



Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

CONVOCATORIA DE PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN

Diagnóstico del sector y la política Agrícola en Belice, Centro América y Panamá

Proyecto de Investigación

**Departamento de países para Belice, Centro América, México,
Panamá y República Dominicana**

Septiembre 2008



I. Motivación

Existen argumentos encontrados sobre el desempeño del sector agrícola en Centro América. Por una parte, se piensa que el sector tiene potencial para el crecimiento, en particular luego de la firma del acuerdo de libre comercio CAFTA-DR (tratado que ratifica una tendencia hacia una mayor integración comercial regional) lo que presenta la oportunidad de acceder al mercado norteamericano. De hecho en los últimos años, aunque con patrones bien diferenciados por países, se ha observado cierto crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas como se muestra en el Apéndice 1, en particular de exportaciones no tradicionales.¹

Por otro lado, también se habla de una crisis del sector, desatada por el aumento reciente de los precios de los alimentos. Existe preocupación respecto a la seguridad alimentaria, y a la (en muchos casos creciente) dependencia de las importaciones de ciertos alimentos como granos básicos.

Independientemente de la validez de ambas visiones, lo que ambos fenómenos han puesto en evidencia es que, para muchos países de la región, la política agropecuaria parece no haber estado entre las prioridades de la agenda de política económica; situación que ha cambiado drásticamente en el último año debido a la mencionada crisis de alimentos. La crisis ha puesto presión sobre los gobiernos de la región para revisar su política agrícola; sin embargo, ya existía esta necesidad desde la firma misma del CAFTA-DR.

Este renovado interés en la política agrícola, plantea numerosos interrogantes de política económica. ¿Tienen los países de la región lugar para incrementar la producción agropecuaria a través de ganancias de productividad? ¿Qué factores restringen la productividad en la región? ¿Qué políticas son necesarias para desarrollar al sector y aprovechar el contexto de altos precios internacionales? ¿Qué políticas son necesarias para mejorar la inserción de los productos agrícolas de la región en los mercados internacionales, y en particular en EE.UU.? ¿Deben los países de la región especializarse en productos con alta inserción internacional, siguiendo el patrón de especialización que surge del CAFTA-DR o se debe priorizar la autosuficiencia? ¿Es el actual diseño de políticas e instituciones agrícolas el adecuado para lograr una mayor competitividad del sector?

¹ En Klinger, B. y Lederman, D. (2006) se plantea que en Centro América se ha caracterizado por un número importante de nuevos productos de exportación, muchos asociados a productos agrícolas.



II. Objetivos

Con base en lo discutido anteriormente, el objetivo de este estudio es hacer un diagnóstico sobre la competitividad del sector agrícola y las políticas necesarias para incrementarla en Belice, Centro América y Panamá. En este trabajo se intenta, desde la óptica del productor agropecuario, identificar los problemas que reducen su competitividad y capacidad de expansión. En tanto que el insumo principal del sector es la tierra, y la misma tiene usos diversos, la identificación de restricciones debe seguir un enfoque sectorial que englobe al conjunto de actividades agropecuarias y no de productos o cadenas en particular, aunque es deseable y recomendable que se detallen como los distintas restricciones afectan en forma diferencial a los distintos productos, o qué problemas son más severos en cada caso en particular.

Para tal fin el estudio revisará el contexto del sector agrícola en cada país, determinará aquellos factores que pueden afectar negativamente su desempeño para luego revisar si las intervenciones de política que están llevando a cabo los países atienden esos factores e identificar un menú de políticas deseables a corto y largo plazo. Por último, se pide que se ilustre el análisis, a través de una mirada detallada a la situación particular de algunas cadenas productivas que el investigador identifique como relevantes para cada país.

III. Marco Teórico y Contenido del Proyecto

Para alcanzar los objetivos antes descritos, el estudio tiene 4 componentes:

1. Análisis de desempeño del sector agrícola
2. Identificación de las restricciones al crecimiento del sector
3. Análisis crítico de la política agropecuaria actual
4. Estudio de caso de algunas cadenas productivas
5. Conclusiones

1. Análisis de desempeño

Se debe revisar el desempeño del sector en los últimos años y en comparación con países seleccionados. Para ello es útil analizar: a) evolución del valor agregado generado por las distintas actividades del sector (y comparación con otros países), b) evolución de la utilización de tierras (superficie sembrada según cultivos, superficie dedicada a la ganadería y a otras actividades, etc.) y su comparación con otros países, c) evolución de los rendimientos físicos de los productos principales (e.g. rendimiento por hectárea) en los últimos años y en comparación con países de la región o países del mundo que por sus características productivas son comparables, d) evolución de las condiciones



del suelo (si se ha observado un deterioro de las características productivas del suelo, por ejemplo por erosión), e) identificación de nuevos productos que se han empezado a producir o han ganado terreno en los últimos años, f) análisis de las exportaciones del sector (evolución de las exportaciones en cantidades, volumen, tipo de producto, país de destino, etc.), g) evolución del precio de la tierra (ya que la tierra en última instancia tiende a captar el valor presente de las ganancias que puede obtener un productor agropecuario) y compararlo con el precio de la tierra en otros países con iguales condiciones geográficas.

Lo que esta sección intenta establecer, entre otros, es:

- 1) cuán lejos se encuentra cada país en términos de su potencial productivo (el cuál puede asociarse con la productividad que obtienen países con similares características geográficas y climáticas en cada cultivo),
- 2) cómo se ha incrementado la productividad en comparación a otros países del mundo (¿se observan rendimientos que se acercan a lo que obtienen los países más productivos?).
- 3) cómo se ha alterado la estructura productiva del sector (¿se ha observado un cambio hacia productos no-tradicionales o nuevos productos? ¿Qué nuevos productos ha empezado a explotar el país?)
- 4) en qué medida los productos locales se insertan en el mercado internacional y como han variado los precios internacionales de estos productos.

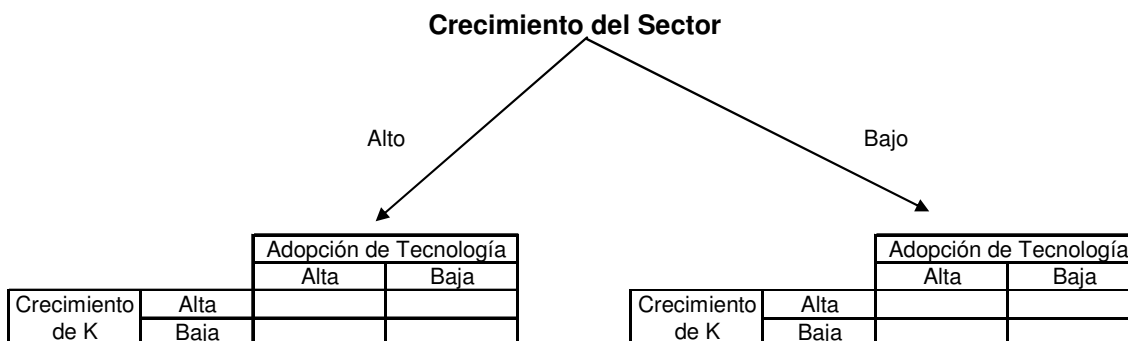
El crecimiento del valor agregado del sector puede deberse a una mayor acumulación de factores de producción (principalmente tierra, por ejemplo si se ha expandido la frontera agrícola, y capital, si el sector se ha vuelto más capital intensivo) así como a ganancias en productividad. La experiencia de otros países muestra que el sector ha tendido a volverse más capital intensivo (maquinarias más sofisticadas) pero el *principal driver* de crecimiento ha sido las ganancias de productividad (nuevas variedades de cultivos, cambios en la forma de sembrar (e.g. siembra directa), uso de semillas mejoradas (incluyendo transgénicos), fertilizantes, uso de herbicidas, etc.).

El análisis de la productividad es necesario pero no es suficiente para entender el desarrollo del sector, se debe también prestar atención a: i) la evolución de precios (por ejemplo, un precio mayor permite un uso mayor de fertilizantes y por ende un rendimiento mayor de la tierra), en particular los que percibe el productor agropecuario (es posible que distorsiones en el funcionamiento de los mercados nacionales lleven a que productores de distintos países perciban precios distintos aún para el mismo producto), y ii) la calidad de los productos y el acceso a los mercados internacionales (muchas veces la falta de



cumplimiento con normas fitosanitarias resulta en la principal barrera para acceder mercados externos).

Este es el primer paso para identificar problemas. Por ejemplo, se podría intentar dar una primera caracterización de la situación sectorial para un país en base al siguiente cuadro:



La dificultad mayor de esta parte del análisis es que se debe poner en contexto la evolución del sector de cada país, por lo que el *benchmarking* con otros países es clave para identificar problemas.

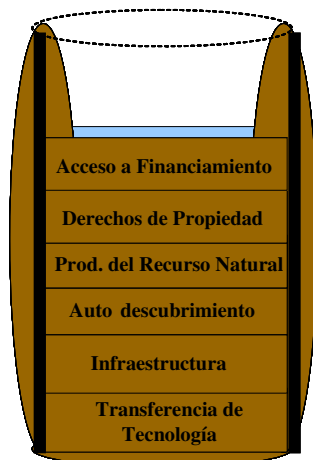
Por último en esta sección es importante discutir que oportunidades tiene el sector, qué productos se pueden producir (y cuales de los que se pueden producir actualmente no se producen), qué oportunidades abre el CAFTA-DR en términos de los productos actuales o tradicionales y los nuevos, etc.

2. Identificación de las restricciones al crecimiento

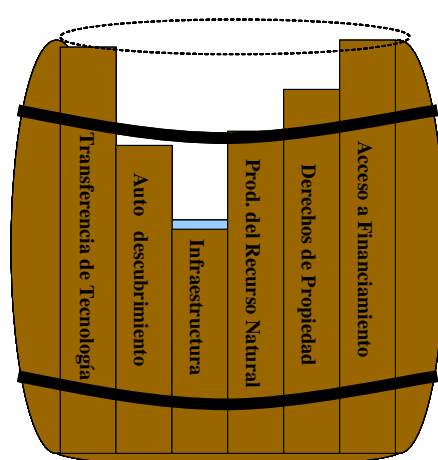
Una vez que se ha hecho este análisis de desempeño, el siguiente paso es entender que explica el mismo. Para tal fin, la metodología de Hausmann *et al.* (2005), que analiza los principales factores que explican el crecimiento o falta del mismo de un país, puede ser una herramienta útil. La idea central de la Metodología de Diagnósticos de Crecimiento (MDC) es que hay una diversidad de factores que estarían potencialmente detrás de un pobre desempeño de crecimiento –tales como, infraestructura inadecuada, falta de acceso a financiamiento, un débil entorno institucional, derechos de propiedad no definidos, entre otros. No obstante, los factores clave que realmente están limitando el crecimiento no tienen por qué ser los mismos de un país a otro. Dado que tanto el capital político como los recursos fiscales son escasos, cobra sentido hacer un diagnóstico para identificar los factores que están limitando, en mayor grado, el crecimiento para luego poder concentrar los esfuerzos de política pública en dichos factores.



A. El enfoque *kitchen sink*



B. El enfoque de restricciones al crecimiento



© Rodrigo Wagner, 2006

Elaborado basado en Hausmann (2007).

Esta idea puede ser trasladada al sector agrícola. El gráfico anterior ilustra de manera muy intuitiva una de las ideas fundamentales que está detrás de la MDC, tomando ejemplos del sector: los factores que podrían contribuir al crecimiento del sector agrícola no necesariamente son sustitutos perfectos entre sí.² ¿A qué nos referimos con esto? El panel A del gráfico presenta un mundo en el que los factores que están detrás del crecimiento del sector agrícola (representado por la capacidad del barril) sí son perfectos sustitutos. ¿Cuál de todos los factores que contribuyen al crecimiento debería ser prioritario desde el punto de vista de la política pública? La respuesta que nos da el panel A es que la pregunta no es relevante. La capacidad del barril (o el crecimiento del sector) aumentará cualquiera sea la dimensión de política pública que experimente mejoras. Como hacedor de política, uno podría concentrarse en cualquiera de estas dimensiones o en todas ellas al mismo tiempo y los resultados en materia de crecimiento serían parecidos. Así, mejoras en derechos de propiedad, transferencia de tecnología, o cualquiera de los otros factores se traduciría en un crecimiento del sector. En el mundo real, sin embargo, los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento del sector no son sustitutos perfectos, por lo que es importante pensar en mecanismos que permitan identificar cuáles son aquellos factores que generan restricciones más severas al crecimiento. En forma general se puede definir a una restricción como más severa que otra si al eliminar la primera se obtienen ganancias en el desarrollo del sector mucho mayores a las que surgen de eliminar la segunda restricción.

² La figura, que fue elaborada por Rodrigo Wagner, ha sido tomada de Hausmann (2007).



Consideremos ahora un mundo distinto, representado en el panel B del gráfico, que ofrece una buena representación de la idea detrás de la metodología a utilizar. En este caso, la capacidad del barril está determinada por el madero más corto (en el ejemplo de la figura, infraestructura). Si bien el tema de los derechos de propiedad es claramente mejorable, de poco sirve en el ejemplo de esta figura mejorar dichos derechos, si no se mejora antes la infraestructura. La verdadera restricción que está frenando el crecimiento del sector (o la capacidad del barril) es la infraestructura y es allí donde se deberían enfocar los esfuerzos de política pública en lo inmediato.

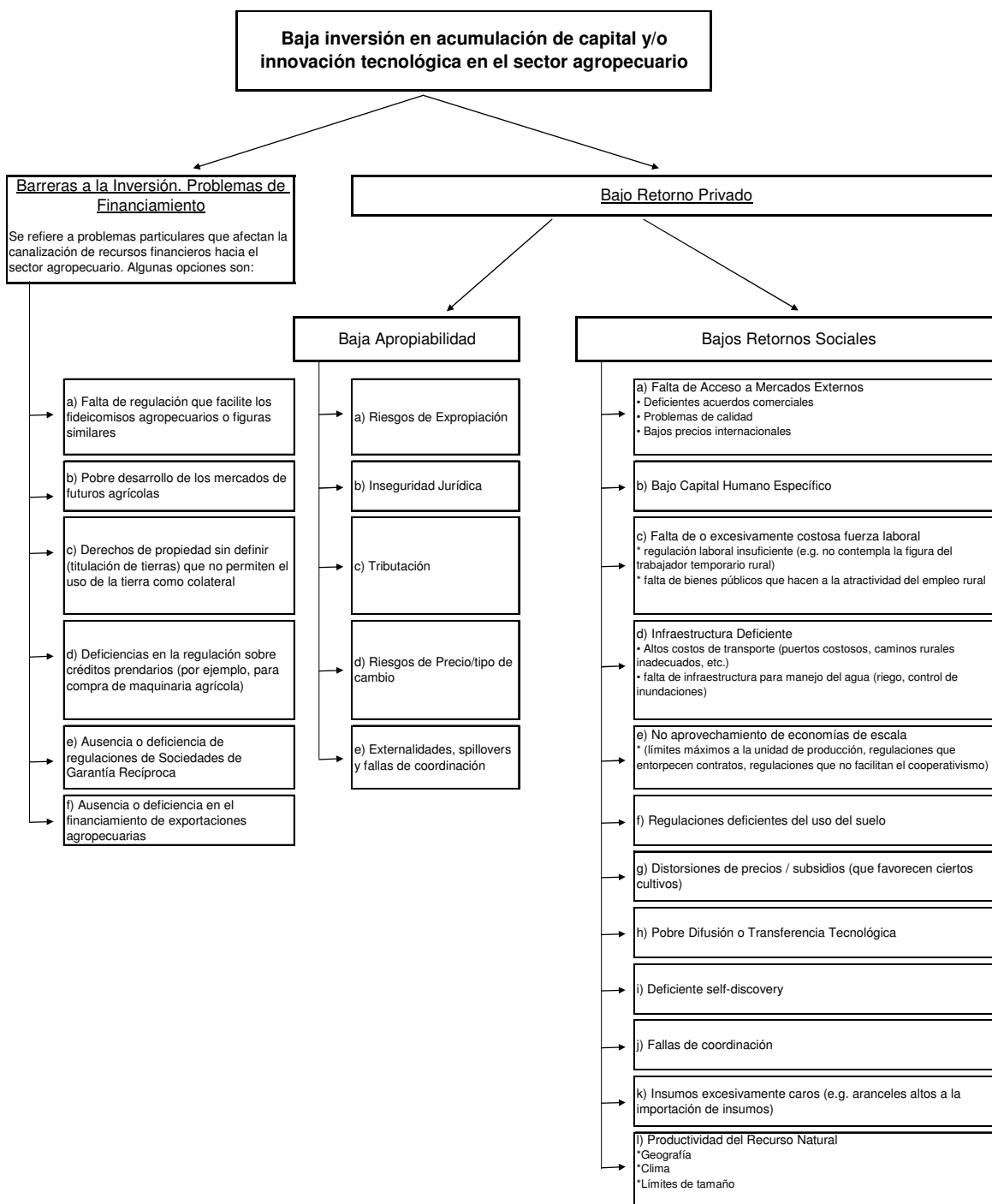
La realidad de cómo funciona el mundo no corresponde exactamente ni al panel A ni al panel B del gráfico. Así como los diferentes elementos que contribuyen al crecimiento de una economía no son sustitutos perfectos, tampoco se puede afirmar con seguridad que hay un único factor que restringe el crecimiento, en el que todos los esfuerzos de política pública se deben concentrar (como sugeriría el panel B). Esto aplica al sector agrícola, donde pueden existir interacciones entre factores, por lo que no se pueda hablar de corregir un particular tema como la única distorsión al crecimiento, sino que requiera esfuerzos en más de un frente. Adicionalmente, puede que una restricción no este presente, pero este latente, es decir tiene potencial para convertirse en una restricción si se levantaran las restricciones que se han identificado.

Lo que permite esta metodología, es tratar de identificar prioridades ya que lo más probable es que los factores relevantes sean unos pocos y la clave, entonces, consiste en encontrar cuáles son. Para imponer cierta disciplina en la búsqueda de los factores más restrictivos, Hausmann *et al.* (2005) utilizan el árbol de decisión, que se desarrollará más adelante.

Siguiendo el estudio de Hausmann *et al.* (2005), pero adaptado a un sector como lo muestra el estudio de Manzano (2008) para el sector de recursos minerales,³ se puede elaborar un árbol de decisiones que parte el problema del inversor sucesivamente en los distintos factores. El árbol trata de explorar todos los elementos que estarían potencialmente detrás de un pobre desempeño del sector.

A continuación, y a modo de ejemplo, se muestra una tipología de dicho árbol de decisiones para el sector agropecuario, que luego cada estudio deberá desarrollar y aplicar a la situación particular de cada país.

³En dicho estudio se atribuye los ciclos de expansión y contracción del producto a 3 factores principalmente: condiciones externas de mercado y factores internos, que básicamente son dos: problemas de incertidumbre sobre los retornos por problemas institucionales y de productividad del recurso natural.



El árbol, en forma gráfica, intenta tipificar los elementos que un eventual agente privado tiene en cuenta para la toma de decisiones en cualquier negocio. Esto es, las acciones son racionalmente evaluadas comparando los costos y beneficios.



El principal costo directo es el financiamiento (o costo de oportunidad del capital y esfuerzo para invertir), mientras que los beneficios son las ganancias que el agente privado percibirá como fruto de su esfuerzo.

En el caso del sector agrícola debemos pensar no solo en inversión en capital físico, también puede ser en innovación tecnológica (ya sea inversión en investigación, desarrollo o adopción de nuevas tecnologías de producción).

De este análisis costo-beneficio surge que las restricciones (factores que limitan el desarrollo) pueden encauzarse por: a) la falta de acceso al financiamiento o financiamiento extremadamente caro (es decir hay proyectos rentables desde el punto de vista del sector privado pero no se cuentan con los recursos o bien son muy caros) o b) los recursos están disponibles pero no hay oportunidades de inversión (bajo retorno privado del proyecto).

Por el lado del financiamiento, el sector puede estar restringido por problemas generales al país respecto al financiamiento, como un mal manejo de la deuda pública, que encarece el costo del financiamiento y falencias regulatorias como regulaciones prudenciales. Sin embargo, la falta de financiamiento también puede explicarse por problemas específicos al sector. Es probable que no existan ciertos instrumentos financieros que atiendan al sector o existan problemas propios del sector que afecten el acceso a recursos financieros. Estos son los que se intenta identificar en este análisis. Algunos ejemplos son:

- a) Los **fideicomisos agropecuarios** son instrumentos financieros que permiten canalizar recursos del sector financiero hacia el sector agropecuario, disminuyendo riesgos para los inversores. Brasil y Argentina son dos ejemplos donde el uso de estos fideicomisos permitió el desarrollo de *pooles* de siembra.
- b) Las **Sociedades de Garantía Recíproca** funcionan como instituciones que ofrecen colaterales para el acceso al crédito y de esta forma reducir el costo de financiamiento.
- c) La **ausencia de derechos de propiedad sobre la tierra** o una regulación deficiente para los créditos prendarios incrementan los riesgos para los prestamistas y por ende encarecen el crédito a los productores
- d) Pobre **Desarrollo de Mercados de Futuros**. Cuando existen mercados de este tipo, el productor agropecuario puede acotar el riesgo de su actividad vendiendo en forma temprana su cosecha, u obtener financiamiento.

Por su parte, la existencia de bajos retornos privados a la inversión a su vez puede deberse a bajos retornos sociales, o bien a problemas de apropiabilidad,



esto es los retornos sociales son altos, pero el inversor se apropia de un porcentaje relativamente bajo de estos retornos lo que lo lleva a la decisión de no invertir aunque desde el punto de vista social (la economía del país en su conjunto) sea deseable.

Algunos de los problemas de apropiabilidad son:

- a) **Riesgos de expropiación:** a mayor riesgo de expropiación, la rentabilidad privada debe ser mayor para compensarlos. Algunos ejemplos de riesgos de expropiación son: crimen, corrupción, riesgo de usurpación o tomas de tierras y ausencia de derechos de propiedad sobre la tierra. Para el caso de inversión en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías un riesgo importante está relacionado con los derechos de propiedad intelectual (por ejemplo, si en un país no se garantizan los derechos de propiedad intelectual, es posible que exista una inversión menor en el desarrollo de semillas que se adapten a las condiciones de dicho país)
- b) **Inseguridad Jurídica:** los cambios frecuentes en las reglas de juego incrementan los riesgos y la apropiabilidad. Un ejemplo actual son las prohibiciones a la exportación que impuso Argentina, lo que afectó en gran medida a aquellos que invirtieron en *feed lots* (engorde vacuno a corral) para exportación, que luego no pueden colocar su mercadería en el exterior.
- c) **Altos impuestos:** una presión tributaria excesivamente elevada que lleva a que el retorno social sea en forma desmedida captado por el estado y no por el inversor (un ejemplo son los impuestos o derechos de exportaciones).
- d) **Riesgos de precio o tipo de cambio:** los productos agropecuarios se caracterizan por una elevada volatilidad de los precios internacionales. Por esta razón los instrumentos financieros (como futuros u opciones) son instrumentos ampliamente utilizados en países desarrollados, pero que habitualmente no están disponibles en los países en vías de desarrollo (muchas veces porque no se cuenta con una adecuada regulación que permita su desarrollo) y que pueden limitar la inversión en el sector. Algo similar ocurre para las variaciones del tipo de cambio.
- e) **Poder de mercado en la intermediación de productos agrícolas e insumos.** Los países en vías de desarrollo a menudo no cuentan con mercados centrales que permitan una formación de precios transparente. Si el mercado intermediario (e.j. acopiadores, exportadores, importadores, etc.) se encuentra concentrado y no existen mecanismos competitivos de formación de precios, los productores agropecuarios pueden percibir menores precios para sus productos o insumos excesivamente caros como consecuencia del



- e) ejercicio de poder de mercado de intermediarios, que se apropian en forma excesiva de parte de la renta del sector.
- f) **Externalidades/*spillovers* y fallas de coordinación:** las externalidades se definen como costos o beneficios generados por un agente en particular pero apropiados por otros. Un ejemplo son las externalidades informativas que surgen cuando se desarrollan nuevos mercados. El que entra primero en la producción de un nuevo producto debe invertir recursos en aprender a producirlo y en insertar el producto en el mercado, pero los agentes que entran posteriormente pueden beneficiarse de esta información sin costearla, lo que lleva a que exista un nivel subóptimo de innovación. Igual manera puede decirse de la adopción de nuevas prácticas y/o tecnologías. El que introduce la nueva práctica puede no beneficiarse completamente de las ganancias en productividad que esta genera, porque puede ser imitado y esta imitación afecte los precios relativos (por ejemplo caída del precio del bien producido).

Por su parte, las fallas de coordinación se refieren a que a menudo el desarrollo de mercados requiere la coordinación de diversos agentes, aspecto que puede ser difícil de lograr y que el Estado a través de sus acciones puede favorecer. Por ejemplo, para exportar un nuevo producto probablemente haya que invertir en publicidad para posicionar el nuevo producto en los mercados externos, adicionalmente tiene que existir agentes comerciales que estén dispuestos a ofrecer el producto en el exterior, aduanas preparadas para el manejo del nuevo producto, productos financieros que financien la operación de compra-venta, etc. en muchas ocasiones, el propio productor tiene la escala suficiente para el mismo llevar adelante todas estas tareas. Sin embargo, en muchas ocasiones este no es el caso y puede que no sea fácil esta coordinación sin alguna intervención del Estado.

Por otro lado, tampoco que puede descartar que los bajos retornos privados a la inversión a su vez puede deberse a bajos retornos sociales. Es decir, para la sociedad (la economía del país en su conjunto) el invertir en determinado sector agrícola genera pocos retornos en comparación a otras actividades económicas, lo que no justificaría invertir en el sector. Los mismos pueden ser bajos por diversas razones. Un listado no exhaustivo es:

- a) **Deficiente acceso a mercados:** lo que a su vez puede deberse a una deficiente política gubernamental de acuerdos comerciales, la falta de adaptación de los productos o sus normas de calidad a los estándares internacionales (por ejemplo, porque las regulaciones locales no se adaptan o porque el control de su cumplimiento es deficiente). Otro factor, que ha afectado a la región y que poco o nada se puede hacer a



- través de políticas nacionales, son los bajos precios internacionales para los productos que el país exporta, que hace que los retornos sociales de la actividad en cuestión sean bajos.
- b) **Bajo capital humano específico.** El capital humano es un factor complementario a la inversión en capital o en tecnología, por ende un deficiente nivel de capital humano específico a las necesidades sectoriales puede reducir los retornos privados a la inversión. La capacitación es una responsabilidad tanto del estado como del sector privado. No suelen existir problemas cuando el capital humano es específico a la firma, salvo que problemas severos de educación formal limiten las posibilidades de las firmas para entrenar a su personal. Los problemas surgen cuando el capital humano no es específico, de esta forma la firma no tiene incentivos a invertir en algo que luego no se puede apropiar si el trabajador cambia de empleo. Los incentivos a la capacitación en este caso recaen en el trabajador, pero las posibilidades de capacitación dependen de la existencia de instituciones adecuadas o de mecanismos que favorezcan lo que se conoce como "on the job training" (tales como incentivos para el primer empleo, programas de aprendizaje, etc.)
 - c) **Infraestructura deficiente:** Un bien público complementario importante para el sector agrícola es la infraestructura. Los productos agrícolas tienden a ser muy dependientes del transporte, por ser en su gran mayoría de naturaleza perecedera. Adicionalmente, la disponibilidad de agua es fundamental para el sector. La falta o baja calidad de la infraestructura en estos temas afecta los retornos sociales del sector.
 - d) **Elevado costo laboral.** La situación puede ser general al país o bien específica al sector. La carencia de bienes públicos en las zonas rurales (como escuelas rurales, caminos deficientes, etc.) u otras condiciones que hacen menos atractivo a vivir en zonas donde se requiere empleo rural hace que la firma deba pagar salarios más elevados para compensar esta carencia, lo que reduce el retorno social (y privado) de esta actividad.
 - e) **Fallas de coordinación.** A menudo en el sector agropecuario se requieren de inversiones o decisiones que exceden a la unidad productiva y requieren de coordinación entre diversos agentes. Un ejemplo pueden ser las obras para control de inundaciones, administración de las napas de agua o el riego. El Estado a través de normas y acciones directas puede favorecer la cooperación. Algunos ejemplos son: regulaciones sobre las cooperativas, funcionamiento de la justicia (que no favorece la solución de disputas), desarrollo de instituciones, etc.
 - f) **Distorsiones de precios/subsidios:** En ocasiones la producción de ciertos productos puede verse afectada porque distorsiones de precios



introducidas bien sea por subsidios e impuestos, o por regulaciones, hace que su producción no sea competitiva con respecto a otros bienes. Por ejemplo, el subsidio de agua hace que la producción de cultivos de alto consumo de agua (por ejemplo arroz), desplacen la producción de otros cultivos que serían competitivos si el precio de agua se fijara en el mercado.

- g) **Productividad del recurso natural:** No es descartable que en muchos casos el problema sea que simplemente el sector no es competitivo en el país. Probablemente en algún momento lo fue, pero la aparición de otros países con mejores climas y suelos y la reducción de los costos de transporte hace que no sea ya rentable seguir produciendo dicho producto.

La lista de problemas potenciales aquí referidos no es exhaustivo y el investigador tiene que identificar en cada país cuáles son los elementos relevantes. Es importante destacar que esta tipificación del problema no requiere la identificación de un único limitante, y que es posible que factores en distintas ramas del árbol de decisión sean relevantes.

Una vez que hemos recorrido las diferentes ramas del árbol, debemos detenemos a pensar lo siguiente: ¿Cómo identificar cuáles son las ramas relevantes?, ¿cuáles son los factores que están detrás del pobre comportamiento del sector agrícola?, ¿cómo identificar si un factor determinado está entre los "factores más limitantes" del crecimiento del sector?

La respuesta es que se debe examinar toda la información disponible para responder estas preguntas. Un buen punto de partida para ver si un factor determinado –como la infraestructura o el acceso a financiamiento está limitando el crecimiento es prestar atención a información sobre "cantidades", tales como la cobertura de la red vial o el crédito al sector agrícola sobre el PIB del sector. Si el país compara favorablemente con otros países en estas dimensiones, probablemente hay que buscar los factores limitantes por otro lado. Si, por el contrario, compara desfavorablemente, esto sugiere que hay razones para mirar estos factores con mayor detenimiento.

Sin embargo, el hecho de que haya baja cobertura de la red vial o un bajo nivel de crédito al sector no significa automáticamente que la infraestructura o el acceso a financiamiento son las principales limitantes de la inversión y el crecimiento. Si el financiamiento fuera la limitante, cabría esperar que esto se refleje no solo en "cantidades" sino también en "precios". En este sentido, vale la pena prestar atención al precio del financiamiento, es decir, a la tasa de interés. Si el crédito al sector agrícola fuera bajo pero la tasa de interés



también, podría ser que el problema no sea la falta de oferta de financiamiento, sino más bien la falta de demanda, tal vez debido a la falta de buenas oportunidades de inversión. De igual manera, si la cobertura de la red vial es baja, antes de concluir que la misma es la limitante al crecimiento, habrá que comprobar si los productos sensibles al transporte presentan una mayor dispersión de precios que otros productos menos sensibles a dicho factor.

Más allá de información sobre cantidades y precios, hay otros aspectos que uno puede mirar para tratar de identificar los factores más limitantes. Si un factor está frenando el crecimiento, cabría esperar que cambios en la disponibilidad de dicho factor se reflejen en cambios en la tasa de crecimiento. Asimismo, se esperaría que los productos que utilizan este factor de manera intensiva tengan más problemas para desarrollarse que los productos que no lo requieren.⁴ Hausmann (2007) utiliza la fábula de los camellos y los hipopótamos para ilustrar este último punto: si uno observa que en un lugar hay muchos camellos pero ningún hipopótamo, es muy probable que en este lugar, la restricción esté dada por la escasez de agua.

Las opiniones de los actores involucrados en el sector puede ser importante para la identificación de estos problemas, pero se debe tener en cuenta que este mecanismo de revelación directa puede introducir sesgos importantes. Uno de ellos es que si los factores limitantes no permiten el desarrollo de alguna actividad, puede que no exista el actor relevante para que opine, y por el contrario se recolecte la opinión de aquellos que logran sobrevivir en las condiciones reinantes, que muy probablemente sean los que menos se ven afectados por las restricciones. Otro sesgo es que los actores involucrados a menudo no tienen una visión general del sector y suelen reflejar sólo los factores que lo afectan en forma directa. Por ejemplo, el acceso al crédito es un factor que usualmente los productores identifican como restrictivo; esto se debe a que lógicamente una menor tasa de interés o un acceso a más crédito hace que la actividad sea más rentable, pero lo que uno debe identificar es si las condiciones y el acceso al crédito son razonables para el sector, independientemente que siempre sea cierto que una tasa más baja los beneficia.

Es importante volver a enfatizar que no se busca identificar un solo tema como el factor que limita el crecimiento del sector agrícola. Lo que se busca es que, sobre la base en esta caracterización general, el investigador aporte evidencia empírica en los distintas ramas del árbol de decisiones para determinar si un

⁴ Esta manera de identificar restricciones ha sido propuesta por Rajan y Zingales (1998) en sus trabajos sobre restricciones financieras.



problema esta presente o no en el país. A partir de esto, se pueden definir áreas prioritarias y así tratar de no tener una larga lista de problemas que afecta al sector, sino encontrar aquellos problemas que limitan al desarrollo del sector.

3. Diagnóstico de la Política Agropecuaria

La justificación económica de las políticas públicas se basa en fallas de mercado (bienes públicos, externalidades, poder de mercado, problemas informativos y mercados incompletos), pero también es necesario para identificar qué políticas se deben llevar a cabo o cuáles necesitan modificarse tener en cuenta que también existen fallas de gobierno, es decir políticas públicas que generan distorsiones con costos mayores a los que ocasiona la falla de mercado que se quiere remediar.

En tanto que quienes toman las decisiones de inversión que hacen al desarrollo del sector son agentes privados, en forma descentralizada y con base en un análisis costo beneficio, resulta útil para identificar las políticas públicas entender como los distintos factores juegan en estos incentivos. En este sentido, si bien varios aspectos de la política agropecuaria han sido tratados indirectamente en la sección anterior, para entender mejor la situación del sector se pide que en esta sección se analice en forma directa las políticas sectoriales. Para esto se pide:

- a) Hacer una descripción de la política agropecuaria del país.
- b) Hacer un análisis crítico de estas políticas

En primer lugar, se pide analizar la política sectorial no solo desde aquellas medidas que pueden ser interpretadas como directas (subsidios, donación de semillas o fertilizantes, etc.) sino también las regulaciones y normas que hacen a la competitividad del sector (por ejemplo controles fitosanitarios, normas sobre arrendamiento de la tierra, normas sobre asociatividad o cooperativas, regulaciones de los mercados centrales y mercados a futuro, etc.) y las instituciones que operan en el sector (e.g. institutos de desarrollo y difusión tecnológica). Es importante entender no sólo que políticas se llevan a cabo y que normas regulan al sector, pero también como funcionan éstas en la práctica (e identificar potenciales deficiencias).

En este sentido, es importante destacar que en el diseño de una política agropecuaria óptima desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto interactúan diversos factores. Por ejemplo, puede ser de interés nacional que los alimentos tengan un precio accesible, ya que tiene un impacto sobre la pobreza, puede ser de interés nacional que las explotaciones se mantengan en minifundios para garantizar cierta redistribución del ingreso o bien puede ser



de interés nacional que se produzcan ciertos productos en particular en post de garantizar la seguridad alimentaria. Estos objetivos sociales pueden estar en conflicto con los objetivos del sector privado quien toma las decisiones sobre qué y cómo producir, y es probable que el gobierno a través de sus políticas, modifique estos incentivos. Esto puede alterar las conclusiones sobre los limitantes al desarrollo del sector.

Por ejemplo, desde el punto de vista privado puede que una mejora en el riego haga más rentable la producción de cierto cultivo para exportación, y esta sería una limitante al desarrollo de este sector, pero si el objetivo social es que se utilicen estas tierras para ganadería, para garantizar el acceso local a carnes, el riego ya no sería una limitante. Separar estas cuestiones resulta difícil en la práctica. Es probable que la intervención del gobierno en este sentido no sea la más apropiada, por ejemplo, si se quiere evitar que un costo mayor de los alimentos incremente el nivel de pobreza, se pueden diseñar mecanismos de transferencias hacia los hogares más necesitados sin necesidad de distorsionar los incentivos del productor agropecuario. Estas cuestiones, sin embargo, exceden el análisis del sector y hacen a la política a nivel nacional.

En este sentido, el estudio debe focalizarse solo en aquellas áreas de la política agrícola relacionadas directamente con el tema de productividad. Sin embargo, si existen áreas dentro de dicha política, que tienen otros fines, como por ejemplo fines sociales, pero que tienen o pueden tener un impacto importante sobre la productividad y competitividad del sector, la misma debería ser incluida.

Dado que el universo de políticas agrícolas es relativamente amplio, luego de una descripción general, se pide seleccionar un grupo de ellas sobre la base de los criterios que se exponen a continuación. Como se aprecia, alguno de los criterios son excluyentes entre si, por lo que la idea es tener un grupo variado de políticas.

- a) Carga presupuestaria: la política seleccionada representa una parte importante del presupuesto público.
- b) Relacionada a las restricciones al crecimiento: En el análisis sobre el desempeño del sector se identificó o bien se identifica una variable como restricción al desempeño del sector, hay espacio para la intervención pública y existen intervenciones; o puede ser que se identifico directamente a cierta política como restricción al crecimiento.
- c) Política ausente: en este caso, en el análisis sobre el desempeño del sector, se identifica una variable como restricción al desempeño del sector, hay espacio para la intervención pública, sin embargo no se



observa la misma. Sería mas adecuado dejar el análisis de estas para las conclusiones.

- d) Debate de políticas: la política a analizar es parte del debate actual, bien sea por los temas de la crisis de los alimentos o por la entrada en vigencia del CAFTA-DR.

Las políticas seleccionadas deberían ser analizadas según los siguientes criterios:

- a) Justificación: ¿que falla de mercado (bienes públicos, externalidades, asimetrías informativas, poder de mercado o mercados incompletos) apunta a resolver la política en cuestión? Por ejemplo, el subsidio al uso de riego tecnificado, puede deberse a que se esta subsidiando la adopción de mejores prácticas. Quien experimenta adoptando nuevas prácticas, corre un riesgo y si es exitoso puede ser imitado. Por lo tanto no se puede apropiar de la totalidad de los beneficios de sus esfuerzos. Esto implica que el retorno social es mayor que el retorno privado y por lo tanto hay sub-inversión en adopción de mejores prácticas. Por lo tanto, se justifica una intervención.

Caso contrario es un subsidio a la compra de maquinaria agrícola. La empresa que invierte en una maquinaria que le va a generar un aumento de productividad y el empresario se apropia de todos los beneficios asociados al aumento de productividad. Por lo tanto no hay externalidad y no se justifica un subsidio. Si el empresario no tiene financiamiento adecuado por una falla de mercado de crédito, entonces hay que actuar para resolver esa falla, no dar un subsidio.

Si no es dirigida a una falla de mercado, ¿tiene algún objetivo social? Por ejemplo, la distribución de semillas muchas veces se justifica sobre la base evitar una crisis de nutrición.

Si la política o regulación analizada atiende las necesidades de un sector en particular, ¿cuál fue el criterio para seleccionar dicho sector? ¿existían indicaciones que puede tener ventajas comparativas?⁵ ¿Fue un caso donde los bienes que se proveen a un sector específico pueden luego beneficiar a varios sectores potenciales?⁶

⁵ Por ejemplo, el gobierno de Perú hizo en su momento lobby para que los productos textiles entraran dentro de las preferencias del ATPDA (preferencias dadas por el Estados Unidos a los países andinos). Esta es una intervención del gobierno que es para beneficiar a un sector específico, pero el sector mostraba signos de tener ventajas comparativas en otros mercados.

⁶Es decir, el sector se encuentra en el "área mas densa del bosque" (siguiendo el criterio de Hausmann y Klinger, 2006, "[The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage](#)". Working Paper), que implica que las intervenciones tienen el potencial de ayudar a mas sectores



- b) Relevancia: ¿atiende la política un obstáculo al desarrollo del sector?
- c) Viabilidad y diseño: dada la justificación de la política a estudiar, ¿es el instrumento usado el más adecuado para la intervención (tamaño y diseño)? Por ejemplo, para incentivar la adopción de mejores prácticas el Estado puede regalar fertilizantes o puede dar *vouchers* que pueden redimirse para la adquisición de bienes que mejoren la productividad. Ambos instrumentos tienen implicaciones distintas en términos de costo, focalización, implicaciones sobre la productividad y viabilidad política de implementación. Lo que se pide es un análisis crítico sobre el instrumento utilizado, así como posibles alternativas para lograr los mismos objetivos.

4. Estudio de Casos

Se propone que los investigadores, sobre la base de lo ya analizado, realicen un estudio de algunas cadenas en particular (dentro del sector agropecuario), ilustrando a nivel de esta cadena las restricciones al crecimiento, las políticas que ha tomado el Estado y las políticas que se recomiendan implementar.

5. Conclusiones

Finalmente, utilizando las restricciones al crecimiento encontradas en la sección 2, la situación actual de las políticas e instituciones del sector, se pide que el consultor elabore un menú de políticas o reformas regulatorias que podrían implementarse para eliminar las principales restricciones encontradas. El criterio para priorizar que medidas son más urgentes debería ser que la política tenga un alto impacto en la competitividad del sector, esto es remover las restricciones que sean más importantes en cada país. Se pide que el consultor identifique además los costos fiscales que las reformas pueden tener, y que establezca la viabilidad política de las reformas.

IV. Contenido de las Propuestas

El proyecto se basará en un conjunto de estudios de países de la región de Belice, Centro América, Panamá y República Dominicana, basados en un enfoque metodológico común que se explicó en la sección anterior. Los centros

Así por ejemplo, el apoyo para la creación de una cadena de frío puede beneficiar a ciertos productores actuales, pero también puede incentivar la aparición de otros productos agrícolas que requieran esta infraestructura. Este es el caso de las alcachofas en el Perú. A raíz de las necesidades del sector de espárragos, se desarrolló la cadena del frío para atender al sector. Gracias a la existencia de la misma, se comenzó también a exportar alcachofas. Ver O'Brien y Diaz (2004).



de investigación que deseen participar, deberán enviar una propuesta de investigación antes del **13 de octubre de 2008**. Los países objeto de estudio son: **Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá**. No es necesario que los investigadores sean nacionales de los países que sean su objeto de estudio.

La propuesta deberá incluir:

1. Un listado y breve caracterización del desempeño del sector agrícola, utilizando la información disponible en la FAO.
2. Una hipótesis preliminar de las restricciones al sector agrícola con una breve justificación.
3. Un listado y breve caracterización de las intervenciones de política en el sector a estudiar.
4. Una explicación del tipo de análisis realizado para la selección de las intervenciones,
5. Presentación de 4 posibles cadenas a estudiar, con una breve justificación de porque se seleccionaron.
6. Una explicación de la relación y contribución del estudio propuesto con los estudios similares existentes para el país seleccionado.
7. Un listado de las entrevistas a realizar.

Adicionalmente, las propuestas deben incluir:

- Un listado de los investigadores involucrados en el proyecto. La institución deberá presentar una justificación de la capacidad de lograr los objetivos del proyecto por parte del equipo de investigación, incluyendo la relevancia de experiencias previas. Las hojas de vida de los investigadores deberán aparecer en un anexo separado. La sustitución posterior de los investigadores originalmente especificados en la propuesta, deberá tener aprobación del Coordinador del Proyecto en el BID, pero el líder del proyecto deberá estar al frente del proyecto hasta su finalización.
- Se debe incluir un presupuesto (en un anexo separado) indicando el tiempo y los recursos que se utilizarán en el plan de trabajo de la investigación. El presupuesto propuesto por la institución deberá separar los ítems financiados con la contribución del BID de aquellos financiados por el centro de investigación. El presupuesto debe diferenciar los montos asignados a honorarios, recolección de datos, "overhead" y las demás categorías de gastos de investigación (grandes).



V. Criterio de Selección

Los equipos de investigación se seleccionarán de acuerdo los siguientes parámetros:

- 1.** Enfoque dado a las particularidades de la economía en estudio: las restricciones o extensiones de las aplicaciones del tipo de enfoque metodológico sugerido en esta convocatoria, en las propuestas de investigación deben ser descritos en detalle, al igual que las propuestas de ajustes a la metodología descrita.
- 2.** Datos y fuentes de información. Los temas relacionados con la recopilación de datos deben ser descritos en detalle (cuales son las fuentes de información a utilizar, las oportunidades de obtener este tipo de información de manera exitosa, que canales utilizarán para obtener los datos, etc.). De igual forma, se deben detallar los aspectos relacionados con la información que se recopile a través de entrevistas y fuentes secundarias.
- 3.** Experiencia del Equipo. La experiencia y relevancia del equipo en el tema de investigación propuesto será un criterio importante en el proceso de selección.
- 4.** Interdisciplinariedad. Se favorecerán aquellos equipos conformados por expertos tanto en los temas agrícolas junto como en los temas económicos.

VI. Coordinación y Calendario de Actividades (tentativo)

Los coordinadores del proyecto por parte del BID serán Ernesto Stein y Osmel Manzano, adicionalmente la revisión y discusión de los documentos se realizará en conjunto con asesores externos, -Alain de Janvry (University of California at Berkeley)-.

El calendario de actividades (tentativo) es el siguiente:

- **Septiembre 12, 2008:** Convocatoria para propuestas de investigación.
- **Octubre 3, 2008:** Las instituciones informan al BID su interés en enviar una propuesta.
- **Octubre 14, 2008:** Fecha límite para recibir las propuestas. Las instituciones deben asegurarse de enviar la documentación completa al comité de evaluación, que incluye: "Formato de registro" con toda la información solicitada; la propuesta de investigación y CVs (CVs hasta de 3 páginas) que deben ser enviados a: rea-cid@iadb.org



- **Octubre 20, 2008:** Anuncio de las propuestas de investigación seleccionadas.
- **Noviembre 10, 2008:** Fecha límite para recibir un reporte preliminar con la propuesta revisada, un *outline* del documento de investigación con las fuentes de información y la ilustración de un análisis tentativo de una de las cadenas.
- **Diciembre 4-5, 2008:** Seminario Inicial. (Washington DC)
- **Diciembre 31, 2008:** Entrega de Borradores Iniciales.
- **Enero 31, 2009:** Entrega de Segundos Borradores.
- **Febrero 9-10, 2009:** Segundo Seminario. (Lugar por confirmar)
- **Marzo 2, 2009:** Entrega de trabajos finales.

VII. Aspectos Financieros

El BID contribuirá con **US\$25,000** al presupuesto total de la investigación por cada país. Adicionalmente, el Banco contribuirá para cubrir los costos de viaje para asistir a los seminarios. Aquellos equipos que investiguen en un país diferente al propio, recibirán ayuda adicional para cubrir los gastos de viaje.

El calendario de pagos es el siguiente:

- ❑ Veinticinco por ciento (**25%**) en los 15 días hábiles siguientes a la firma formal del acuerdo entre el BID y el centro de investigación respectivo
- ❑ Veinticinco por ciento (**25%**) en los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del **primer borrador** del documento de investigación por parte del Banco.
- ❑ Veinticinco por ciento (**25%**) en los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del **segundo borrador** del documento de investigación por parte del Banco.
- ❑ Veinticinco por ciento (**25%**) en los 15 días hábiles siguientes a la aprobación del **documento de investigación final** por parte del Banco.



Referencias y lecturas recomendadas

- Angulo, José Eduardo. (2007). Estudios de caso para el análisis del financiamiento de las cadenas agrícolas de valor. Documento de trabajo No 26. Proyecto RUTA Costa Rica.
- Arias, Diego (2008). "Estrategias de protección del gasto público agropecuario frente a shocks externos". Presentation in: Taller Regional: "El Gasto Público en el Sector Agropecuario de América Central: Cómo Mejorar su Efectividad y Eficiencia.". Guatemala, february 2008.
- _____. (2007). Agricultural support policies and programs in Central America and Dominican Republic in light of Trade Liberalization. IDB-Proyecto Ruta.
- Consejo Agropecuario Centroamericano CAC. (2007). Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global. San José, Costa Rica
- Hausmann, R and Klinger, B. (2006) "[The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage](#)". Working Paper.
- Hausmann R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). "Growth Diagnostics". John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Documento no publicado.
- Inter-American Development Bank IDB (2008). Productive Development Policies in Latin America and the Caribbean. Terms of Reference.
- Jansen, Hans G.P and Torero, Máximo. (2007). El impacto de CAFTA en cadenas de valor agropecuarias de pequeños productores en cinco países centroamericanos. IFPRI. San José, Costa Rica – Washington D.C.
- Klinger, B. and Lederman, D. (2006). "Innovation and Export Portfolios". World Bank Policy Research Working Paper No. 3983.
- Manzano, Osmel. (2008). "Venezuela after a Century of Oil Exploitation" in Hausmann, Ricardo and Francisco, Rodriguez, ed., *forthcoming (2008), Venezuela: Anatomy of a collapse*.
- Morley, Samuel and Piñeiro, Valeria. (2007a). The impact of CAFTA on growth and poverty in four countries in Central America: evidence from a CGE analysis. Draft. IFPRI.

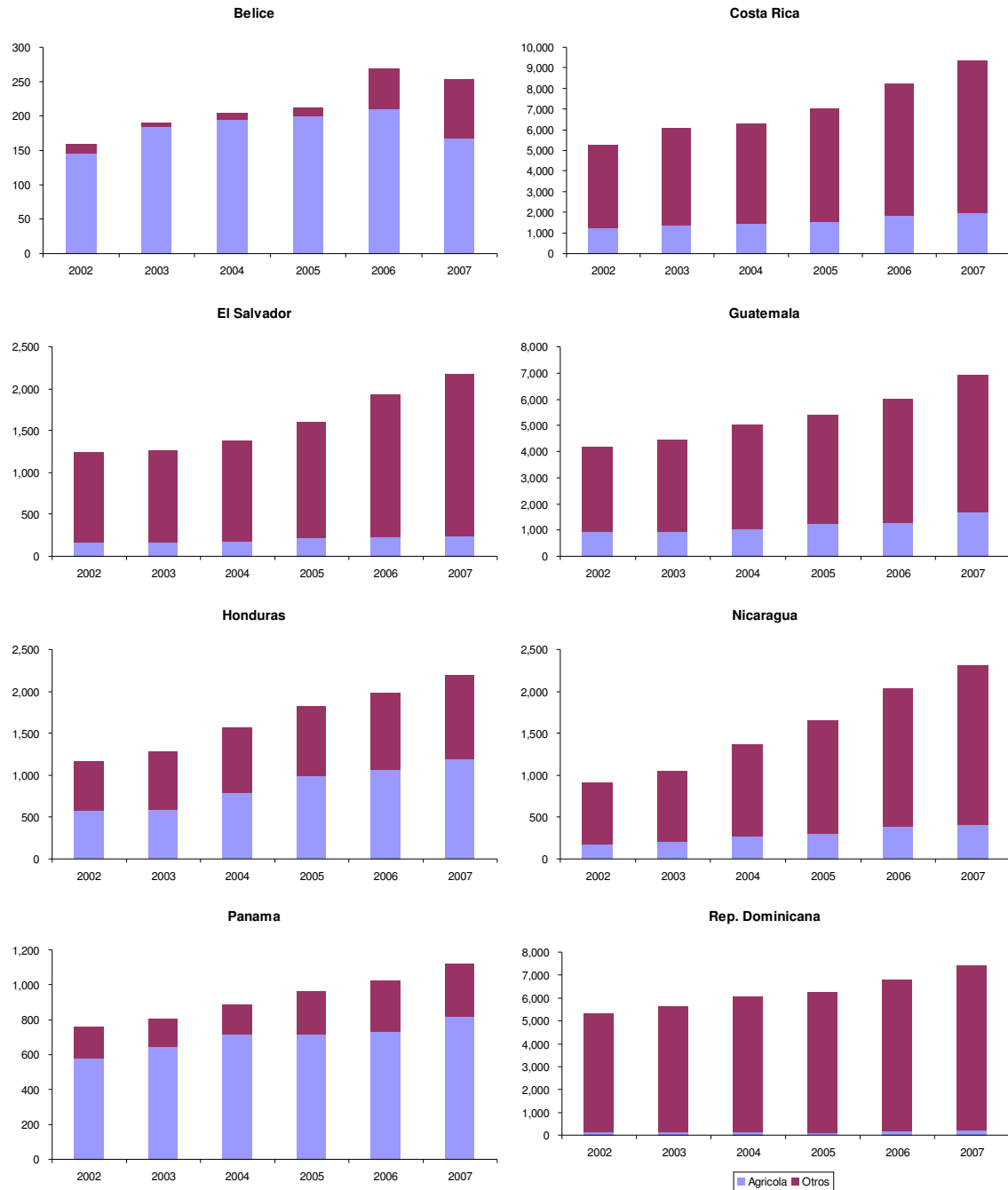


- _____. (2007b). The impact of CAFTA on employment, production and poverty in Honduras. Draft. IFPRI.
- _____. (2007c). The Impact of CAFTA on Poverty, Distribution and Growth in El Salvador. Draft. IFPRI.
- O'Brien, T. y Diaz, A. (2004). Mejorando la competitividad y el acceso a los mercados de exportaciones agrícolas por medio del desarrollo y aplicación de normas de inocuidad y calidad. El ejemplo del espárrago peruano. Reporte del Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Pomareda, C. (2008). Consideraciones sobre la estrategia agroalimentaria en Centroamérica. Informe realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pomareda, Carlos; Brenes, Esteban y Figueroa, Luis. (1997a). La industria del Tabaco en Honduras: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- _____. (1997b). La industria del Camarón en Honduras: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- _____. (1997c). La industria de la Piña en Honduras: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- _____. (1998d). La industria de la Ganadería Bovina en Nicaragua: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- _____. (1998a). La industria de la Madera en Honduras: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- _____. (1998b). La industria de la Madera en Nicaragua: Condiciones de Competitividad. INCAE/SIDE.
- Rajan, R y Zingales. L. (1998). Financial Dependence and Growth American Economic Review. Vol. 88 Issue 3, p559-586.
- Romero, Wilson. (2007) Análisis de cadenas de valor de pequeños productores, potencialmente afectados por el CAFTA en Guatemala. IFPRI-IDIES.



Apéndice 1.

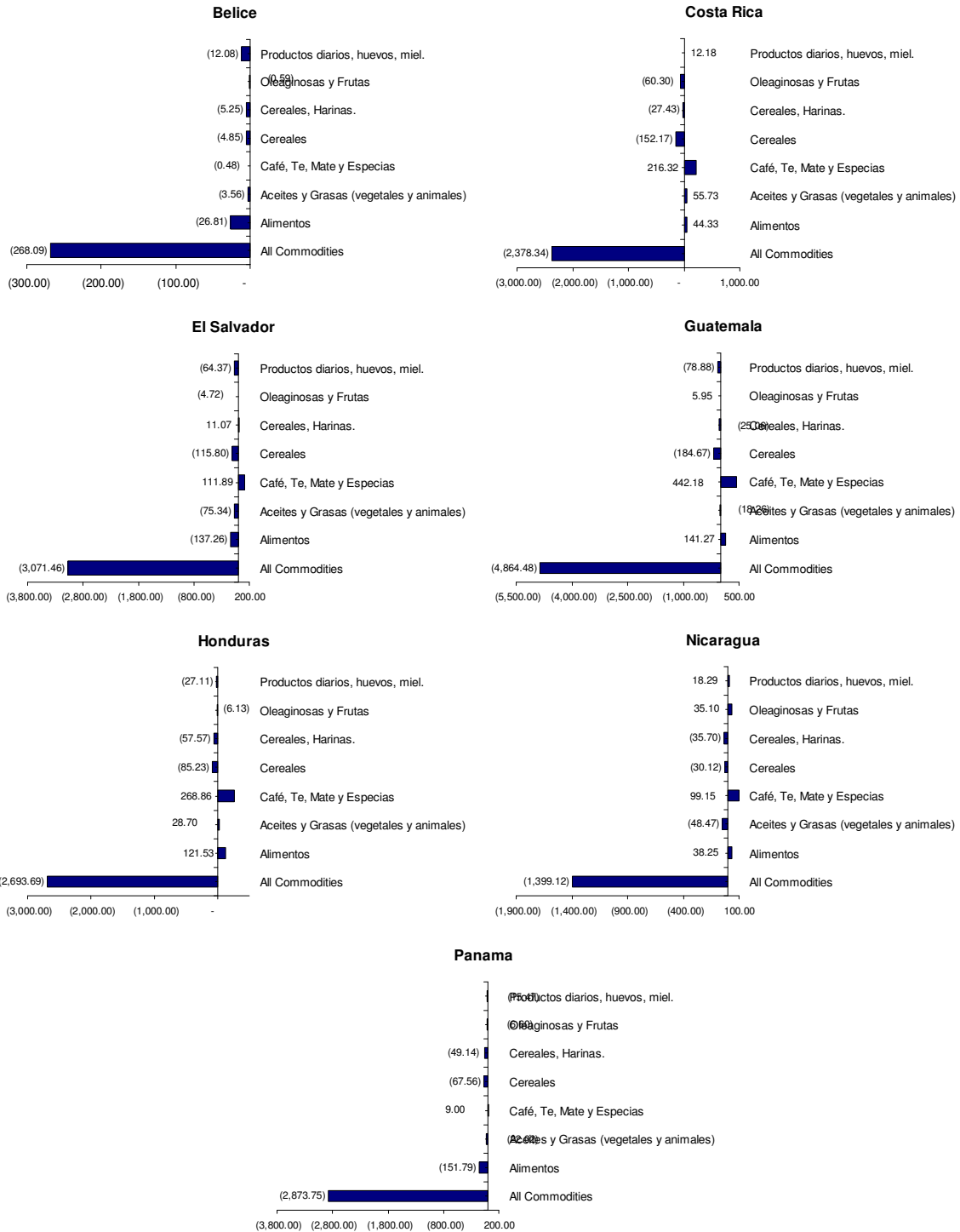
Evolución de las Exportaciones Agrícolas y No Agrícolas en Centro América (US\$ millones)



Fuente: Bancos Centrales y Cálculos CID.



Balanza Comercial Promedio 2002-2006 (US\$ millones)



Fuente: Cálculos CID, basados en Comtrade.