



Red de Cadenas Globales - UNA

Taller de manejo conceptual - metodológico

Políticas productivas y cadenas agroindustriales ¿tienen un carácter especial?

Rafael A. Díaz Porras, J. Vinicio Sandí, Marjorie Hartley, Antonio Delgado

Proyecto 0034-16 Cadenas agroindustriales en Centroamérica:
políticas productivas para el posicionamiento estratégico

CINPE – 1 de noviembre, 2017.

→ Comisión de la competencia deberá analizar cada cierto tiempo Recope, Riteve, el ICE y otros

Monopolios públicos complican ingreso del país a la OCDE

Las áreas bajo análisis

Entre los 25 sectores susceptibles de monopolio algunos tienen entidades rectoras, como café, taxis, arroz y otros, donde estaría el problema.

- Alcohol
- Colegios profesionales
- Servicio notarial
- Revisión técnica automotriz
- Gasolineras
- Servicio postal
- Puertos
- Estiba y desestiba
- Transporte marítimo
- Transporte aéreo internacional
- Transporte público modalidad autobús
- Transporte ferroviario
- Transporte público modalidad taxi
- Concesiones de obra pública
- Sector cafetalero
- Acueductos y alcantarillados
- Loterías y bingos
- Importación y producción de combustibles
- Transporte de combustible
- Gas licuado
- Generación eléctrica
- Distribución eléctrica
- Sector azucarero
- Sector arrocero
- Servicios de seguridad social

Sector cafetalero

OCDE insiste en viejos desafíos agropecuarios

Autoridades locales reconocen que se debe diversificar y generar más valor

Sector azucarero

Sector arrocero

Servicios de seguridad social

Políticas productivas y cadenas

¿Políticas productivas: ¿Proteccionismo trasnochado?

Añoranza

Agosin & Fernández-Arias (2014): segunda generación de políticas sectoriales, diferentes a las de la industrialización por sustitución de importaciones.

- Pretenden suceder a las políticas que enfatizaron en políticas comerciales de mayor apertura, reforzadas por el Consenso de Washington y que sustituyeron las políticas sectoriales vigentes en los años 1980's.
- No pretenden obviar los errores de las viejas políticas sectoriales,
- Sino retomar políticas de desarrollo productivo: no pretenden eliminar la intervención estatal sino establecer nuevos roles a las agencias estatales, y mayor participación y coordinación entre el sector privado y el Estado (Agosin & Fernández-Arias, 2014, págs. 23-24).
- El énfasis que se plantea no es la interrogante de seguir o no políticas de desarrollo productivo, sino el cómo hacerlo (Stein, 2014, págs. 35-38).

Descaficación

Uno de los aspectos de mayor mención en la literatura de las nuevas políticas sectoriales refiere a resolver los problemas de fallas de coordinación (externalidades).

- En esta línea se ubican las políticas para el desarrollo de clusters (Rodríguez-Clare, 2005) (Casaburi, Maffioli, & Piet, 2014) y la orientación de las políticas de innovación (Crespi, Maffioli, & Rasteletti, 2014).
- A diferencia de las políticas sectoriales antiguas se denominan políticas sectoriales suaves, por estar centradas en resolver las fallas de coordinación, bajándole el tono a la escogencia previa de sectores, y más bien orientarse por los sectores vigentes con ventaja comparativa (Harrison & Rodríguez-Clare, 2009).
- Un importante referente, y sino único, de estos análisis está referido a sectores en los cuales hay inversión extranjera directa, buscando el desarrollo de clusters alrededor de ella.
- El caso de agroindustrias de exportación, que es de interés en este documento no queda saldado por esta vía.

Enfoque basado en potencial local de encadenamiento de actividades existentes

- Caso chileno, que orientó en los años 1990 una política de gestión de las ventajas competitivas,
- Corrigió la estrategia exportadora mediante una estrategia de colocación de productos en el exterior, a partir de la alta capacidad de encadenamiento (Esquivel, 2015, pág. 82).
- Son ilustrativos los casos de salmón, vino, productos forestales y frutas frescas:
 - Componente fuerte de innovación,
 - Mejoramiento de fuentes de competitividad en la producción
 - y estrategias de comercialización, con un fuerte condimento de participación empresarial y coordinación de los sectores productivos y el gobierno (Meller & Sáez, 1995).

Políticas para el
posicionamiento estratégico en
cadenas de valor

¿Tiene sentido plantearse políticas productivas para el desarrollo de agro cadenas globales?

Es frecuente en la literatura de las cadenas globales, al discutir políticas:

- el enfoque en general es para la industria y los servicios,
- y el caso de las agroindustrias queda subsumido en ese análisis y no totalmente reconocidas sus particularidades.

Por ejemplo (Bamber, Fernández-Strark, Gereffi, & Guinn, 2013, págs. 30-33) establecen que:

- las políticas dirigidas a las cadenas globales de valor, diferente a las políticas de sustitución de importaciones, se focalizan en promover el crecimiento de segmentos específicos y no en el desarrollo de industrias integradas verticalmente.
- Esto es, participar de un segmento de la cadena y a partir de ahí convertirse en proveedor preferido.
- Para ello los países en desarrollo deben evaluar sus capacidades industriales, promover la inversión que favorezca la capacidad empresarial y el desarrollo de empresas locales, una política comercial que facilite el comercio, desarrollo de la fuerza laboral, así como el consecuente desarrollo infraestructural e institucional.
- Se basan en mantener la industria nacional, vinculada con la demanda en la economía mundial, ocupada no tanto de la producción de bienes sino ejecutando funciones.
- De esta forma la competitividad de un país se refiere a la capacidad para participar, mantenerse y escalar en las cadenas globales (Cattaneo, Gereffi, Miroudot, & Taglioni, 2013, pág. 14).

Será trasnochado un enfoque agroindustrial amplio que tiene la particularidad de que:

- Se basan en la agricultura y ofrecen posibilidades de generación de valor agregado vía los diferentes procesos de escalamiento reconocidos.
- La geografía de las cadenas agroindustriales, muestra que desde el punto de vista de un desarrollo estratégico, los países en desarrollo han tenido y deberían fortalecer participación en segmentos que en otras cadenas están ubicadas en los países desarrollados, tales como la I&D y el proceso industrial.
- En consecuencia éstas áreas se constituyen en áreas de potencial disputa.

¿Políticas de posicionamiento estratégico?

¿Qué llamamos políticas de posicionamiento estratégico?

Políticas que promueven estrategias considerando la gobernanza

- En un sentido más proactivo,
- Más que verla como oportunidad de vinculación,
- como oportunidad avanzar en la cadena competitivamente

¿Qué deberían atender las políticas de posicionamiento estratégico?

Sistema de gobernanza

- Petrobelli & Staritz, (2013): para promover la participación en las cadenas globales, se deben entender los dinamizadores y las estructuras de gobernanza de las cadenas, reconociendo que en el diseño de intervenciones efectivas se requiere ubicar el papel de la estructura de gobernanza en la organización productiva de las cadenas, pues clarifica las relaciones de poder y el papel que juegan las empresas líderes.
- Esta es una omisión frecuente en muchos proyectos de intervención (Petrobelli & Staritz, 2013, pág. 26).
- Sin embargo, entendiendo esto se ha conducido a promover estrategias de vinculación de productores nacionales con las empresas líderes de las cadenas (Petrobelli & Staritz, 2013, pág. 20), lo cual a efectos de políticas en cadenas agroindustriales plantea la interrogante respecto al cómo superar el desbalance de poder en las cadenas.
- Asimismo se tiene un vacío importante cuando se avanzó en el reconocimiento de sistemas de gobernanza genéricos de las cadenas a los sistemas de gobernanza analizados directamente entre los diferentes segmentos de la cadena. Esto es, pasar desde la perspectiva macro de la gobernanza (desde la demanda/ oferta), al análisis más detallado de las transacciones (Diaz Porras & Valenciano Salazar, 2013). La pregunta a plantearse es si la política productiva debe concentrarse en el segmento proveedor, la agricultura, o si el enfoque debe ser más amplio, del sistema agroindustrial

Escalamiento y competitividad

- **Competitividad**

- Concepto muy amplio, multidimensional.
- En el ámbito de la empresa: mayor poder de mercado.
- Las fuentes de la competitividad: asociadas al desarrollo de imperfecciones de mercado como diferenciación del producto, economías de escala, integración y coordinación vertical u horizontal.

- **Escalamiento**

- Escalamiento industrial: las formas en que las empresas mantienen su vigencia y escalan posiciones en la cadena.
- Escalamiento económico: del producto, de procesos, intra cadena, y escalamiento inter cadenas. Adicionalmente se distinguen la entrada en la cadena y el escalamiento en el mercado final.
- Escalamiento social (Barrientos, Gereffi, & Rossi 2011): se pasa de tratar al trabajo desde la perspectiva de la firma como factor productivo, a la perspectiva de las condiciones y los derechos de los trabajadores. El análisis debe integrar a los trabajadores tanto como agentes económicos como sociales.

La integración analítica vertical y horizontal en las cadenas

- Las cadenas, en tanto secuencia de procesos productivos, presentan una dimensión vertical y global: en cada espacio donde se ubican los componentes y funciones en la cadena, interactúan horizontalmente con otros aspectos que las determinan.
- Bolwig Ponte, du Toit, & Lone (2010) plantean un marco conceptual que integra los aspectos verticales y horizontales de la cadena, que permite considerar los siguientes elementos (ibid, págs. 177-182) :
 - Términos de participación: la participación no depende solo de las relaciones de poder en la cadena, sino de las relaciones de poder locales.
 - Pobreza: se considera el amplio rango de conceptos para su análisis. Hay aplicaciones que cubren medios de vida de las familias, ingresos y recursos, bienestar, pobreza estructural, variabilidad y riesgo.
 - Desigualdad
 - Género y trabajo
 - Ambiente

Políticas e instrumentos en cadenas agroindustriales

Tipo \
Alcance

Políticas Horizontales

Políticas Verticales

Pruebas fundamentales: si el diseño de las intervenciones es adecuado para alcanzar los objetivos deseados, si estas intervenciones tienen el impacto deseado, y si son costo-efectivas

Bien Público

- Respeto a los derechos de propiedad
- Esfuerzos para mejorar la calidad de la educación
- Medidas para racionalizar los pasos y costos que conlleva iniciar un negocio

Políticas defensivas y ofensivas:

- ¿Está justificada por una falla de mercado?
- ¿La solución de las políticas es la correcta para el problema?
- ¿Son suficientes las capacidades institucionales existentes para implementarla de manera adecuada?

- Exoneraciones fiscales para atraer inversiones extranjeras

- Subsidios para formación laboral y para inversión en maquinaria
- Créditos subsidiados a pequeñas y medianas empresas (PyME)
- Subsidios a la Investigación y Desarrollo
- Identificar a pioneros potenciales y subsidiar sus inversiones en experimentación.
- Reintegro simplificado en Chile:.

- Controles fitosanitarios
- Promoción del turismo desde el exterior
- Creación de carreras universitarias específicas para atraer cierto tipo de inversiones
- Investigación de organismos públicos para crear nuevas variedades más productivas de cultivos
- Coordinación de aspectos cruciales de la logística para facilitar la exportación de ciertos productos
- Logística de la cadena de frío para la exportación de ciertas frutas y hortalizas.
- Promoción de la producción de arroz en la provincia de Entre Ríos, Argentina.

- Subsidios
- Protección
- Producción estatal o crédito dirigido a sectores específico
- Protección de arroz en Costa Rica
- Intervenciones para solucionar problemas de colaboración entre sectores.
- Estrategia de turismo en Costa Rica

Políticas según cobertura

Identificar la falla de mercado que justifica la intervención, y adecuar los instrumentos de política para abordar con la mayor precisión.

Intervenciones de Mercado

El gran reto



En el primer siglo de vida independiente, las élites nacionales

- Estuvieron buscando el producto que, mediante su exportación, impulsara sus fortunas y, en alguna medida, el progreso de la sociedad. Para ellos, la clave era encontrar la llave que abriera las puertas del mundo.

Al promediar el siglo XX, Facio, Figueres y otros pensadores

- Concluyeron que la cuestión del desarrollo no pasaba tanto por “pegar” la lotería del producto adecuado ...se impulsaron, secuencialmente, dos estrategias distintas. Entre 1960 y 1980, sin abandonar la agro exportación, se abrazó la sustitución de importaciones ... En los 90, el barco se reorientó hacia la apertura del sector externo y la atracción de inversión extranjera directa.

La tercera era de desarrollo, a la que debemos entrar, es la del gran salto en productividad.

- No se trata de destruir, sino de adaptar e innovar.... La clave está en desatar una “cruzada” a favor del emprendedurismo, la innovación y la inclusión productiva y convertir al país en un laboratorio de punta de cadenas globales de valor donde participe la mayor parte del aparato productivo nacional. Ese es el reto

Gracias