrones de consumo y de no saturación de los mercados.

En el caso de muchos países latinoamericanos y de muchos subsectores agropecuarios, el éxito agroexportador y la capacidad de adaptación al dinamismo diferenciado de los productos en los mercados internacionales, deberían ser considerados como una etapa de un proceso más general de evolución competitiva, que tuviera como perspectiva la reconversión de los sectores con dificultades de adaptación y la creación de condiciones estructurales para la inserción internacional. Mirado así, el énfasis en el desarrollo agroindustrial y en la absorción de progreso técnico en las actividades agrícolas, favorecería una transformación agrícola compatible con estructuras agrarias menos concentradas, con mayor productividad y con vínculos funcionales entre la agricultura y la industria, eslabón que es débil en la industrialización latinoamericana. Tal evolución como prerrequisito para una exitosa inserción internacional, la confirma, por lo demás, la experiencia reciente de varios países en desarrollo como Brasil, Chile, Malasia y Tailandia^{57/}.

En definitiva, las variables estratégicas alrededor de las cuales se concentran las políticas públicas para el logro de la competitividad son las inversiones públicas, el progreso técnico en sentido amplio, las transformaciones institucionales y la información. El éxito de estas políticas presupone tanto esfuerzos sobre la sostenibilidad como de la transformación productiva sobre la cual se fundamentan las ventajas competitivas. Además, independientemente del grado de intervención que los gobiernos admitan sobre la actividad económica, existen no solo razones prácticas derivadas de las experiencias exitosas en muchos países, sino consideraciones resultantes de las características de la función de producción agrícola, que ameritan intervenciones al menos en áreas seleccionadas, encaminadas a reducir la incertidumbre, el riesgo y los efectos de la heterogeneidad y la dispersión propias de las actividades agrícolas.

57/ Cepal - ONUDI "Progreso técnico y competitividad internacional". Mimeo. LC/R. 1104. Santiago, Chile 18 de diciembre 1991, pág. 138.

V.- LA COMPETITIVIDAD: ¿CÓMO SE OBTIENE? ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA

C

UALQUIERA QUE SEA LA AMPLITUD DE LA DEFINICIÓN, LA COMPETITIVIDAD, comporta siempre un conjunto de elementos sobre los cuales hay consenso. Retengamos por ahora dos aspectos:

1. Quienes compiten en el mercado internacional son las empresas y no los países. Así, se privilegian los elementos de la empresa, dejando la política macroeconómica como un factor de entorno y juzgando su eficacia para generar competitividad por sus efectos sobre la empresa. La implicación es que los resultados de la política macroeconómica o sectorial respecto de la competitividad, están mediados por la capacidad de respuesta y de asimilación de las políticas por parte de esa empresa, lo que tiene un considerable significado desde el punto de vista del método de investigación de la competitividad, como quiera que el punto de partida de éste no es el sistema económico, sino la unidad productiva, que se convierte en el núcleo de análisis^{58/}.
2. La competitividad no es un objetivo de política de corto o de mediano plazos, sino la búsqueda de una condición sostenible caracterizada por su permanencia, es decir, como inherente a la naturaleza de la empresa y al comportamiento del sistema económico.

.....

58/ Una aproximación operativa con sugerencias de interés es Clemente, R. L., et al. "Estudio de ventajas comparativas para el sector agropecuario en Venezuela". Papel de trabajo. Mimeógrafo, agosto, 1989

3. Los analistas convienen en que las variables estratégicas, es decir, las áreas en las cuales debe concentrarse el esfuerzo de la gestión pública con miras a estimular el entorno para la creación de ventajas competitivas en el sector agropecuario, se refieren a^{59/}: 1) las inversiones públicas, 2) la investigación y el desarrollo tecnológico, 3) las transformaciones institucionales y, 4) la información.

Por otra parte, la complejidad del concepto de competitividad y la multidimensionalidad de su contenido, así como los niveles nacional, sectorial, empresarial, en el que se organiza y la multiplicidad de elementos que la componen, hace bastante problemático identificar políticas y líneas de acción conducentes a mejorar o a generar ventajas competitivas. Lo que sigue es un esfuerzo por organizar las variables y jerarquizar los elementos involucrados, en la perspectiva de derivar políticas y líneas de acción que desarrollen los objetivos de la competitividad y las variables estratégicas en las que debe concentrarse el esfuerzo público^{60/}.

Es de sentido común que un problema de esta naturaleza supone pasos precisos para organizar el análisis: primero, la definición del

.....

59/ Guerguil, M.; C. Macario y W. Peres. "Políticas de desarrollo productivo" y Macario, C. "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones", ambos en Proyecto Regional CEPAL/PNUD, "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano". Santiago de Chile, Cepal. 1993, también Guerrieri, P. "Technological Interdependence and International Competitiveness in Major American Countries". Conference on Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico Cepal/CUD. París, 17 a 19 de junio.

60/ Müller, Geraldo. "Transformaciones productivas y competitividad: un marco metodológico", y Doryan, Eduardo; Jiménez, Ana Lorena. "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario", ambos en Jaffé, Walter R. (editor). "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.

problema, segundo, la identificación de los elementos relevantes para su análisis, tercero, un enfoque operacional para su tratamiento y cuarto la operacionalización de las variables involucradas.

1. UNA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

a. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Por supuesto, se refiere -como será obvio a esta altura de la discusión- a cómo se logra la inserción de los productos agropecuarios en los mercados externos en condiciones de economías abiertas y la preservación del mercado doméstico respecto de la penetración de productos extranjeros. Para ello es necesario mejorar el posicionamiento y la eficiencia y generar ventajas competitivas de costos y de diferenciación del producto (calidad, servicios, etc.). En consecuencia, resultan cruciales las innovaciones tecnológicas. Respecto a la definición del problema será también obvio que la sostenibilidad y la transformación productiva, así como un ambiente favorable macroeconómico, deben ser presupuestos para la eficacia de estrategias conducentes a crear ventajas competitivas. Es indiscutible que si alguno de estos presupuestos falla, cualquier esfuerzo respecto de la creación de ventajas puede ser neutralizado.

B. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS RELEVANTES

Siguiendo a Muller^{61/}, la creación de ventajas competitivas tiene que ver con: a) la identificación de las fuentes de esta ventaja, y b) con el entorno que afecta la empresa o el sector en que se genera la ventaja competitiva.

.....

61/ Müller, Geraldo. "Transformaciones productivas y competitividad...", op. cit.

CUADRO 1

**ELEMENTOS GENÉRICOS PARA LA DETERMINACION DE LAS RELACIONES
ENTRE COMPETITIVIDAD Y RELACIONES PRODUCTIVAS**



Fuente: MÜLLER, GERALDO. “Transformaciones productivas y competitividad: un marco metodológico”, en Jaffé, Walter (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, IICA, 1993, pág. 28.

Respecto a este cuadro, conviene algunas anotaciones: de un lado, al igual que el concepto de competitividad, la palabra entorno pareciera utilizarse para designar prácticamente cualquier cosa. En este caso, nos referimos al conjunto de elementos que enmarcan el acceso a los mercados internacionales (asimetrías, políticas comerciales de los bloques económicos, etc.), y a los que no siendo directamente empresariales, directamente productivos o siquiera directamente económicos determinan en todo caso el medio ambiente de las decisiones de la empresa o del sector (las jerarquías de poder, por ejemplo).

Por supuesto, dependiendo del nivel de análisis (nacional sectorial o empresarial) de la competitividad, se podrán definir otros elementos del entorno.

Así, por ejemplo, pudiera considerarse para un producto determinado, el entorno regional, cuando se trata de la producción o si se trata de un sector, del conjunto de aspectos, que, por ejemplo, caracterizan la dinámica de cambio técnico o los factores macroeconómicos, pero será obvio que estos mismos factores no son entorno cuando se trata de la competitividad de un país o de un sector en su conjunto, frente al mercado externo. Por ello es necesario siempre definir las condiciones de entorno en cada nivel del análisis de la competitividad (nacional, sectorial, empresarial).

En segundo lugar, es decisivo identificar aquellos aspectos de la creación de ventajas competitivas que pueden ser controlables por la empresa, los que pueden serlo por el gobierno, los que requieren acuerdos gobierno-empresa y los que son difícilmente controlables y frente a los cuales se requiere una cierta capacidad de adaptación.

En el Cuadro 2 pueden verse, a título de ejemplo, los elementos controlables en cada nivel.

CUADRO 2
FACTORES QUE AFECTAN
A LA COMPETITIVIDAD

CONTROLABLES POR LA EMPRESA	CONTROLABLES POR EL GOBIERNO	DIFÍCILMENTE CONTROLABLES
<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia • Productos • Tecnología • Capacitación • Investigación y desarrollo • Costos • Encadenamientos • Alianzas estratégicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno económico • Tasa de cambio y de interés • Impuestos • Salarios base • Política comercial • Aranceles • Cuota • Acuerdos • Política de investigación y desarrollo • Política de educación y capacitación • Regulaciones • Alianzas estratégicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Precios internacionales • Condiciones de la demanda • Impactos que afectan la equidad • Impactos que afectan el ambiente

Fuente: MÜLLER, GERALDO. "Transformaciones productivas y competitividad: un marco metodológico", en Jaffé, Walter (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, IICA, 1993, pág. 34.

C. EL ENFOQUE OPERACIONAL

Apenas será necesario decir que en la literatura sobre el tema se privilegia el enfoque de las cadenas productivas como aproximación para aprehender, de manera sistémica, los elementos de la competitividad de una empresa, una industria o un sector, como quiera que ello permite un "punto de vista" respecto del problema que se quiera identificar además de que afirma la idea de que la competitividad no depende solo de las condiciones próximas del producto, sino de sus condiciones anexas, es decir, de los enlaces, hacia atrás, hacia adelante, los enlaces laterales y de las estructuras del mercado asociadas a cada etapa de la transformación de un bien. En el caso del sector agropecuario es particularmente relevante el análisis de cadenas porque la mayoría de los productos están sometidos a procesos de transformación que van modificando las condiciones de competitividad en cada etapa, y porque además las cadenas agroindustriales en el curso del desarrollo van desplazando cada vez más el sector primario como tal^{62/}.

Naturalmente, dependiendo del nivel en que se realice el examen de la competitividad (nacional, sectorial o empresarial), se enfatizará la definición de cadena relevante: eslabonamientos en el caso nacional, enlaces e interdependencias en el caso sectorial, cadenas de valor en el nivel microeconómico, asociándose a su vez cada nivel a un cierto tipo de variables de análisis^{63/}.

.....

62/ Para aproximaciones metodológicas, véase Müller, G. "Competitividade e negociações no complexo agroindustrial brasileiro". Rascunho No. 20, Río Claro, São Paulo. 43 págs. 1992; el conjunto de elementos teóricos involucrados en el estudio de las cadenas puede verse en UNAM "Relaciones económicas oligopólicas y eslabonamientos productivos en América Latina", Programa de investigación, mimeografiado, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco y Centro de Economía Transnacional, México, 1983. Estudios sobre distintos aspectos de las cadenas agroalimentarias en F. Lauret. "Sur les études de filières agro-alimentaires" Institut National de la Recherche Agronomique, Montpellier.

63/ Véase sobre las cadenas productivas, Grupo IICA de competitividad. No publicado, abril de 1995. Referencia.

d. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

Definir las variables operacionales comprendidas en una estrategia de competitividad, resulta un asunto materia de polémica y desacuerdo. La lista de variables pareciera depender no sólo del nivel (nacional, sectorial o empresarial) sino de cada sector en particular o más aun, de cada enfoque en particular.

Así, por ejemplo, Porter sugiere que la ventaja competitiva de una nación depende de: 1) factores macroeconómicos influidos por variables tales como la tasa de interés, la tasa de cambio y otros precios y agregados macroeconómicos; 2) de la disponibilidad de factores de producción y recursos a precios competitivos y de la existencia de una infraestructura de apoyo a la producción; 3) de las capacidades generadas por las políticas del gobierno que incluyen las políticas comerciales, y 4) de factores culturales, particularmente las prácticas administrativas y laborales que determinan las relaciones entre el gobierno y el sector gerencial integrando todo eso en el llamado diamante de la competitividad^{64/}.

Por otra parte, y refiriéndonos solo al nivel nacional, el reporte del The World Economic Forum, que incluye 32 países, de los cuales 23 son miembros de la OCDE, evalúa la competitividad por medio de 292 criterios siendo la tercera parte de ellos reflejo de la opinión de la comunidad empresarial internacional. Esos criterios, a su vez, se agrupan en 10 factores que incluyen: dinamismo de la economía, eficiencia industrial, orientación hacia el mercado, dinamismo financiero, recursos humanos, interferencia del Estado, dotación de recursos naturales, orientación hacia fuera, orientación hacia la innovación, estabilidad sociopolítica^{65/}. Un ejercicio asociado es el World Competitiveness Report, cuya versión de 1992 incluye numerosas variables clasificadas en ocho áreas^{66/}.

64/ Porter, Michael. "La ventaja competitiva de las naciones". Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991.

65/ Clemente, R. L., et al. "Estudio de ventajas comparativas para el sector agropecuario en Venezuela". Papel de trabajo. Mimeógrafo, agosto, 1989, pág. 37.

66/ Valikangas, L. "The 1992 World Competitiveness Report". Washington D. C., 12 ed., 1992.

A su vez, las aproximaciones sectoriales incluyen todo tipo de variables dependiendo del país, del problema, del sector y del grupo investigador^{67/}.

En términos generales, sin embargo, la mayoría de analistas conviene en que en el nivel nacional es básica una política macroeconómica estable y la definición de políticas sectoriales activas, en el nivel sectorial el énfasis se concentra en las cinco fuerzas competitivas definidas por Porter y en el nivel empresarial en la cadena de valor definida en las actividades primarias y en las actividades de apoyo^{68/}.

2. LAS VARIABLES OPERACIONALES PARA LA COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Se acaba de señalar que en el nivel sectorial, los analistas convienen en la pertinencia de las cinco fuerzas competitivas identificadas por Porter para hacer operables las políticas conducentes a crear ventajas competitivas en un sector determinado. De hecho, los sectores a través de una estrategia competitiva tratan

.....

67/ Haguenaer, L. "Competitividad: Una reseña bibliográfica con énfasis en el caso brasileño". Pensamiento Iberoamericano. Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid, enero-julio. No. 17, 1990. El Ministerio de Agricultura por su parte, privilegia entre otras variables principalmente el desarrollo tecnológico, los recursos humanos, el incentivo a la inversión privada, la infraestructura física y de comunicaciones, regulación de mercados y normas de calidad, la agroindustria, la comercialización, el crédito y el medio ambiente (véase documento Conpes). La UNCTAD, por su parte, incluye la necesidad de que el Estado proporcione la infraestructura básica, la reestructuración de la comercialización, la información, la investigación en tecnología, la educación y capacitación de los recursos humanos, entre otras variables, para promocionar la competitividad de los productos básicos. UNCTAD, "Análisis de los medios de mejorar las oportunidades de exportación de productos básicos a plazo medio, prestando atención especial al examen de las mejores maneras de lograr la diversificación teniendo en cuenta la competitividad, las tendencias de los mercados y las oportunidades de exportación". Doc. TO/B/CN/1-24, agosto de 1994.

68/ Una síntesis de la aproximación de Porter en Bejarano, competitividad, grupo IICA.

de definir una manera de competir y de posicionarse en un mercado, de forma tal que sea rentable y sostenible en el tiempo. No existe una estrategia competitiva única, sino estrategias apropiadas para sectores particulares, cuya definición depende de la naturaleza de la competencia en ese sector^{69/}. La estrategia competitiva debe entonces apuntar a explotar los determinantes de la ventaja competitiva que Porter^{70/} identifica como:

1. Las condiciones de los factores, es decir, la disponibilidad de factores de producción e infraestructura requerida para competir en un sector determinado (recursos humanos, recursos físicos, recursos de conocimiento, recursos de capital, infraestructura), cuya jerarquización es definitiva para la eficiencia y la competitividad.
2. Las condiciones de demanda, que comprenden la naturaleza de la demanda del mercado nacional o internacional por los productos del sector.
3. Las industrias relacionadas y de apoyo, que se relacionan con la presencia o ausencia en el país de industrias abastecedoras de insumos y de otras relacionadas que sean competitivas a nivel internacional.
4. Estrategia, estructura y competencia entre productores que consideran las características y naturaleza de la competencia doméstica e internacional.

Una conversión de los determinantes de la competitividad de Porter al caso del sector agropecuario puede verse en el Cuadro 4.

.....

69/ La teoría de las estructuras de mercado considera algunos criterios para un concepto operacional de competencia. Véase Bejarano, Jesús Antonio "Teoría de las estructuras de mercado". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 1986. Cap. V. Una aplicación de este concepto a las ventajas competitivas en Richardson, J. David. "International trade, national welfare, and the workability of competition: A survey of empirical estimates". Ch 3 in Carter et al., eds. 1990.

70/ Porter, Michael. "La ventaja competitiva de las naciones". Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991.

CUADRO 4

**ATRIBUTOS PARA LA VENTAJA COMPETITIVA DE UNA NACION
CONDICIONES Y REQUERIMIENTOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

ATRIBUTOS	CONDICIONES	IMPLICACIONES O REQUERIMIENTOS
CONDICIONES FACTORIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas comparativas basadas en factores de producción especializados (recurso humano y base científica sólida). • Velocidad y eficiencia en la creación, mejora y empleo de los elementos que generan ventaja comparativa en las actividades productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de ventajas comparativas tradicionales hacia ventajas competitivas, lo cual supone la incorporación de la innovación tecnológica a la producción. • Necesidad de flexibilidad los sistemas de generación - difusión - adopción de tecnología agropecuaria y de fomentar en las empresas agropecuarias la demanda por recursos humanos calificados.
CONDICIONES DE DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Interesa más el carácter o la naturaleza de la demanda que su tamaño. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo a la calidad (mediante el uso de mejoras tecnológicas productivas y organizacionales, entre otros) y a la exigencia de los compradores nacionales y regionales. • Identificación de nichos de mercado en el país y la región que pueden satisfacerse con productos diferenciados mediante la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos.
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia en el país de proveedores y otras relacionadas que sean internacionalmente competitivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del desarrollo económico y tecnológico de proveedores locales y regionales. • Estímulo a la elaboración de los productos agropecuarios. • Promoción de la rivalidad como elemento motor de la mejora dinámica y estimulador de la innovación tecnológica entre los productores agropecuarios.
ESTRATEGIA, ESTRUCTURA Y RIVALIDAD DE LA EMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas administrativas, modalidades de organización y tipo de educación y vocaciones que se favorecen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de la planificación estratégica con énfasis en la planificación tecnológica, en las empresas agropecuarias.

Fuente: DORYAN, E.; JIMÉNEZ, LORENA. "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario" en Jaffé, Walter R. (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993, pág. 76.

Ahora bien, estimular los determinantes de la competitividad requiere un considerable esfuerzo de política en cada una de esas variables. Sin embargo, una manera de agrupar de manera operacional las variables comprometidas en ese empeño, consiste en identificar tres grandes campos: 1) inversión en externalidades, 2) criterios de reconversión productiva, 3) carácter de la intervención pública.

Naturalmente, la identificación de estos campos de intervención apunta específicamente a fomentar las ventajas competitivas creadas en el sector y presupone no solo la sostenibilidad y la equidad, sino políticas de desarrollo productivo y de modernización del aparato productivo sectorial, sin las cuales el esfuerzo de mejorar la competitividad es un esfuerzo en el vacío^{71/}.

a. INVERSIÓN EN EXTERNALIDADES

Las externalidades, son definidas aquí en el sentido habitual, es decir, como aquellas variables que están controladas por un tercero pero que afectan la función de producción de la empresa. Al efecto, se pueden identificar las externalidades como bienes colectivos (o públicos) derivados del campo de la intervención gubernamental para estimular la competitividad^{72/}; estos bienes públicos son principalmente los que conciernen a la ampliación de la base productiva en infraestructura y en capital humano y el estímulo a la innovación tecnológica, y a la incorporación de la creatividad y el conocimiento humanos en las actividades productivas^{73/}.

.....

71/ Diversas contribuciones contenidas en Jaffé, Walter R. (editor). "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993, abordan de una manera útil distintas perspectivas del tema.

72/ Peston, Maurice. "Bienes públicos y sector público". Barcelona, The Macmillan Press, 1972.

73/ Consideraciones globales en F. Sánchez "El papel del capital público en la producción, la inversión y el crecimiento económico en Colombia." Archivos de Macroeconomía, DNP, documento 18, octubre de 1993, y para una aproximación al caso colombiano, Chaparro, Fernando. "Las tres dimensiones: inversión, tecnología y sostenibilidad", en Ministerio de Agricultura. "El sector agropecuario

La inversión en externalidades y el estímulo a la innovación tecnológica van desde la provisión de un marco institucional adecuado que atienda las necesidades de transformación de la base productiva (por ejemplo, asistencia técnica en organización de la producción y gestión de la calidad, planeamiento estratégico y tecnológico, capacitación de la fuerza laboral según sus necesidades, desarrollo, transferencia y difusión de tecnología), hasta la provisión de servicios altamente eficientes, efectivos y a bajo costo a las empresas (energía, telecomunicaciones, información, almacenamiento y comercialización), de manera que se eliminen obstáculos de tipo exógeno y endógeno en las empresas dando lugar a una "competitividad estructural"^{74/}.

Todo eso aumenta el margen competitivo de las empresas y las coloca en capacidad de actuar exitosamente, en los aspectos cuantitativos y cualitativos de su oferta, tanto en el mercado local como en los mercados internacionales.

Igualmente, es importante el apoyo a los empresarios para modernizar sus asociaciones. En el pasado, el cabildeo para obtener privilegios a partir de la protección era el criterio de éxito y condujo a empresas rentables pero ineficientes y fue un freno a la capacidad de desarrollar ventajas competitivas. Hoy, en un

.....

en Colombia en el mundo: presente y futuro". Ministerio de Agricultura, Memorias Foro Nacional Agropecuario, Cartagena. 1994. Por cierto, la mayoría de analistas subrayan especialmente el papel estratégico del desarrollo tecnológico y el prerrequisito de la sostenibilidad, temas que por lo demás han recibido amplio tratamiento en la literatura. Para una consideración global véase Tassef G. "The functions of technology infrastructure in a competitive economy", *Research Policy* 20:345-361, 1991; para el caso sectorial Moscardi, E. R. "Perspectivas para la investigación agrícola en Latinoamérica: políticas, organización y gerenciamiento en la nueva era". BID, Washington, D. C. 1993; sobre la sostenibilidad véase en particular Runge, Ford C. "Efectos de la sostenibilidad en el desarrollo de la tecnología agrícola", en Jaffé, Walter R. (editor). *Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe*. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.

74/ Pérez, C. "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" *El Trimestre Económico*, Vol LIX (1), No. 233; Albuquerque, Rui; Salles, Sergio. "Nuevos paradigmas tecnológicos en la agricultura: bases para una interpretación evolutiva", en Jaffé, Walter R. (editor). *Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe*. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.

mundo competitivo, y abierto, estas funciones de cabildeo no son relevantes y antes bien se requiere promover por parte de las asociaciones la provisión de servicios para sus afiliados, en particular, en áreas vinculadas al suministro de información, la consolidación de esfuerzos en comercio y transporte, y el análisis económico y empresarial^{75/}.

En realidad, el problema de las externalidades implica definir un marco de responsabilidades entre el sector público y el sector privado como quiera que se trata de bienes públicos para el fomento de la competitividad privada lo que debe ser materia de concertación. En rigor, un problema analítico relevante es fijar el nivel relativo de provisión pública y privada en el caso de bienes colectivos. Esta última requiere de una organización voluntaria que puede depender del tamaño del grupo que recibe sus beneficios, de los condicionamientos puestos a las contribuciones, de las reglas para tratar con los beneficios implícitos o de la capacidad para suministrar un bien privado simultáneamente con el bien público. Como no se trata de justificar de por sí la intervención pública, sino de criterios específicos para estimular la competitividad, no se puede partir de la base de una provisión obligatoria de bienes públicos (como es el caso de la defensa o la justicia) y de su financiación, sino de "externalidades potenciales" derivadas de compromisos compartidos en función de propósitos colectivamente deseables^{76/}.

b. CRITERIOS DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

Además de la inversión en externalidades, se requieren especialmente criterios para la reconversión productiva en aquellos casos en los cuales ni las externalidades ni la tecnología sean capaces de mejorar las ventajas competitivas. En un escenario de economías abiertas, la reconversión forma parte de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo productivo, y complementa

.

75/ Macario, C. "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones", Proyecto Regional Cepal/PNUD Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano. Santiago de Chile, Cepal, 1993.

76/ Peston, M., op. cit. Cap IV.

la creación de ventajas competitivas. La reconversión como política pública tiende a ser inevitable cuando sectores o regiones de importancia económica y social sufren persistentes e importantes rezagos competitivos. Si estos sectores cuentan con capacidad para recuperarse, pero no encuentran en el mercado ni en las políticas de fomento incentivos suficientes para hacerlo por sí mismos, el sector público puede complementar los esfuerzos de readecuación competitiva. Cuando tales sectores no cuentan con capacidad para recuperarse, de lo que en verdad se trata es de minimizar el costo social de retirarse del sector.

El principal objetivo de la reconversión es facilitar el ajuste con mecanismos de mercado que permitan recuperar competitividad o generarla en actividades distintas. Esto implica acentuar la movilidad de factores para propiciar el traslado desde empleos de baja productividad a otros de productividad mayor, con reasignaciones intersectoriales o intrasectoriales, subsidios específicos, programas de capacitación, rebajas tributarias para invertir, entre otros incentivos^{77/}.

En los casos de reconversión, es necesario focalizar al acervo de políticas horizontales hacia el apoyo coordinado a sectores o regiones rezagados en competitividad. Tales políticas apuntan a perfeccionar los mercados de factores, ampliar la oferta de externalidades para la producción, mejorar el acceso a la información comercial y tecnológica, al financiamiento y al apoyo tecnológico, y reducir los costos de transacción. Es recomendable entonces que las medidas de apoyo estén integradas, y mantengan un vínculo estrecho con las políticas sociales y su expresión territorial y local.

Será necesario ir creando anticipadamente una capacidad de reconversión concertada en sectores o regiones cuya competitividad esté amenazada, las medidas que se tomen deberán facilitar la resignación de recursos hacia actividades con mayor futuro, cuidando de minimizar el costo social de esa reasignación, y de preservar, modernizar y reorientar capacidades laborales y empresariales. Tales casos pueden abordarse con programas públicos excepcionales, específicos y focalizados, de duración temporal definida, que articulen de manera flexible y consensual los esfuerzos de los sectores público y privado.

.....

77/ Estas consideraciones se basan en Rosales, op cit.

Es posible que diagnósticos afinados (o consideraciones políticas) aconsejen cambios intrasectoriales, racionalizaciones menores o modernizaciones, que requieran recursos públicos. Lo primero, es, en todo caso, distinguir entre el rezago competitivo y la reconversión estructural. Lo segundo, es distinguir entre la empresa o actividad y la región afectada. Con lo primero se estará diferenciando entre políticas de recuperación competitiva y otras de salidas del sector, con lo segundo se estará diferenciando la política de fomento productivo de las políticas de desarrollo regional. En otras palabras, reducir el costo social de la pérdida de competitividad de alguna empresa importante de una región no significa necesariamente rescatar tal empresa a cualquier costo, o subsumir el esfuerzo de reconversión en un esfuerzo más amplio de transformación regional como prerrequisito para el éxito de la primera, condenándola a resultados a muy largo plazo^{78/}.

C. CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Se señaló al comienzo que en economías abiertas se alteran los criterios tradicionales, los instrumentos y las áreas de intervención. Para efectos de la competitividad (y de manera complementaria o independiente de las políticas de desarrollo productivo^{79/}), se han identificado cuatro áreas de interés 1) el papel de la concertación, 2) el fomento de las alianzas estratégicas entre los actores económicos, 3) problemas asociados a la calidad de la intervención pública, 4) el mejoramiento de la capacidad de negociación.

.....

78/ Rosales, op. cit., pág. 69-70.

79/ Debe anotarse que las políticas de desarrollo productivo están presupuestas en el diseño de una política de competitividad encaminada a posicionamientos en el mercado externo y a crear condiciones para defender los mercados domésticos mediante mecanismos de mercado. Las políticas de desarrollo productivo, por otra parte, tienen un perfil un poco diferente aunque abarcan también campos de las políticas de competitividad. Guerguil. M. C. Macario Y W. Peres "Políticas de desarrollo productivo". "Proyecto regional Cepal/PNUD" Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano. Santiago de Chile, Cepal. 1993; E. Muchnik y A. Niño de Zepeda (eds). "Apertura económica modernización y sostenibilidad de la agricultura". IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola, enero, 1994.

1. En cuanto a la concertación. Aparte de la concertación respecto del énfasis en las externalidades y en las estrategias de reconversión, la mayor o menor eficacia de la política sectorial estará muy ligada a su capacidad de construir consensos básicos en torno a la estrategia de desarrollo, y a la imagen productiva, ocupacional y tecnológica que se promueva como proyecto-país.

No podrán estar ausentes en ella temas como la modernización de las relaciones laborales, la responsabilidad ambiental y una concepción global de la economía que concilie competitividad, flexibilidad, estabilidad económica y equidad. También tendrán su lugar los debates sobre un nuevo tipo de empresa, una mayor flexibilidad en los mercados y el estímulo a las relaciones de cooperación dentro de las empresas, entre empresas y entre ellas y el sector público^{80/}.

En economías abiertas, las desigualdades excesivas y la debilidad institucional para procesar los conflictos incrementan el riesgo inherente al país y afectan la competitividad. Por lo tanto, el fomento de la competitividad y los avances en la internacionalización de la economía deben ir acompañados de consensos nacionales que dan más cabida al tratamiento de la equidad y los temas distributivos. Dicho tratamiento debe adecuarse, a su vez, a las condiciones de competitividad y flexibilidad que demandan las economías abiertas.

2. Respecto a la promoción de alianzas estratégicas. En el marco de una economía global en la que la actividad exportadora tiende a articularse en redes, bloques y alianzas estratégicas, las políticas públicas deberían ayudar a la organización de los actores privados y a mejorar la coordinación de los esfuerzos públicos y privados en el exterior, a través de esfuerzos unívocos, de diseño unificado y de carácter nacional^{81/}.

.....

80/ Haque, I. "International competitiveness. Interaction of the public and private sectors.1991" Collected Papers from EDI Policy Seminar. Washington D. C., The World Bank. 1991. Consideraciones sobre el caso colombiano en Martínez Nogueira, R. "Las organizaciones gremiales de productores ante los desafíos de la nueva agricultura". Preparado por el Congreso de la SAC, Cali, Colombia, noviembre, 1993.

81/ Makki, Shiva, Luther Tweeten, And James Gleckler "Agricultural trade negotiations as a strategic game". Columbus, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Ohio State University, 1991.

Para ello, el sector público debería promover entre los actores económicos, la elaboración de “visiones compartidas de futuro”, es decir, de proyectos estratégicos en materia de exportaciones, inversión y tecnología, teniendo en cuenta los hechos y tendencias internacionales. La principal función pública sería entonces concertar posiciones y llegar a acuerdos en el diagnóstico, en la identificación de las principales insuficiencias nacionales y en las líneas de política más importantes^{82/}.

3. Respecto a la calidad de la gestión pública. La calidad de la intervención pública dependerá de la coherencia institucional, de una clara delimitación de unos pocos objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y técnica de la burocracia. Esto obliga a ser muy selectivo respecto a los objetivos y a las metas para no sobrestimar las capacidades del gobierno. Más que la cantidad, importa la calidad de intervención pública en la estructura productiva, la que debe estar en consonancia con los desafíos de innovación institucional que plantea la internacionalización.

Se necesita un sector público más calificado para apoyar las tareas de fomento productivo, regulación y estímulo a la calidad y la competitividad; con fuerte legitimidad social para estimular consensos amplios sobre las nuevas tareas del desarrollo, y con un desempeño transparente, controlable y sujeto a estrictos criterios de evaluación de resultados^{83/}.

4. Respecto al fomento a la capacidad de negociación. En cualquier caso, la selección de variables estratégicas, así como la identificación de las líneas de acción están en buena medida determinadas por el poder de negociación presente en los participantes de los mercados y del poder de negociación propio. En realidad, el poder y la negociación están supuestos a lo largo de las consideraciones que anteceden.

De una parte, el acceso y posicionamiento en los mercados para la mayoría de los países de la región implica integrarse de manera creciente, por lo

.

82/ Rosales, op. cit., pág 76. Consideraciones amplias en Fernando Fajnzylber, “Inserción internacional e innovación institucional”, Revista de la CEPAL, No. 44 Santiago de Chile, agosto de 1991.

83/ Rosales, op. cit., pág 77.

cual es preciso que la oferta exportadora local cuente con cierta capacidad de negociación en los mercados de destino^{84/}.

Por otra parte, si bien vivimos en un mundo de interdependencias no es menos cierto que las interdependencias están jerarquizadas. De hecho, controlar las fuentes de competitividad y ejercer el poder que radica en estas fuentes no es solo una cuestión interna, sino que requiere de identificar las jerarquizaciones de poder y el respectivo poder de negociación en cada bloque y frente a cada mercado, pero también la capacidad de adaptarse a un bajo poder de negociación y, si es posible, mejorarlo^{85/}.

Las fuentes del poder de negociación (y por lo tanto, el acceso desigual al conocimiento, a la tecnología y a las condiciones de mercado) son parte del entorno internacional. De igual modo, en el interior de un país existe desigual poder de negociación entre sectores; lo que alguien denominó la estrategia del sollozo, tan usual como respuesta sectorial a poderes de negociación desiguales, no rinde muchos resultados en las nuevas fuentes informales del poder. Identificación de las asimetrías del poder de negociación, y creación de ventajas competitivas auténticas son, en realidad, los elementos del posicionamiento estratégico^{86/}.

Ahora bien, en términos de bloques y mercados, las negociaciones relevantes se refieren a barreras arancelarias y no arancelarias, salvaguardias, competencia, normas de origen, propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio principalmente^{87/}. Sin embargo, en términos de las posibles relaciones

.....

84/ Doryan, Eduardo; Jiménez, Ana Lorena. "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario", en Jaffé, Walter R. (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.

85/ Gooldloe, Carol; Mary Normile "Preferential trade arrangements and agriculture" pp. 14-23 in Arthur Dommen, ed. World Agriculture. WAS-59. Washington, DC:ERS, USDA. June 1990.

86/ Von Hesse, op. cit.

87/ Espinal, Carlos. Manual de negociaciones comerciales internacionales para sector agropecuario. Serie Documentos Institucionales. IICA. Bogotá, No. 004, 1994.

de cooperación entre miembros de la comunidad internacional, pueden considerarse dimensiones de negociación en otras áreas: información sobre la demanda y las características del mercado, promoción genérica de productos básicos, promoción de nuevos usos finales de los productos básicos, apoyo a la diversificación (inversión, cooperación técnica, financiación para la diversificación) son, entre otros, temas que pudieran configurar una agenda de temas de negociación entre países y bloques de países.

Esta capacidad de negociación debe orientarse, en primer lugar, a la defensa del espacio ganado en los mercados internacionales ante medidas proteccionistas en contra de los productos de exportación que excedan los límites establecidos por el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas, Gatt. En segundo lugar, a la conquista de mercados específicos -como el japonés-, en los cuales las negociaciones bilaterales a escala de gobiernos (por ejemplo, acerca del tratamiento fitosanitario y zoonosanitario aplicable de los productos exportables) desempeñan un papel decisivo, y en tercer lugar, a la comercialización de los productos en los mercados internacionales.

La falta de agrupación y coordinación entre los productores hace que muchas veces los riesgos inherentes al comercio de bienes perecibles sean asumidos casi en su totalidad por ellos mismos, sobre todo en la medida en que la organización de la producción es competitiva, mientras que la estructura de la comercialización es oligopólica. En este caso, la actividad pública debiera fomentar, por ejemplo, el desarrollo de asociaciones dedicadas al comercio de productos o favorecer la competencia en los sectores relacionados con la comercialización de los productos.

APÉNDICE 1

DEFINICIONES

SOBRE COMPETITIVIDAD

1. DEFINICIONES CENTRADAS EN LA FIRMA

- “La competitividad es la actitud para vender aquello que es producido” (Mathis et al. 1988).
- “Significa la capacidad de las empresas de un país dado de diseñar, desarrollar, producir y vender sus productos en competencia con las empresas basadas en otros países”. (Alic 1987. Pág. 5)
- “La competitividad industrial es una medida de la capacidad inmediata y futura de los industriales de diseñar, producir y vender bienes cuyos atributos en términos de precios y más allá de los precios se combinan para formar un paquete más atractivo que el de productos similares ofrecidos por los competidores: el juez final es, entonces, el mercado”. (European Management Forum, 1980, citado por Chesnais 1981, pág. 10).
- “La capacidad de una industria (o empresa) de producir bienes con patrones de calidad específicos, requeridos por mercados determinados, utilizando recurso en niveles iguales o inferiores a los que prevalecen en industrias semejantes es el resto del mundo, durante un cierto período de tiempo” (Haguenauer 1989, pág. 23).

- “Una economía es competitiva en la producción de un determinado bien cuando puede por lo menos igualar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y a calidad del bien” (Tavares de Araujo Jr.et.al.1989, págs. 1 y 2).
- “Una firma (o una economía nacional) será competitiva si resulta victoriosa (o en una buena posición) en la confrontación con sus competidores en el mercado (nacional o mundial)”. (Michalet 1981. Pág. 1. subrayado en el original).

2. DEFINICIONES CENTRADAS EN LA CAPACIDAD DE LA ECONOMÍA NACIONAL

- “La capacidad de un país (o grupo de países) de enfrentar (to meet) la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos como su capacidad de defender su propio mercado doméstico respecto a una excesiva penetración de importaciones” (Chesnais, 1981, pág. 8).
- “Capacidad de hacer retroceder los límites de la restricción externa (...)”. Se considera que cuanto mayor es la capacidad de competencia de un país en su propio mercado o en mercados extranjeros, mayor es la capacidad de la economía de crecer sin encontrar obstáculos en el déficit externo. (Mathis et al.1988, pág. 7).
- “Participación de las exportaciones de un país en el mercado mundial” (Fouquin, 1986).

3. DEFINICIONES QUE INCORPORAN CONSIDERACIONES DE NIVEL DE VIDA

- “La capacidad de un país de lograr objetivos fundamentales de la política económica, tales como el crecimiento en el ingreso y el empleo, sin incurrir en dificultades en la balanza de pagos” (Fagerberg, 1988, pág. 355).

- “El grado en el cual una nación puede, bajo condiciones de mercado libre y equitativo (free and fair market conditions), producir bienes y servicios que satisfagan los requerimientos de los mercados internacionales y, simultáneamente, mantener o expandir los ingresos reales de sus ciudadanos” (President’s Commission on Industrial Competitiveness, 1985, pág. 6).
- “La capacidad de producir, distribuir y proveer al servicio de bienes en la economía internacional en competencia con los bienes y servicios producidos en otros países y hacerlo de una forma que aumente el nivel de vida” (Scott 1985, págs. 14 y 15).
- “El grado por el cual un país, en un mundo de mercados abiertos, produce bienes y servicios que satisfagan las exigencias del mercado y simultáneamente expande su PIB y su PIB per cápita al menos tan rápidamente como sus socios comerciales” (Jones y Teece, 1988, pág. 108)

La definición de competitividad de la Harvard Business School es: “Competitividad nacional: Se refiere a la habilidad de un país para crear, producir, distribuir, productos o servicios en el comercio internacional, manteniendo ganancias crecientes de sus recursos”^{88/}.

Estas definiciones ponen en evidencia que es necesario distinguir entre la competitividad internacional en el ámbito microeconómico y en el ámbito macroeconómico.

Fuente: Chudnovsky y Porta, 1990

.....

88/ Perkins, Peter R. “Measuring economic competitiveness in trade”. Mimeo, pág 17.

APÉNDICE 2

INDICES DE COMPETITIVIDAD

1. PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL

Este indicador general, sugerido por la Secretaría de Agricultura de Estados Unidos, USDA^{89/}, mide la participación del bien en el mercado mundial del producto. En este sentido, se recogen todos los aspectos: productividad, precios y costos, puesto que la medición es muy general. Sin embargo, precisamente esa generalidad resulta una debilidad, pues en este sentido el índice no aporta mayores señales de lo que debe ser la política económica que apoye la competitividad, ni tampoco señala por qué está determinada (¿precio? ¿costo? ¿productividad?).

2. PRECIO DOMÉSTICO/PRECIO EXTERNO

Tomando a Thomas^{90/}, este índice refleja hasta qué punto la producción doméstica está protegida de la competencia externa. En este sentido, también podría interpretarse como hasta dónde se aíslan las fluctuaciones

.....

89/ Usda. "Basic Elements of Agricultural Competitiveness". ERS, No. 1510, march, 1993.

90/ Thomas, V. "Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth. The Colombian Experience". A World Bank Publication. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1985.

domésticas del precio frente a las internacionales. Para la elaboración del índice se tomó el precio doméstico en molino y el precio internacional del arroz, llevado también al molino colombiano^{91/}.

3. COSTO USA / COSTO DOMESTICO.

Siguiendo la idea del anterior índice, la medición en este caso indicaría la eficiencia relativa entre el costo de producir en Estados Unidos y en Colombia. También se contabilizan los efectos que la política cambiaria y la inflación puedan tener.

4. PRECIO INTERNACIONAL / COSTOS DOMÉSTICOS

Tomando a Helleiner^{92/}, el índice mide la relación entre lo que puede ser el ingreso marginal -tomado como el precio internacional- y el costo marginal. En este sentido, a escala micro, se puede deducir qué tan lejos se encuentran los costos domésticos de la "eficiencia", comparado con el ingreso que se obtendría en el exterior. Así, lo que se está contabilizando en últimas es la eficiencia de la producción doméstica, de acuerdo a los estándares internacionales.

5. INDICES DE COMPETITIVIDAD PRECIO.

Una primera medición, realizada por Gutterman^{93/}, compara el precio doméstico con el internacional en una moneda común -pesos-, de manera

.....

91/ Los cálculos fueron realizados por Valdés, Schaeffer y Gutterman para el estudio: World Bank "Handbook on Surveillance of Agricultural Price and Trade". Draft. Technical Department, WB. october, 1993.

92/ Helleiner, G. "Increasing International Competitiveness: A Conceptual Framework". Economic Development Institute Seminar, Barbados. World Bank, Catalog. No. 400/091. 1991.

93/ Gutterman, L. "El Sector Agropecuario Frente a la Apertura", en: El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía. Tm Editores, IICA, Fundagro. 1994.

que se combinan las condiciones prevalencientes en el mercado externo con las del mercado interno. La autora utiliza como deflactor el índice de precios implícitos del PIB total. Para este proyecto, se hizo una variación del índice, utilizando como deflactor el índice de precios implícitos del PIB Agrícola.

De otra parte, teniendo en cuenta los planteamientos de Kravis y Lipsey^{94/}, se construyó un índice de precios relativos, que tomó como tasa de cambio real, la tasa de cambio oficial deflactada por el IPP total. La interpretación general del índice es similar a la del que construyó Gutterman. Adicionalmente, para Helleiner^{95/}, es el cambio en la tasa de cambio real, que resulta más apropiado para determinar la competitividad. Para Brewster^{96/} es el cambio en el nivel de precios relativos y en la tasa de cambio nominal, o sea, en conjunto, el cambio en una tasa de cambio real específica para el arroz.

En síntesis, resumiendo a los autores, el índice compara los precios relativos, teniendo en cuenta los incentivos a la producción doméstica (a través del diferencial de precios) y contabilizando las variaciones debidas al precio externo, la inflación y la política cambiaria.

6. INDICE DE COMPETITIVIDAD COSTO

Es una aplicación del índice de precios de Kravis-Lipsey^{97/}, que para este trabajo utilizó los costos relativos de Estados Unidos y Colombia. Así, la interpretación es la misma que antes, pero aplicada al caso de los costos, es decir, compara las eficiencias económicas de producción, tomando en cuenta las variaciones debidas a la inflación y la tasa de cambio.

94/ A partir de las referencias de varios autores en el libro: "Increasing the International Competitiveness of Exports from Caribbean Countries". EDI Seminar Series, No. 400, 1991.

95/ Op cit. Helleiner...

96/ Brewster, H. "Increasing International Competitiveness: A Caribbean Community Program". EDI Policy Seminar, Barbados. Catalog No. 400/091. World Bank, 1991.

97/ Op cit.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT P.A; BREEDAHL M.** "Competitiveness: definitions, useful concepts and issues". Symposium on Competitiveness in Internacional Food Markets, Annapolis, Maryland, agosto 7-8. 22 pp.1992.
- ACOSTA J.** "Innovación endógena y prospectiva: las desventajas comparativas de Colombia y de su Región Occidental", en Desarrollo endógeno. Bogotá, Colciencias-Fonade-Creset, 1995.
- AGUIRRE J.** "Macrotransformaciones productivas agropecuarias". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, San José, 1992, no publicado.
- ALBUQUERQUE R.; Salles S.** "Nuevos paradigmas tecnológicos en la agricultura: bases para una interpretación evolutiva", en Jaffé W. (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.
- ANDERSON K. AND TYERS R.** "Global Effects of Liberalizing Trade in Agriculture". London: Trade Policy Research Centre, 1987.
- BEJARANO J. A.** "Teoría de las estructuras de mercado". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 1986.
- _____. "La estrategia de competitividad. El caso del sector agropecuario". Informe. Bogotá, IICA. No publicado, 1995.

- BENAVENTE J. M.** "Exportaciones de productos básicos y desarrollo latinoamericano", en Revista de la Cepal, No. 45. Diciembre, 1991.
- BOULDING K.** "Agriculture: problems of a competitive industry", in Mansfield E S. "Microeconomics. Selected readings", W. W. Norton and Co. New York, 1971.
- BOURNE C.** "International competitiveness". Conceptual Framework, Lecture notes. CDB, Course on Trade and Incentives. Barbados. p.6. 1989.
- BREWSTER H.** "Increasing International Competitiveness: A Caribbean Community Program". EDI Policy Seminar, Barbados. Catalog No. 400/091. World Bank, 1991.
- CARTER C.; MC CALLA A.; SHARPLES J.** "Imperfect Competition and Political Economy". Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- CEBREROS A.** "La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 10. México, octubre de 1991.
- . "La competitividad agropecuaria en condiciones de apertura económica". Comercio Exterior, octubre de 1993.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL.** "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar las inserción en la economía mundial". LC/L.809 (CEG, 19/4. Santiago de Chile, 28 de enero. 1994.
- . "La apertura y los procesos agroexportadores recientes". LC/R.1299. Santiago de Chile.
- . "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente". LC/G. 1978. Chile, 1991.
- . "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado". LC/G.170/ Rev. 1-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, 1992.
- . "Los nuevos escenarios agrícolas en formación". LC/R.111. Santiago de Chile.

_____. "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". Santiago de Chile, LC/G. 1800, 1994.

_____. "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa". Santiago de Chile. 185 P. 1990.

_____. ONUDI "Progreso técnico y competitividad internacional". Mimeo. LC/R. 1104. Santiago, Chile, 18 de diciembre 1991, pág. 138.

_____. PNUD, Proyecto Regional. "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano". Cepal. Santiago de Chile, 1993.

CLEMENTE R. L, ET AL. "Estudio de ventajas comparativas para el sector agropecuario en Venezuela". Papel de trabajo. Mimeógrafo. Agosto, 1989.

CHAPARRO F. "Las tres dimensiones: inversión, tecnología y sostenibilidad", en Ministerio de Agricultura. "El sector agropecuario en Colombia y en el mundo: Presente y futuro". Ministerio de Agricultura, Memorias Foro Nacional Agropecuario, Cartagena, 1994.

CHUDNOVSKY D. "La competitividad internacional; principales cuestiones conceptuales y metodológicas". Documentos de trabajo. Cénit. Buenos Aires, Argentina. Enero, 1990.

_____. "Políticas de competitividad en los países de la OCDE. Corea del Sur y Taiwán". Documento de trabajo realizado para la Secretaría de Programación Económica de Argentina. Proyecto Arg./93/032 (mimeo) Buenos Aires, 1993.

CLEMENTE R. L. ET AL "Estudio de ventajas comparativas para el sector agropecuario en Venezuela". Papel de trabajo. Mimeógrafo. Agosto, 1989.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. "El sector agropecuario en Colombia en el mundo: Presente y futuro". Ministerio de Agricultura, Memorias Foro Nacional Agropecuario, Cartagena. 1994.

- DI GIROLAMO G. "El escenario agrícola mundial en los años noventa". Revista de la Cepal, No.47, agosto 1992.
- DOMMEN A. ED. *World Agriculture. WAS-59*. Washington, DC:ERS, Usda. June 1990.
- DORYAN E.; JIMÉNEZ A. L. "Marco metodológico para el análisis de la competitividad tecnológica en el sector agropecuario", en Jaffé W. R. (editor). *Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe*. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.
- EDWARDS S. "Openness, outward orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries". NBER Working Paper series. No. 2908, Cambridge. Mass., National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER), 1989.
- ESPINAL C. "Manual de negociaciones comerciales internacionales para el sector agropecuario". Serie Documentos Institucionales. IICA. Bogotá, No. 004, 1994.
- FAJNZYLBER F. "Inserción internacional e innovación institucional". Revista de la Cepal, No. 44. Santiago de Chile, agosto de 1991.
- . "Inserción internacional e innovación institucional". Revista de la Cepal, No. 44. Santiago de Chile, agosto de 1991.
- FALCONI C. "Interacciones entre el sector público y privado en la investigación agrícola en países en desarrollo: el caso de Colombia". ISNAR, Discussion Paper No. 93-14(s), 1993.
- FEENSTRA R. "Trade policies for international competitiveness". The University of Chicago Press. 262 p. 1989.
- GARDNER B. "Recent studies of agricultural trade liberalization: What the models say". (Paper presented at the American Agricultural Economics Association meetings) College Park: Department of Agricultural Economics, University of Maryland. August, 1988.

GOOLDLOE C.; NORMILE M. "Preferential trade arrangements and agriculture", pp. 14-23 in Arthur Dommen, ed. *World Agriculture*. WAS-59. Washington, DC:ERS, USDA. June, 1990.

GRENNES T. (ED). "International Financial Markets and Agricultural Trade". Boulder, CO: Westview Press. 1990.

GROSSMAN G.; HELPMAN E. "Innovation and Growth in the Global Economy". Cambridge. Mass. MIT Press 1992.

GUERGUIL M.; MACARIO C. Y PERES W. "Políticas de desarrollo productivo", en Proyecto regional Cepal/PNUD. Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano. Santiago de Chile, Cepal. 1993.

GUERRIERI P. "Technological Interdependence and International Competitiveness in Major American Countries". Conference on Integrating Competitiveness, Sustainability and Social Development Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Cepal/CUD. París, 17 a 19 de junio.

GUTTERMAN L. "El sector agropecuario frente a la apertura", en: *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía*. TM Editores, IICA, Fundagro. 1994.

HAGUENAUER L. "Competitividad: Una reseña bibliográfica con énfasis en el caso brasileño". *Pensamiento Iberoamericano*. Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid. Enero-julio. No. 17. 9 pág. 1990.

—————. "Competitividad: Una reseña bibliográfica con énfasis en el caso brasileño". *Pensamiento Iberoamericano*. Sociedad Estatal Quinto Centenario. Madrid. enero-julio. No. 17, 1990.

HAQUE I. "International competitiveness. Interaction of the public and private sectors. 1991". *Collected Papers from EDI Policy Seminar*. Washington D.C., The World Bank. 1991.

HELLEINER G. "Increasing International Competitiveness: A Conceptual Framework". Economic Development Institute Seminar, Barbados. World Bank, Catalog No. 400/091. 1991.

HELPMAN E.; KRUGMAN P. "Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy". Cambridge, MA: MIT Press. 1985.

HENNEBERRY S.; TWEETEN L. "A review of international agricultural supply response", Journal of International Food and Agribusiness Marketing 2(3):49-68. December 1990.

IICA "Las cadenas productivas y la competitividad". Proyecto-estudio de competitividad del sector agropecuario. No publicado, abril de 1995. Referencia.

—————. "Competitividad, agricultura y desarrollo sostenible. Propuesta para una discusión". Mayo de 1995.

JAFFÉ S. "Exporting High Value Food Commodities: Success Stories From Developing Countries". World Bank Discussion Papers, No. 198, Washington D.C., 1993.

JAFFÉ W. R. (EDITOR). "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.

JARVIS L. "Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico: lecciones a partir del sector agrícola chileno". Colección Estudios CIEPLAN, No. 36, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, diciembre, 1992. Citado por Von Hesse M. "Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas", en Revista de la Cepal, Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994.

JOHNSON D.; Kenzo H.; Lardinois P. "Agricultural Policy and Trade". Triangle Paper 29. New York: New York University Press.

KRUGMAN P. "Competitiveness: a dangerous obsession", en *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, marzo-abril, 1994.

_____. "Towards a Counter-Counter-Revolution in Development Theory". World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992.

KUWAYAMA M. "América Latina y la internacionalización de la economía mundial". *Revista de la Cepal*. No. 46. 1992.

LAURET F. "Sur les études de filières agro-alimentaires". Institut National de la Recherche Agronomique, Montpellier.

MACARIO C. "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones". En Proyecto Regional Cepal/PNUD "Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano". Cepal. Santiago de Chile, 1993.

_____. **PERES W.** "Políticas de desarrollo productivo", en Proyecto Regional CEPAL/PNUD Diseño de políticas para el fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica y elevación de la competitividad internacional en el ámbito empresarial latinoamericano. Santiago de Chile, CEPAL. 1993.

MAKKI S., TWEETEN L., GLECKLER J. "Agricultural trade negotiations as a strategic game". Columbus, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Ohio State University, 1991.

MANDENG O. "Competitividad internacional y especialización". *Revista de la Cepal*, No. 45.

_____. "Metodología para un análisis de la competitividad internacional de los países". *Industrialización y Desarrollo Tecnológico*. Vol. 10. 1991.

- MARTÍNEZ R.** "Las organizaciones gremiales de productores ante los desafíos de la nueva agricultura". Preparado para el Congreso de la SAC, Cali, Colombia, noviembre, 1993.
- MOSCARDI E.** "Perspectivas para la investigación agrícola en Latinoamérica: políticas, organización y gerenciamiento en la nueva era". BID, Washington, D.C. 1993.
- MUCHNIK E.; NIÑO DE ZEPEDA A. (EDS).** "Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura". IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola. Enero de 1994.
- MÜLLER G.** "Competitividade e negociações no complexo agroindustrial brasileiro". Rascunho, No. 20, Río Claro, São Paulo. 43 p.1992.
- . "Transformaciones productivas y competitividad: un marco metodológico", en Jaffé Walter R. (editor). "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.
- PÉREZ C.** "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo". El Trimestre Económico, Vol. LIX (1), No. 233;
- PERES W.** "Políticas de competitividad", en Revista de la Cepal. Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994, pág. 51.
- PERKINS P.** "Measuring economic competitiveness in trade". s. l., s. f.
- PESTON M.** "Bienes públicos y sector público". Barcelona, The Macmillan Press, 1972.
- PIÑEIRO M.** "Tendencias tecnológicas, económicas y políticas para el próximo decenio y sus implicaciones para el sector agrícola de América Latina y el Caribe", en conferencias para el Foro Venezuela Agrícola Siglo XXI. Bases para un programa agrícola nacional concentrado. Caracas, mayo de 1993.

- . **Jaffé, W.; Muller, G. "Innovation, competitiveness and agroindustrial development"**. Presented at the meeting of integrating competitiveness sustainability and social development. Paris, June 1993.
- PORTER M. "La ventaja competitiva de las naciones"**. Buenos Aires, Ed. Vergara, 1991.
- PUNAM J. "Food consumption"**. Food Review, Vol. 14 Issue 3. Washington, D.C. Departamento de Agricultura (Estados Unidos), julio-septiembre.
- RAY E. "Empirical research on the political economy of trade"**. Carter, C. et al., (eds.) 1990.
- RICHARDSON J. "International trade, national welfare, and the workability of competition: A survey of empirical estimates"**. Ch 3 in Carter, C. et al., eds. 1990.
- RUNGE F. C. "Efectos de la sostenibilidad en el desarrollo de la tecnología agrícola"**, en Jaffé, W. (editor). Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe. San José (Costa Rica), IICA, Programa de Generación y Transferencia de Tecnología, 1993.
- SÁNCHEZ F. "El papel del capital público en la producción, la inversión y el crecimiento económico en Colombia"**. Archivos de Macroeconomía, DNP, documento 18, octubre. 1993.
- TASSEY G. "The functions of technology infrastructure in a competitive economy"**. Research Policy 20:345-361, 1991.
- TAVARES J. ET AL. "Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80"**, Pensamiento Iberoamericano, s. f.
- THOMAS V. "Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth. The Colombian Experience"**. A World Bank Publication. John Hopkins University Press, Baltimore, 1985.
- TIMMER P.; FALCON W.; Pearson S. "Análisis de Políticas alimentarias"**. Publicación Banco Mundial. Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

TWEETEN L. "Agricultural trade -principles and policies". Westview Press, Boulder and San Francisco, 1992.

UNAM. "Relaciones económicas oligopólicas y eslabonamientos productivos en América Latina", Programa de investigación, mimeografiado, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco y Centro de Economía Transnacional, México 1983.

UNCTAD. "Análisis de los medios de mejorar las oportunidades de exportación de productos básicos a plazo medio, prestando atención especial al examen de las mejores maneras de lograr la diversificación teniendo en cuenta la competitividad, las tendencias de los mercados y las oportunidades de exportación". Doc. TO/B/CN/1-24, agosto de 1994.

USDA. "Basic Elements of Agricultural Competitiveness". ERS, No. 1510, march, 1993.

VALIKANGAS L. "The 1992 World Competitiveness Report". Washington, D. C., 12 ed., 1992.

VARIOS AUTORES. "Increasing the International Competitiveness of Exports from Caribbean Countries". EDI Seminar Series, No. 400, 1991.

VON HESSE M. "Las exportaciones agrícolas no tradicionales: Un análisis de su relevancia en el actual proceso de desarrollo de Latinoamérica". ILADES/Georgetown University, 1993.

—————. "Políticas públicas y competitividad de las exportaciones agrícolas", en Revista de la Cepal, Santiago de Chile, No. 53, agosto, 1994.

WORLD BANK. "Handbook on Surveillance of Agricultural Price and Trade". Draft. Technical Department, WB, october 1993.

ZWART A.; BLANDFORD D. "Market intervention and international price stability". American Journal of Agricultural Economics No. 71, may 1989.



**ELEMENTOS PARA
UN ENFOQUE DE LA
COMPETITIVIDAD
EN EL SECTOR
AGROPECUARIO**

ISBN 958-9328-08-3