

# La competitividad agropecuaria en condiciones de apertura económica

• • • • • ALFONSO CEBREROS •

## Introducción

Entre los supuestos simplificadores más destacados en la enseñanza y en la evolución de la teoría económica se encuentran los modelos de economía cerrada, que dan por hecho que las cuentas comerciales externas se mantienen o tienden al equilibrio en forma automática, lo que equivale a decir que no hay comercio con otros países o que éste no tiene un efecto neto en la economía nacional. Debido a que el comercio y los flujos de capital han influido de modo creciente en el desarrollo mundial desde el siglo pasado, por lo menos, es posible señalar que tal supuesto ha sido excesivo, por decir lo mínimo.

Sin embargo, se debe reconocer que ese supuesto era muy cómodo para los responsables de establecer las políticas económicas, pues les simplificaba la tarea de precisar la eficiencia del mercado y la intervención gubernamental. Además, su empleo se facilitó por el predominio de un burdo proteccionismo alentado por el modelo sustitutivo de importaciones a ultranza que originó una industrialización ficticia y descuidó las potencialidades del sector agropecuario. La crisis económica de los años ochenta fue en parte resultado de las debilidades y contradicciones de ese modelo: 1) política de gasto público creciente que nunca se acompañó de una reforma fiscal eficaz; 2) gasto creciente en divisas, pero sin desarrollar un sector exportador sólido, y 3) tendencia al consumo excesivo —el cual identificó a la clase media creciente y caracterizó a los grupos de ingresos altos—, en desmedro del ahorro y la inversión.

\* *Presidente de la Cámara Nacional del Maíz Industrializado y Director de Relaciones Gubernamentales de Maseca, México.*

Tal situación tuvo efectos especialmente negativos en dos áreas sensibles del desarrollo:

i) La prolongada e injustificada permanencia del proteccionismo dio lugar a una estructura productiva en extremo ineficiente. La “industria naciente” se convirtió en muchos casos en un sector en estado de latencia, casi vegetativo, dependiente en gran medida del apoyo público, que concentraba los beneficios pero socializaba los costos. Esa debilidad determinó un estilo de crecimiento muy dependiente de las importaciones y poco propicio al esfuerzo exportador, y un modelo de competitividad basado en la depredación de los recursos naturales.

ii) La dependencia cada vez mayor del endeudamiento externo como saldo indeseado, pero casi no vigilado, del descuido en el frente comercial. El servicio de esa deuda retroalimentó el problema de los déficit públicos cada día más acentuados y, en consecuencia, de las presiones al mercado financiero que reducían y encarecían los recursos para la inversión productiva del sector privado.

Ambas situaciones tienen un denominador común: el poco interés por entender y desarrollar la competitividad de las economías, sectores o renglones específicos de producción de América Latina. Se trabajó siempre sobre la base de que el Estado estaba obligado a proteger cualquier rubro productivo, sólo por ser interno, y de que el consumidor nacional debía adquirir esa producción. La realidad ha hecho afícos esa fórmula. El marco teórico de la economía internacional ha resultado insuficiente (e incluso, inconveniente) para reacomodar las piezas. De hecho se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que dé congruencia al análisis y prevea los cambios irreversibles que tan aceleradamente se producen en todos los órdenes, así como su efecto en el sector agroalimentario.

Ese paradigma debe integrar lo tecnológico con lo ecológico; equilibrar la rentabilidad económica con los objetivos de bienestar social; asegurar que los rendimientos productivos se ajusten a una función-producción basada en el buen uso de los recursos naturales, y asegurar que las metas cuantitativas incorporen el aspecto cualitativo.<sup>1</sup>

La falta de un marco conceptual y estratégico coherente y viable puede producir dos situaciones igualmente indeseables: la aceptación pasiva que lleva a un entusiasmo ciego frente a los cambios o la parálisis del entendimiento y la acción que mantiene a los agentes económicos en la indecisión o la incertidumbre. La primera condujo a la paradoja de que actualmente los países más convencidos del libre comercio y de las reglas del mercado y más decididos a aplicarlos son algunos de los que en el pasado reciente se caracterizaron por su marcado estatismo; en tanto, las economías capitalistas tradicionales siguen cuidando que el entusiasmo por el discurso liberal no los lleve al extremo de desproteger los renglones sensibles de su economía (agricultura y textiles, por ejemplo) por los posibles efectos en el empleo y en los frentes políticos.

La otra situación, sin embargo, es más amenazante, pues implica el riesgo de perder el llamado "tren de la historia", cuyo aceleramiento implica un viaje sin regreso y sin segundas oportunidades para abordarlo. Para muchos, el problema es que se ven impulsados a unirse a él sin siquiera saber si tienen un lugar asegurado o si pueden pagar el viaje. La forma lógica con que algunos países han decidido enfrentar el reto del cambio, que no se limita a las nuevas funciones del Estado y el mercado, es incorporándose a modelos sólidos de integración o libre comercio que amplían las posibilidades de que el esfuerzo por ser eficientes—que en esas condiciones resulta indispensable—culmine con éxito. En ese entorno, los temores por posibles cesiones de soberanía deben ponderarse con la mayor viabilidad nacional que se logra en esos modelos, dada la cuidadosa negociación entre las partes a fin de que se reconozcan posibles asimetrías. Desde luego, se requiere una preparación cuidadosa, lo que incluye "poner la casa en orden".

En la agricultura de América Latina nunca se planteó a fondo el problema de la competitividad (o si ocurrió fue de manera limitada y distorsionada), al encontrarse satisfecha de lograr periódica o eventualmente algunas etapas de prosperidad producto de cambios tecnológicos (la revolución verde), auges del mercado (los períodos de posguerra o tendencias cíclicas de ciertos productos) o procesos de inversión o apoyos públicos (irrigación, programas de crédito e insumos subsidiados). En parte por ello, su tendencia de largo plazo ha sido irregular, proclive al estancamiento o la declinación y muy sensible a los factores institu-

1. Alfonso Cebreros, "La modernización del sector agropecuario: un cambio de paradigma", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 10, México, octubre de 1991.



*La aceptación de un concepto dinámico de la competitividad no significa que exista una forma por todos aceptada de medirla*

cionales. La apertura ha mostrado de manera abrupta y drástica las debilidades del sector, que ahora está obligado a hacer un esfuerzo especialmente intenso de cambio estructural que incluya lo productivo y lo tecnológico, sin dejar de lado lo organizacional e institucional, no sólo para ser congruente con el ajuste macroeconómico sino, sobre todo, para cumplir un papel dinámico en las nuevas estrategias para el desarrollo nacional, la liberación del comercio y la integración económica.

La competitividad externa es, así, una de las categorías centrales del análisis y del funcionamiento económico contemporáneo, aunque las teorías del desarrollo aún predominantes no la integren a cabalidad. Las políticas macroeconómicas de creciente utilización en América Latina continúan generando polémicas (acentuadas por los recientes acontecimientos políticos y sociales en varias naciones) que demandan nuevos marcos teóricos para discernir y conciliar puntos de vista opuestos. En todo caso lo importante, en ese ámbito, es avanzar en definir e incorporar de manera expresa los elementos que determinan la capacidad competitiva de las producciones agrícolas. Esto es particularmente urgente, pues prevalecen situaciones de excesivo proteccionismo agrícola y casos evidentes en que la "competencia" entre regiones productoras se basa en el poder de sus respectivas tesorerías o en políticas o instrumentos cambiarios, fiscales y monetarios que alteran o distorsionan en forma notable la competitividad de los productos latinoamericanos que no pueden utilizar esos mecanismos, al margen de que ya no resultan convenientes.

### **Cómo entender la competitividad agropecuaria**

Al igual que en otros campos, la competitividad de la agricultura se ve supeditada a conceptos y desarrollos teóricos elaborados básicamente para la industria en general o manufacturas específicas. El análisis se complica porque los estudios recientes

insisten en que la competitividad es un proceso de creación de ventajas comparativas, donde lo importante es la capacidad de innovar, en el sentido más amplio de la palabra, para incluir mejoras en lo que ya se hace sin perjuicio de lograr verdaderos "saltos" tecnológicos o institucionales. Ello minimiza la función de los recursos naturales, en cuya calidad y abundancia tradicionalmente se finca la eficiencia de la agricultura de América Latina. El mismo efecto tiene el reciente avance tecnológico que tiende a reducir la contribución neta de dichos elementos productivos.

En el caso agrícola "nadie puede negar la importancia de los recursos naturales como elemento determinante de la capacidad de competir". Pero también es claro que ha faltado consolidar o capitalizar esa ventaja inicial para hacerla sostenible en el largo plazo mediante "otros factores que influyen en la definición de esa competitividad, tales como la capacidad de innovar en aspectos tecnológicos y empresariales y anticipar las necesidades de los consumidores".<sup>2</sup> También deben considerarse la capacitación, la organización gremial y la infraestructura, así como el marco jurídico institucional.

La disponibilidad y los costos de los factores clásicos de la producción, por más favorables que sean, no garantizan que la ventaja competitiva sea real y sostenible. Lo importante es entender que el proceso permanente de innovación y de creación de mejoras es lo que permite alcanzar ese objetivo. Conforme a esa concepción es posible que una desventaja en un modelo estático se convierta en ventaja en un modelo dinámico. El motor de ese proceso es la presión y el desafío. De ahí que la apertura hace evidente que la meta, tanto para las naciones como para las empresas, consiste no sólo en sobrevivir sino en lograr una competitividad internacional permanente.<sup>3</sup>

La aceptación cada vez más generalizada de un concepto dinámico y multidimensional de la competitividad no significa que exista una forma por todos aceptada de medirla o de identificar con exactitud la contribución de cada uno de sus componentes. De ahí que sea necesario buscar un acercamiento metodológico que sin reducirse a indicadores y recomendaciones simples permita mostrar de manera concreta el nivel y la tendencia competitivas de un rubro o sector productivo específico.

Al efecto, resulta interesante la aproximación utilizada por Fernando Fajnzylber para avanzar en la determinación de la competitividad de los países medida por la variación de su presencia en un mercado particular. Para ello utiliza los conceptos de posicionamiento y eficiencia.<sup>4</sup> El primero se refiere al dinamismo

relativo de un rubro determinado en las importaciones de ese mercado, siendo favorable cuando dicha participación aumenta. Por el segundo se entiende la participación relativa del país en un rubro determinado, considerándola alta cuando se gana parte de ese mercado. "En otras palabras, se está mal posicionado cuando se exportan rubros de bajo dinamismo relativo y se es poco eficiente cuando, cualesquiera sean los rubros en los que se participa, dicha participación disminuye respecto a la de otros países que exportan a la región indicada."<sup>5</sup>

Lo interesante es que basta combinar ambos aspectos 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 en que debería haber políticas más explícitas de los países para retirarse a tiempo de cultivos o productos 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 las 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 a fin de cuidar que el exceso de "optimismo", falta de planeación productiva y comercial o cualquier otro factor previsible cambiara ese escenario favorable, como puede ocurrir con el banano.

No es difícil, asimismo, identificar a los países que en un período determinado han resultado "ganadores o perdedores" en la competencia internacional. El análisis de Fajnzylber considera 25 países en cada caso en relación con las importaciones de la OCDE e incluye países de altos y bajos ingresos. Sin entrar en detalles, cabe destacar que la aplicación de la metodología permite apreciar algunos hechos que no pueden omitirse en el análisis del sector agropecuario. En los países "ganadores" predominan las manufacturas no basadas en recursos naturales, que equivalen a más de dos veces y media las exportaciones de recursos naturales, incluido el petróleo.

Este hecho amerita una reflexión cuidadosa que apunta a que el proceso de modernización agropecuaria debe ser particularmente intenso y conducirse con gran precisión y selectividad para lograr la reactivación económica y la reinserción internacional de

institucional", *Revista de la CEPAL*, núm. 44, Santiago de Chile, agosto de 1991.

5. *Ibid.*

2. Martín E. Piñero, *Los retos de la agricultura ante la liberalización del comercio internacional y la integración económica*, conferencia presentada en Panamá, 20 de mayo de 1992, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

3. Michael Porter, "La ventaja competitiva de las naciones, *Revista INCAE*, núm. 2, Costa Rica, 1990.

4. Fernando Fajnzylber, "Inserción internacional e innovación

la actividad. El predominio de exportaciones no basadas en recursos naturales no indica una desventaja automática para las que sí lo están, pues en las razones de ese éxito intervienen otros factores, como el dinamismo de la economía, el mayor ingreso per cápita, el más elevado coeficiente de gasto público y de exportaciones, entre otros. También resulta evidente que la agricultura latinoamericana no puede confiarse al éxito automático de los casos en que la ventaja basada en recursos naturales es clara. La evidencia apunta a que son los elementos no tradicionales de la competitividad los que deben merecer una atención especial y ser objeto específico del proceso modernizador, elementos que requieren catalizarse mediante los instrumentos actuales de gerencia profesional y de informática a fin de dar congruencia a la toma de decisiones en un entorno complejo y cambiante.

Así las cosas, una definición funcional de competitividad puede ser la siguiente: la capacidad de una organización socioeconómica de conquistar, mantener o ampliar la participación en un mercado de una manera lucrativa que permita su crecimiento.<sup>6</sup> Desde luego, hay diversas maneras de obtener un lucro. Lo importante para nuestros propósitos es que sea resultado de algún tipo de innovación.

## Competitividad y apertura

El proceso de innovación ha sido una constante del desarrollo agropecuario de los últimos decenios y, sin duda, ha tenido gran influencia en la competitividad relativa de los países en el comercio internacional, si bien está sujeta a las distorsiones del proteccionismo excesivo.

El cambio fundamental que la apertura económica introduce es modificar el entorno, el origen y, sobre todo, el ritmo con que se dan los procesos que conducen al logro de la competitividad. La innovación, que ya era importante, ahora se vuelve vital; sus fuentes, principalmente tecnológicas, se diversifican para incorporar transformaciones institucionales y organizacionales, el uso de la informática moderna e, incluso, las nuevas condiciones de acceso a mercados globales.

Lo más significativo es que la rapidez de cada país o estructura productiva para incorporar las innovaciones adquiere valor estratégico. En el pasado el proceso de difusión era más bien lento y centralizado, al amparo de los modelos proteccionistas. Actualmente la clave de la competitividad es la flexibilidad para incorporar y generalizar los cambios que proporcionen alguna ventaja realizable en el mercado.

6. Geraldo Muller, *Transformaciones productivas y competitividad*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, noviembre de 1992, estudio basado en *Canada's Task Force on Competitiveness in the Agri-Food Sector*.

Se acentúa así el hecho de que la capacidad de competir deja de centralizarse en el uso de los elementos "naturales" para depender cada vez más de los que podríamos llamar "artificiales", o sea los creados y potencialmente controlados por los grupos sociales. Por esto hay que destacar que la competitividad es un concepto multidimensional que, además de la habilidad para exportar, incluye el uso eficiente de los factores productivos y la tendencia creciente hacia la productividad como base del bienestar nacional.<sup>7</sup>

En este entorno es importante analizar los elementos condicionantes y las posibilidades de transitar hacia un patrón de exportaciones no tradicionales, proceso que amerita un seguimiento cuidadoso. Dados los problemas de rentabilidad que presentan casi todos los productos tradicionales, hay una fuerte tendencia a postular que la única solución es diversificarse hacia "nuevos" productos. El problema es que cuando esto se hace sin un análisis específico de la competitividad en el mercado al que se dirige esa producción, los éxitos iniciales de los primeros inversionistas atraen nuevas inversiones que pueden conducir al fracaso de todos al saturarse los mercados. Este fenómeno comienza a apreciarse ya en varios cultivos, debido a la excesiva ampliación de áreas en América Latina y otras regiones.

Es necesario, al respecto, desarrollar una red de cooperación entre organismos internacionales, gobiernos y organizaciones de productores a fin de hacer un seguimiento sistemático que permita tomar decisiones oportunas y adecuadas para cuidar mercados todavía atractivos y evitar que los productos "no tradicionales" terminen siéndolo tanto como cualquier otro producto. Cabe advertir que la presión de un mayor número de productores permitirá apreciar con claridad el efecto de los elementos determinantes de la verdadera competitividad, lo cual, a su vez, dará lugar a un proceso de depuración. Todo ello quizá sea inevitable, pero hay que tratar de racionalizar el costo, la duración y los efectos secundarios del proceso.

También hay que cuidar el otro extremo. En un afán de incorporarse a la "nueva agricultura", en algunos países o zonas se ha acelerado la sustitución de cultivos tradicionales, pero sin analizar con cuidado el potencial real de aquélla ni la importancia que todavía pueden tener éstos, que en algunos casos siguen siendo insustituibles, aunque sea por razones agroecológicas.

De cualquier manera, es evidente que la modernización de la agricultura implica la recomposición de cultivos y de los productores. En ambos aspectos se debe mantener la flexibilidad necesaria y adquirir habilidades gerenciales para que las oportunidades que los cambios tecnológicos y comerciales crean se traduzcan en capacidad competitiva, generación sostenible de ingresos y, en general, desarrollo económico y social.

7. Geraldo Muller, *op. cit.*, e Irfan al Haque (ed.), *International Competitiveness, Collected Papers from an EDI Policy Seminar Held in Korea*, abril de 1990, Instituto del Desarrollo Económico, Washington.

Otra consideración práctica que debe tomarse en cuenta para el caso de la agricultura de América Latina es que representa una proporción modesta de la oferta internacional de bienes derivados de recursos naturales. En las exportaciones agropecuarias y forestales mundiales contribuye con menos de 7%, contra 47% de Europa, casi 23% de América del Norte y 15% de Asia. De hecho, este continente es el competidor más directo de América Latina, ya que por su ecología y la composición de su oferta, además de ser mayor, es la más parecida a la de la región. La competitividad de Asia se ve reforzada por su papel emergente en la producción y comercio de maquinaria e insumos agrícolas y por sus participaciones en las exportaciones mundiales que van de 8 a casi 15 por ciento, según el producto.<sup>8</sup>

De ahí que sea indispensable para la región "complementar el análisis de tendencias con el esfuerzo prospectivo, particularmente en un período de tránsito entre dos patrones tecnológicos diferentes. También se requiere discriminar entre los casos en que esa variación proviene genuinamente de una mejora de la eficiencia (progreso técnico o mejor productividad) y los casos en que se origina en factores espurios (caída del salario real, depredación de los recursos naturales). Si la alta eficiencia de un país en un rubro determinado se apoya en estos últimos factores, el progreso técnico que incorporen sus competidores pueden borrar las ventajas en pocos años."<sup>9</sup>

En términos generales, a partir de una mayor selectividad los recursos naturales todavía ofrecen, a pesar de su menor dinamismo, interesantes potencialidades que deberán aprovecharse con base en un enfoque de desarrollo sostenible, sin perder de vista que la competitividad requiere apoyarse, además, en otros factores como los ya señalados. Si estos elementos no se fortalecen, la liberación del comercio por sí sola no será suficiente e incluso podría resultar contraproducente.

Para participar con éxito en un proceso de apertura se requiere modernizar todos los mercados internos (financiero, alimentario, industrial, laboral), así como reorientar las relaciones del Estado con las organizaciones privadas y el destino de sus inversiones. Las nuevas prioridades deben ser congruentes con la estrategia de apertura. En materia agropecuaria, el gasto público y el desarrollo institucional deben servir para: a) fortalecer los servicios de apoyo a la exportación (sanidad, calidad, información comercial, negociaciones); b) acelerar la innovación tecnológica; c) mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el medio rural, y d) desarrollar la infraestructura de apoyo a la exportación (desde puertos hasta almacenes).<sup>10</sup>

El grado de industrialización de un país influye en la forma en que la apertura puede afectar al sector agropecuario y en las opciones estratégicas que se abren a éste,<sup>11</sup> lo cual resulta lógico cuando el sector se concibe y opera como parte de las cadenas agropecuarias.

Las relaciones entre las actividades agrícolas y las industriales varían conforme a la competitividad que se transfieren y al aporte neto de divisas de cada sector al proceso económico. En algunos casos parece existir un *trade-off*. En Brasil puede asumirse que la industria es la que transfiere competitividad y encabeza la reinserción de la economía en el mercado mundial, pero es la agricultura la principal generadora de divisas. En otros, como en México, la industria encabeza ambos aspectos y la debilidad de la agricultura hace aún más evidente la exigencia de modernizarla. La industria de bienes de capital e insumos para la agricultura, así como la alimentaria, inducen el progreso técnico y la reorganización productiva del sector agrícola. De ahí la importancia de incorporar al análisis esos rubros, así como los servicios de apoyo.

En países menos industrializados la agricultura hace viable el desarrollo de ciertos sectores agroindustriales al transferir ventajas comparativas a las actividades manufactureras. Conserva su fuerte peso en la estructura productiva y en las exportaciones, aunque no se comprueba una importante renovación tecnológica. En este caso la agricultura desempeña un papel de importancia debido a su dinamismo exportador.

La manifestación más negativa de la nueva estructura competitiva es que algunos sectores agrícolas no están en condiciones de emprender las funciones que requiere ese modelo, por lo que quedan reducidos a atender demandas internas secundarias o deben refugiarse en la subsistencia, originando procesos de diferenciación de graves consecuencias sociales que acentúan la bipolaridad estructural que caracteriza a la agricultura latinoamericana y dan lugar a un círculo vicioso: la pobreza impide la modernización y esto profundiza y prolonga la pobreza. Sólo las reformas drásticas y duraderas pueden ofrecer opciones para superar estas situaciones, en que se presentan ganancias aparentes en el corto plazo pero que en el largo acumulan costos que hacen más pobres a los pobres.

Sin embargo, cabe considerar que un impulso inicial puede provenir de las mejoras de competitividad que la propia apertura origina al propiciar una reducción de costos en maquinaria e insumos agrícolas, lo cual obviamente supone que no habrá obs-

8. Juan Antonio Aguirre, *Macrotransformaciones productivas agropecuarias*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, 1992, inédito.

9. Fernando Fajnzylber, *op. cit.*

10. Rafael A. Trejos y Carlos Santana, "Apertura económica: características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe", *Serie Programas*, núm. 24, Instituto

Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, septiembre de 1991.

11. Celia Barbato, *La agricultura en el proceso de apertura de las economías del ALC*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, abril de 1992, y "Crecimiento agroindustrial en apertura", *SUMA*, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, abril de 1991.

táculos proteccionistas en esta materia. Ello, aunado al ajuste en otros costos, como el financiero, y la mayor diversificación de fuentes tecnológicas y financieras que la apertura supone, permiten prever que los efectos positivos serán más grandes y duraderos que los negativos que implican un mayor grado de exposición a la competencia externa en el caso específico de algunos productos.

## La capacidad exportadora de la agricultura de América Latina y el Caribe<sup>12</sup>

Un análisis somero de la participación regional en las exportaciones mundiales muestra que las naciones latinoamericanas sólo tienen cierta importancia en productos como maíz, soya, café, azúcar, banano, algunas frutas y algodón. Casi todas enfrentan problemas de mercado; de ahí la fuerte tendencia a consolidar y fomentar rubros no tradicionales como el de frutas, legumbres y vegetales de todo tipo, así como especialidades como flores, especias, algunas hierbas y los productos de la llamada agricultura orgánica. También es creciente el esfuerzo por aumentar la industrialización de los productos tradicionales como respuesta a la creciente urbanización y consecuente segmentación de los mercados.

Cabe destacar, asimismo, que en todos los casos un grupo reducido de países (de 4 a 8) controla la mayor parte (80 a 90 por ciento) de esa capacidad exportadora, lo cual indica el potencial por desarrollar y los obstáculos que pueden encontrar las nuevas producciones. En cualquier caso queda de manifiesto que será la eficiencia técnica y económica de la producción agropecuaria, la que determinará la evolución de los países y rubros específicos en mercados mundiales cada vez más competitivos.

Un elemento adicional de preocupación es que 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 en determinados países, que en los últimos 20 años hubo un estancamiento generalizado en 33 cultivos. En términos globales la región sigue siendo poco eficiente con respecto al resto del mundo. Además, en la mayoría de los productos la tasa de crecimiento anual fue muy inferior a la de la población, lo que obliga a sustentar el esfuerzo para ampliar la frontera agrícola, lo cual no siempre es adecuado en términos económicos y ecológicos.

De los 33 productos considerados, sólo en cártamo y tomate (en América del Norte y Centroamérica) la región ocupa el primer lugar mundial en rendimientos, aunque en éstos influye Estados Unidos (el caso del banano se comenta más adelante). 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 ca-

sos podría considerarse que el indicador refleja más la situación de Centroamérica 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 África, 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.

Otro caso específico interesante es el de la carne de bovino, pues el aumento de productividad por hectárea de la región es el más bajo del mundo, después de Oceanía. En banano, si bien algunos países latinoamericanos son los más importantes exportadores o tienen el rendimiento más alto por hectárea, la producción total permaneció estancada en el último decenio. En general, los indicadores muestran que hay mucho camino por recorrer para mejorar la eficiencia productiva no sólo en términos de la oferta exportable sino también en la orientada al abasto interno, la cual puede ser desplazada por productos de otras regiones. Si esto es así, a pesar de inversiones cuantiosas en infraestructura (aunque ahora sufran un marcado deterioro), debe reflexionarse sobre la importancia de conceder mayor atención a los conceptos de organización, manejo y gerencia en general del ciclo productivo.

En lo que toca a lo que se podría llamar competitividad económica, medida por la capacidad de generación de divisas netas por dólar de componente importado, incluyendo tanto el comercio de bienes como de insumos agropecuarios, la situación no puede generalizarse. Hay países con situaciones muy favorables, como los del Cono Sur, y otros, como Venezuela y Perú, en que el indicador es claramente negativo. En el período 1979-1990 se presentaron casos muy significativos, como Chile, que de tener saldos negativos en ambos rubros pasó a uno neto favorable muy amplio, con lo que el sector agropecuario pudo transferir recursos al resto de la economía. Brasil y Argentina lograron importantes superávits en sus dos cuentas gracias a una situación tradicionalmente favorable en bienes (ambos países tienen sectores agrícolas altamente generadores de divisas netas). Bolivia, Paraguay y Uruguay lograron una situación similar a la de Chile; Colombia, Ecuador y Guyana mantuvieron una situación positiva, si bien el saldo neto se redujo.

Si se observa la situación en otros bloques o subregiones destaca la muy favorable situación en el TLC de América del Norte, si bien entre los países integrantes hay grandes disparidades. México tendrá que emprender una profunda transformación de su agricultura para incorporarse plenamente a las nuevas condicio-

12. Sección elaborada con base en el análisis de Juan Antonio Aguirre citado en la nota 8. Agradezco la colaboración del autor.

nes creadas por el libre comercio. Aunque ya se han establecido las bases legales para ello, falta, sin embargo, ahondar en el cambio institucional y en los mecanismos para elevar la eficacia de las nuevas políticas de apoyo directo a los productores.

En el lapso 1979-1990 Centroamérica tuvo un saldo muy favorable en la cuenta de mercancías y cubrió con solvencia sus necesidades de insumos. Honduras y Costa Rica fueron los que mejor evolucionaron en su capacidad generadora de divisas tanto en términos absolutos como relativos. En el Caribe se observan casos muy contrastantes que van desde el mercado deterioro, incluso absoluto, de Haití, a los de Jamaica y Barbados, en que el sector requiere de apoyos netos que en el primer caso registran un crecimiento importante. La República Dominicana aún mantiene un saldo neto favorable, pero con tendencia al agotamiento, y Trinidad y Tabago, un caso especial, pasó de tener ambos saldos negativos a mejorar drásticamente la cuenta de insumos por exportaciones de fertilizantes, de tal manera que la situación global es favorable.

Desde un punto de vista más general, en América del Sur y Centroamérica se observan ligeras reducciones en el peso de las exportaciones agropecuarias en las totales, si bien el comercio de la última subregión sigue siendo básicamente agropecuario, ya que el sector aporta todavía 64% de las ventas externas. El Caribe muestra un ligero incremento en este indicador, de casi 37 a 39 por ciento, a pesar de las limitaciones del sector, contrarrestadas por las condiciones especiales de acceso a los mercados europeos. En cambio, en el TLC se presenta un mayor dinamismo de otras actividades, lo que determina que el peso de las exportaciones agropecuarias haya caído a la mitad (de 18 a 9 por ciento), a pesar de lo cual Estados Unidos y Canadá siguen ocupando un lugar predominante en el comercio sectorial.

Al combinar todos esos indicadores destaca que, igual que con la economía en general, es clara la tendencia hacia la conformación de grandes bloques de comercio agropecuario. En exportaciones el TLC representa 52%, los cinco grandes de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, a pesar de su situación específica) 18%, el resto de América del Sur 21% y los demás países (Centroamérica y el Caribe) poco menos de 9%. En importaciones la concentración es mayor: el TLC realiza 83%, América del Sur en su conjunto 14% y Centroamérica y el Caribe apenas 3%. De hecho puede decirse que siete países manejan el comercio importador. En resumen, no puede hablarse en lo general de una agricultura latinoamericana muy competitiva. Más bien, podría decirse que la región apenas está en tiempo de hacer un esfuerzo intenso y sostenido para superar sus rezagos.

### Algunas conclusiones sobre el logro de la competitividad

La agricultura en un entorno de apertura ya no se limita simplemente a extraer de la tierra su producto en las mejores condicio-

nes posibles de costo, calidad y rendimiento. Ahora importa sobre todo hacer llegar ese producto al mercado más adecuado con la oportunidad, la presentación y el precio más atractivos posibles en función del potencial de venta del bien de que se trate. Esta concepción se acerca a la estrategia de calidad total —que aunque desarrollada para otros rubros productivos es también aplicable a la agricultura— y lleva a superar la idea tradicional de que la función-producción en agricultura sólo considera factores e insumos tangibles, entre ellos la tecnología, pues por lo general ésta se incorpora mediante la maquinaria, las semillas los agroquímicos, los sistemas de irrigación, etc. La agricultura moderna ya no puede concebirse sin el uso creciente de elementos intangibles de información y conocimientos que además de catalizar el buen aprovechamiento de los factores “clásicos” de la producción y propiciar la selección de las mejores opciones tecnológicas y de organización, hacen una valiosa contribución al resultado final, sea de la unidad empresarial o del sector en su conjunto, en el proceso de globalización e internacionalización económicas.

Esa aportación propia se resume en la adaptabilidad y flexibilidad para aprovechar las nuevas circunstancias del mercado y del avance tecnológico y se concreta mediante los instrumentos gerenciales actualmente disponibles. La gerencia del proceso productivo y comercial, en su sentido más amplio y profundo, es la clave para emprender las transformaciones que el sector requiere para alcanzar y sostener la competitividad deseable. De lo que se trata ahora es de entender y manejar el cambiante entorno en que se realizan los negocios modernos, situación que se vuelve más compleja en el caso de la agricultura por la influencia de condicionantes sociales y ecológicos.

La capacidad gerencial o de gestión empresarial debe procurar la combinación acertada de cuatro elementos esenciales:

1) *Inversiones.* Las políticas macroeconómicas de uso generalizado en América Latina determinan que el nuevo modelo sólo funcionará con base en un flujo continuo de inversión externa que deberá sostenerse por lo menos durante el resto del decenio, sea que se trate de repatriación de capitales nacionales o de inversión foránea. Además, dichas corrientes tienen que superar la tendencia inicial a invertir en compras de activos ya existentes para propiciar la creación de nuevas empresas como adición neta a los acervos de capital y a las fuentes de empleos y divisas. Ello explica que se estén generalizando las reformas para permitir o facilitar la asociación de diversos tipos de productores para crear verdaderas unidades de producción.

Todo ello exige sostener un clima creíble de estabilidad política y económica para los mercados de inversión y fondos prestables, lo cual, a su vez, se vincula con las perspectivas demostrables de aumentar las exportaciones en forma congruente con la demanda de importaciones que requiere una nueva etapa de reactivación económica. Es en este entorno que la apertura ofrece nuevas posibilidades a la agricultura, si bien casuísticas por país

y selectivas por rubros, de participar más activamente y con menos desventajas que las tradicionales frente al sector urbano industrial.

2) *Innovaciones*. El progreso técnico es la clave para que las potencialidades que los recursos naturales ofrecen se conviertan en claras oportunidades de desarrollo. La apertura obliga a consolidar los procesos de modernización ya iniciados y, sobre todo, a transformar renglones atrasados con potencial competitivo, dentro de una estrategia de reinserción en los nichos que crea un mercado ampliado y diversificado. Ello implica superar limitaciones de suelo, agua y plagas mediante técnicas que busquen el doble efecto de elevar los rendimientos y reducir los costos. Además, las ventajas en costo de mano de obra deben servir para privilegiar la producción de bienes de alto valor, en busca de una mejor "cartera" de productos en escala nacional.

En la actualidad el reto del empleo deberá enfrentarlo, principalmente, el sector servicios. Así, la agricultura puede concentrarse en incrementar la productividad para mejorar la posición competitiva del continente en los mercados mundiales y acortar la diferencia de ingreso con los otros segmentos de la sociedad. Esto supone mecanismos especiales para mejorar la situación de las pequeñas explotaciones, desde el uso de mejores insumos y variedades hasta métodos modernos de manejo poscosecha.<sup>13</sup>

3) *Instituciones*. Por encima del vertiginoso cambio tecnológico en marcha, la mayor transformación se produce en el marco institucional en que se desenvuelve el proceso de desarrollo. No se trata sólo de la llamada reforma del Estado, sino particularmente de la creciente responsabilidad que compete a la sociedad civil en el logro de la competitividad e incluso de la equidad.

La apertura pone de relieve esta nueva distribución de funciones entre lo público y lo privado al hacer evidente que el Estado puede y debe promover un marco estable de reglas del juego precisas, pero no garantizar a nadie el resultado de su participación. Esa nueva articulación se da ahora por medio del mercado.

El éxito del nuevo modelo económico se vincula expresamente al proceso de creación, crecimiento e innovación de las empresas, el cual debe permitir el incremento continuo de la eficiencia de las estructuras económicas. De ahí la importancia de fortalecer la capacidad empresarial para la toma de decisiones cotidianas que reflejen no sólo las aspiraciones empresariales sino también un conocimiento adecuado del entorno en que puedan concretarse. Éste lo conforman, entre otros elementos, los factores ambientales, las políticas de gobierno, las demandas y preferencias de los clientes, la competencia, las opciones tecnológicas

disponibles, la opinión pública y en general cualquier factor que influya o limite las decisiones de la empresa.

Esta multidimensionalidad del entorno en que se desarrolla toda empresa se acentúa en el caso del sector agropecuario por sus peculiaridades ecológicas y sociales que agudizan los factores de riesgo inherentes a toda actividad sujeta a las reglas del mercado.

4) *Información*. La apertura a la par del avance tecnológico multiplica las fuentes y usos del conocimiento sobre hechos, tendencias y expectativas de distinta naturaleza que conforman el entorno empresarial moderno. El acceso y el dominio de esta multiplicidad de datos se han vuelto vitales para sobrevivir en los mercados de hoy.

La globalización también incluye la información. Por ello la competitividad depende en buena medida de la capacidad para manejar más y mejores datos relevantes sobre fenómenos y elementos determinantes para alcanzar los resultados deseables. Estar bien informado es hoy una de las claves del éxito. Por lo menos, es fundamental para tomar decisiones oportunas y adecuadas en un contexto en que predominan las reglas del mercado.

Traducir informaciones complejas en decisiones acertadas requiere de capacidad de gestión, que sólo una gerencia profesional y moderna puede aportar, sustentada en un proceso permanente de mejoramiento de los recursos humanos considerados a lo largo de la cadena productiva-comercial, y apoyada en técnicas computacionales que permitan el análisis de opciones y escenarios alternativos.

En síntesis, se trata de conformar una cultura de la competitividad que abarque todas las instancias y niveles (países, sectores productivos, organizaciones sociales y empresas) y que permita estar en permanente alerta frente a los retos que el cambio mundial impone. Se debe entender que el proceso será largo y complejo, con pérdidas y sacrificios, pero lleno de oportunidades que sólo se podrán aprovechar con la decisión y organización derivadas de las capacidades soberanas y de la voluntad integradora.

Esa nueva cultura supone un cambio mental básico: pasar de la perspectiva de corto plazo a una de horizontes amplios. La concepción agrícola tradicional es que en un ciclo productivo se decide todo. Ahora hay que inscribir el desarrollo del sector en una política productiva y de comercio exterior de largo plazo, por lo menos para el resto del decenio. Eso supone también cambios fundamentales en la organización de la empresa agropecuaria, en los mecanismos para su capitalización y avance tecnológico y en la formación de los recursos humanos, a los que se debe considerar prioritarios. Asimismo, implica que los productores agropecuarios deben buscar nuevas y más eficaces formas de vincularse al Estado y la agroindustria. Será mediante un planteamiento diferente de los eslabonamientos y vínculos intra e intersectoriales, en respuesta a un entorno también diferente, que podrá resolverse el reto de la competitividad agropecuaria. ②

13. Willem G. Jansen y Luis R. Saint, "Economic Trends in Latin America. Roles for Agriculture and New Technology", *Food Policy*, diciembre de 1991.