

Danilo Herrera Especialista en Políticas y Comercio

Competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias

I. INTRODUCCION

La armonización de los objetivos de competitividad y de equidad en el desarrollo de la agricultura será uno de los retos principales que tendrán las organizaciones gremiales, los ministerios de agricultura y otras instituciones relacionadas, durante los próximos años. Hay quienes afirman que la consecución de tales propósitos es complicada en tanto los mecanismos del mercado sean la fuerza que oriente la determinación de los precios y la asignación de los recursos. La apertura comercial y la liberalización de las economías se señala que, si bien pueden estimular el crecimiento de la producción y de las exportaciones, no necesariamente garantiza un mejoramiento generalizado y sostenido de la población que se dedica a la agricultura.

Independientemente de la validez de esas consideraciones, lo cierto es, los productores agrícolas, las pequeñas y medianas agroindustrias y otros actores de la agricultura deberán "dar la pelea" para producir más y mejor, con costos más bajos, con elevados estándares de calidad, pero a la vez buscando que los beneficios de ese esfuerzo se repartan de manera más equitativa. Especialmente porque en muchos países la agricultura es cada vez menos una fuente de mejoramiento social; en general la tierra sigue concentrándose; muchos agricultores emigran a la ciudad o se convierten en peones mal pagados; muchos de lo que se producen para el consumo interno han reducido las áreas de siembra, entre otras razones por las dificultades que encierra el competir con la producción de países que la subsidian. Únicamente algunos productos no tradicionales de exportación han logrado acceder al mercado mundial, pero en muchos casos se trata de empresas transnacionales, o bien, de acaudalados empresarios nacionales.

Con el fin de contribuir al desarrollo de la competitividad bajo condiciones de equidad, el IICA ha considerado la necesidad de que se desarrollen acciones de cooperación técnica en el marco de un "nicho" temático llamado "*competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias*". Se trata de una iniciativa en íntima congruencia con el contexto dentro del cual se desenvuelve la agricultura. Primero porque la apertura comercial obliga a los países a buscar formas y caminos para que la producción tenga capacidad de participar en los mercados en forma duradera; segundo, porque el crecimiento económico, está demostrado, es una condición necesaria pero insuficiente para garantizar un mejoramiento generalizado de la población y se requiere de mecanismos que promuevan una distribución razonablemente equitativa de las rentas; y en tercer lugar, la competencia por los mercados y los cada vez más exigentes estándares de calidad plantean la necesidad de considerar el logro de la competitividad no sólo en el sector primario sino que también en los distintos eslabones de la cadena productiva.

El presente documento explica cómo el Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción (CADIAC) puede contribuir al desarrollo de la competitividad con equidad en el sector agroalimentario. CADIAC es una iniciativa nacida a raíz del planteamiento que hicieron en el año de 1992 los Ministros de Agricultura de Centroamérica al IICA, para el desarrollo de instrumentos técnicos útiles a los países para enfrentar el proceso de ajuste estructural y de apertura comercial.

II. EL MARCO CONCEPTUAL

El objetivo que se persigue con la aplicación del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción, es mejorar la competitividad de los sistemas agroalimentarios (SAAs) en una forma que al mismo tiempo se propicie el desarrollo social. Se puede definir un SAA como "el conjunto de las actividades que concurren a la formación y a la distribución de los productos

agroalimentarios, y en consecuencia, al cumplimiento de la función de alimentación humana en una sociedad determinada" [1]. En CADIAC, el concepto se refiere a productos específicos (por ejemplo, el sistema agroalimentario de la carne, del arroz, etc.). Su uso se extiende también a productos agrícolas cuyo destino final, una vez procesados, no es el consumo humano alimentario (hule, tabaco, madera, etc.). En este caso, se habla de sistema agroindustrial.

RECUADRO 1: La pobreza rural en América Latina y el Caribe....La pobreza rural es más aguda que la urbana y parece más difícil de superar. En muchos países de la región los pobres en áreas rurales todavía no se benefician del crecimiento económico de los últimos tiempos. La distribución desigual de la tierra y las distorsiones del mercado de servicios agrícolas han contribuido a perpetuar la pobreza rural. Aunque la incidencia de ésta varía grandemente entre los países y dentro de los territorios nacionales, su magnitud y difusión son tales que resulta imprescindible conceptualizar y ejecutar programas eficaces para reducirla....A pesar de un período de crecimiento económico considerable en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años noventa, la pobreza rural no ha disminuido de manera apreciable. De 1994 a 1997 de hecho aumentó el número de habitantes en situación de pobreza. Además, la pobreza urbana también se ve alimentada por la migración de los pobres del campo a la ciudad. El paisaje rural de América Latina y el Caribe es muy variado y se vincula cada vez más al medio urbano, albergando a una población relativamente escasa. Existen también grandes variaciones en cuanto a la naturaleza y magnitud de la pobreza en las zonas rurales. Aunque la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo, están adquiriendo creciente importancia las actividades rurales no agrícolas, que son bastante interdependientes con los centros urbano. Dado que los elementos de juego son más generales, interconectados y multisectoriales, los problemas económicos y sociales de las zonas rurales deben plantearse sobre una base territorial más que exclusivamente sectorial.

Fuente: Echeverría, R. 2000. Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 70.

La cadena agroalimentaria (CAA) por su parte, es un instrumento que sirve para representar al SAA; articula por lo tanto, al conjunto de los actores involucrados en las actividades de producción primaria, industrialización, transporte y comercialización, distribución, consumo y la provisión de insumos y de servicios.

2.1 EI ENFOQUE

El enfoque CADIAC constituye una propuesta para desarrollar un trabajo que se compone de una investigación participativa sobre la situación de competitividad del SAA, acompañado de un conjunto de actividades de diálogo y concertación entre sus actores. El objetivo de la investigación es hacer propuestas para mejorar la competitividad de los sistemas agroalimentarios bajo condiciones de equidad; el objetivo del "diálogo y la concertación", es crear condiciones favorables para que los actores puedan acordar de manera consensual propuestas de políticas y acciones para el mejoramiento de la competitividad de la cadena.

2.1.1 LA INVESTIGACIÓN.

Se utiliza la metodología de análisis de cadena, es un instrumento útil para estudiar una realidad económica de manera integral, en este caso, esa realidad es un Sistema Agroalimentario (como puede ser el del trigo o el de las papas). La investigación consta de cuatro módulos [2] y la síntesis: a) el contexto internacional; b) el contexto nacional; c) la estructura de la cadena; c) el funcionamiento de la cadena, y la síntesis.

El Módulo 1 sobre las relaciones con la economía internacional se genera información cuantitativa (flujos de comercio) y cualitativa (marco legal, países y empresas líder, políticas, etc.) sobre esos mercados, que permita hacer un análisis de cómo ese entorno afecta la situación actual y futura de la cadena y valorar los riesgos y las oportunidades que presentan los mercados mundiales y los mercados preferenciales.

El Módulo 2 sobre las relaciones con la economía nacional, hay que hacer una valoración del aporte socioeconómico del SAA y de cómo el contexto sociopolítico e institucional lo impacta. Se requiere información sobre la importancia económica y social del SAA; su interacción con las instituciones públicas y privadas; y el marco de políticas que inciden en su desenvolvimiento.

El Módulo 3 relativo a la estructura del sistema agroalimentario, corresponde a la identificación y caracterización técnica y económica de los actores, de las actividades básicas (producción agrícola, transformación, comercialización, consumo) y de las actividades de apoyo (provisión de insumos, equipos y servicios), con el fin de hacer comparaciones respecto de la capacidad actual y potencial de las distintas categorías de actores para competir, entre ellos, y con la economía mundial. El aspecto crucial es la identificación de grupos homogéneos de actores de tal suerte que se pueda, 1) entender cómo el entorno internacional y nacional los afecta y 2) definir acciones específicas para el logro de una mayor competitividad en cada caso. Para cada grupo se realiza una evaluación técnica y económica, a partir de datos de costos por rubro, costos totales, costos por unidad producida, precios de venta, utilidades, productividad de los factores, etc.

El Módulo 4 relativo al funcionamiento del sistema agroalimentario comprende la identificación y caracterización de las relaciones técnicas y económicas entre los distintos tipos de actores. El objetivo es analizar y entender el funcionamiento de la cadena, a partir de la trama de relaciones técnicas y económicas que se desarrollan entre actividades y actores. Para tal efecto, se necesita: 1) identificar los circuitos principales por los cuales fluyen los productos; y 2) caracterizar el funcionamiento de esos circuitos. El concepto de circuito se entiende como una representación de la ruta que sigue el producto entre la producción y el consumo (ruta constituida por una serie de actores y de relaciones específicas).

En la Síntesis se articulan lógicamente los elementos anteriores de manera que aparezcan los factores determinantes de las fortalezas, debilidades y potencialidades del sistema, en sus partes y en su conjunto, de tal suerte que se puedan identificar propuestas técnicas, económicas y organizacionales para mejorar la competitividad de la cadena. . 2.1.2 EL DIALOGO Y LA CONCERTACION

La información y el material técnico que se generan en la fase de análisis de la cadena es un insumo necesario pero insuficiente para el proceso de toma de decisiones. Para que la información contribuya a generar cambios, deben existir mecanismos de diálogo y de concertación que establezcan una conexión fuerte entre el análisis técnico y la acción. En la aplicación del enfoque, se han venido poniendo en práctica varios mecanismos que han mostrado ser muy útiles y que son de aplicación secuencial. Se trata de reuniones para definir la aplicación del enfoque y la participación y compromisos que adquirirán sus actores; conformación de un grupo de apoyo formado por los mismos actores de la cadena; reuniones de seguimiento; talleres técnicos para evaluar los resultados de la investigación, talleres nacionales para definir los términos de una agenda con acciones y propuestas de políticas para el mejoramiento de la competitividad; y finalmente, la conformación de un grupo para dar seguimiento a los acuerdos.

Es importante observar que los mecanismos de apoyo al diálogo y la concertación se van aplicando en conjunto con el trabajo de investigación y análisis de la cadena; incluso, la aplicación misma del enfoque se recomienda en tanto los actores relacionados con ella asuman la responsabilidad de su aplicación y compromisos específicos, por ejemplo, de suministrar información para alimentar el análisis, conformar un grupo de apoyo y financiar todo o parte del trabajo. Por los demás, es necesario reconocer que el camino hacia el

fortalecimiento del diálogo y la concertación entre los actores de las cadenas agroalimentarias es complejo y que se irá consolidando en el tiempo a medida de que los actores de las cadenas, en la práctica, obtengan beneficios de esa concertación; ello permitirá ir construyendo lo que podemos llamar una "cultura de cadena".

Efectivamente, una "cultura" de cadena haría posible que un industrial que requiere una materia prima oportuna, de buena calidad y a un precio competitivo en el mercado externo, pueda sentarse a la mesa con el agricultor productor de dicha materia prima, a concertar acciones con él y con el gobierno, acciones y compromisos que respondan a intereses comunes y que logren avances que fortalezcan sus respectivas competitividades, al mismo tiempo, se le exige a ese agricultor que produzca esa materia prima en las condiciones competitivas arriba anotadas y al industrial que aumente su productividad y racionalice sus costos."^[3]

2.1.3 EL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD

El concepto de competitividad en el marco de CADIAC se ha ido conformando a través del tiempo y también sigue en construcción. El enfoque nace y se desarrolla sin que exista una definición de competitividad que lo respalde, la razón es que CADIAC nace a solicitud de los Ministros de Agricultura de Centroamérica, como un instrumento diseñado para ayudar a los países para identificar "cuellos de botella" y problemas que, en el marco de la apertura comercial y la liberalización interna de las economías, podrían afectar la permanencia de la producción doméstica en los mercados.

Es a partir de la aplicación del enfoque y del descubrimiento de esos cuellos de botella, que se ha ido construyendo una definición; particularmente a partir de la "traducción" de esos problemas en términos de factores de la competitividad. Los factores que afectan la competitividad se pueden clasificar en los 4 módulos del enfoque CADIAC y en dos categorías dependiendo de la posibilidad que tengan los productores, empresas agroindustriales y otros actores de las cadenas de modificarlos o de controlarlos. Algunos relacionados con el entorno internacional son los precios internacionales y el marco de regulación para el comercio; con el entorno nacional la calidad de la mano de obra, la calidad de la infraestructura nacional, las políticas sectoriales y las macroeconómicas y la situación de las organizaciones privadas en términos de su capacidad de apoyar a sus agremiados en sus tareas de reconversión. En cuanto la estructura de la cadena, algunos factores relacionados son el tipo de tecnología, la calidad de los productos y su inocuidad, así como su grado de diferenciación, pero también aspectos como el respeto por el medio ambiente. Finalmente, en lo que toca a factores relacionados con el funcionamiento de la cadena, la concertación y la coordinación entre los actores figuran como lo principal.

A partir de lo anterior, definimos la competitividad como "la capacidad de un SAA para estar presente en los mercados en forma duradera". Es una definición que armoniza con el marco conceptual que sustenta al CADIAC; en efecto, la capacidad de la cadena para mantenerse en los mercados, dependerá la posibilidad que tengan sus actores de actuar sobre las variables que puedan controlar; pero también de su capacidad para reaccionar adecuadamente ante los cambios que ocurran en el entorno. En lo que toca a los factores del contexto nacional, el rol de las instituciones públicas es fundamental en términos de crear un marco de políticas y un ambiente macroeconómico favorable para el florecimiento de los negocios.

III. COMO PUEDE CONTRIBUIR EL ENFOQUE DE CADENAS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD CON EQUIDAD.

El tema de la distribución de la riqueza en el agro es un asunto complejo, que va más allá de lo que pase con la distribución de los ingresos y las utilidades a lo largo de las cadenas agroalimentarias, y que se inserta propiamente en la problemática del desarrollo rural. Sin embargo, en este documento nos centraremos en la equidad a lo largo de las cadenas agroalimentarias. El logro del objetivo de la equidad corresponde a una situación en la cual sus actores disfrutan de niveles socioeconómicos razonablemente buenos, que les permite

vivir decentemente. Evidentemente esta no es la situación en la mayoría de los países de América Latina. Algunas de las razones se originan en el hecho de que "la distribución y comercialización de los productos de las cadenas se teje dentro de un mundo muy complejo de interrelaciones, las cuales están lejos de constituirse en un conjunto armónico de actitudes y de comportamientos. La razón fundamental de esto radica en que el ámbito comercial dentro del cual se mueven las cadenas, está montado dentro de una lógica de competencia por el acceso a los respectivos mercados y donde los intereses individuales de rentabilidad empresarial son el supuesto de partida de la actividad" [4]. En este transitar muchos quedan rezagados y supeditados a los intereses de los más fuertes.

La preocupación por el tema de la equidad, es intrínseca a la definición que dimos de competitividad; en efecto, una de las condiciones para que la cadena pueda estar presente en los mercados en forma duradera es que ninguno de sus eslabones se debilite y sus actores se retiren de la producción; podría suceder como producto de condiciones socioeconómicas desfavorables que hagan insostenible su participación. El Enfoque de Cadenas como veremos a continuación, contempla el tratamiento del asunto de la equidad en sus cuatro módulos, pero al mismo tiempo, los mecanismos de diálogo y de concertación buscan propiciar la consecución de este objetivo.

El módulo 3 sobre la estructura del sistema agroalimentario, se plantea la elaboración de tipologías de actores [5]. La clasificación de los actores en categorías es importante porque ayuda a identificar acciones específicas para el mejoramiento de su competitividad, pero lo más importante, sin exclusiones a priori. Es decir, la metodología facilita la identificación de soluciones para todos los actores, representados en categorías, mediante la identificación de alternativas (específicas por grupo), para remover los cuellos de botella que les dificulta el mejoramiento de sus ingresos [6]. Esta forma de analizar la problemática de la competitividad busca superar las limitaciones inherentes al uso de los promedios nacionales, que por su propia naturaleza, no son útiles para el análisis de soluciones para grupos específicos de actores.

El módulo 4 relativo al funcionamiento de la cadena, se realiza una caracterización de las relaciones técnicas y económicas entre los actores de los distintos eslabones. Se analizan aspectos tales como su poder de negociación para la determinación de precios y se realiza un análisis de la distribución precios, costos y utilidades a lo largo de la cadena. Este diagnóstico permite calcular la distribución de los excedentes entre los distintos actores, conocer las posibles causas y de ser necesario, se plantean vías para lograr una distribución más equitativa. Aquí no hay que llamarse a engaño y creer que esto es sencillo; no obstante, el mismo proceso de apertura comercial va creando condiciones que propician una mejor comprensión por parte de todos los actores sobre la necesidad de que los distintos eslabones de la cadena tengan capacidad y recursos para aumentar su productividad, como condición fundamental para asegurar una participación creciente en los mercados. En este sentido, la exigencia de los mercados en cuanto a calidad, hace que las agroindustrias se preocupen cada vez más por la calidad de las materias primas que les suministran los productores, pero al mismo tiempo, les hace entender que si los productores no disponen de recursos, difícilmente podrán suministrar productos de calidad. En cualesquiera de las situaciones, la organización, es casi la única salida para que los medianos y pequeños productores aumenten su poder de negociación. Esto nos lleva al módulo 2 de la investigación.

En el módulo 2 el cual corresponde al análisis del entorno nacional se realiza una evaluación de las organizaciones de productores y otros actores, a fin de constatar su capacidad para ayudar a sus agremiados: en efecto, la experiencia demuestra que muchas de las soluciones para mejorar su poder de negociación y en general, para mejorar su capacidad competitiva y obtener mejores ingresos, requieren de que los actores estén organizados. En este sentido, lo primero que se hace es identificar si están agrupados; si lo están, se investiga si la organización tiene capacidad de apoyarlos, por ejemplo, coordinando acciones para bajar costos de producción, para darle mayor valor agregado a la producción, para el mercadeo conjunto de los productos, para acceder a asistencia técnica, y principalmente, para discutir conflictos con otros actores de la cadena en lo que toca a la distribución de los excedentes,

pero también, para resolver problemas de manera coordinada, como puede ser, el mejoramiento de la calidad de los productos a los consumidores.

El tema de la equidad, también está relacionado con lo que suceda en los precios internacionales y las políticas de subsidio a la producción en los países desarrollados. Estos temas se analizan en el módulo 1, que corresponde al análisis del entorno internacional. Son temas complejos dado que el margen de maniobra que tienen los productores y agroindustriales domésticos para influir en los mercados mundiales, es muy poco en algunos contados casos y nulo en la mayoría. No obstante, a la luz del marco legal que regula las relaciones comerciales, se realiza una evaluación de las condiciones bajo las cuales se realizan los intercambios comerciales, de tal suerte que se puedan hacer recomendaciones a los funcionarios responsables de la política comercial.

Finalmente, los mecanismos de apoyo al diálogo y la concertación, constituyen espacios a través de los cuales, se abre la posibilidad de que los actores de las cadenas puedan discutir cualquier tipo de conflicto, incluyendo los relacionados con la determinación los precios y la distribución de las utilidades. No obstante, esta conciencia de pagar precios razonables, se alcanzará a medida que se vaya desarrollando una "cultura de cadena", y en todo caso, para que estos mecanismos tengan sentido y se pueda llegar a acuerdos, es imprescindible que los actores estén debidamente organizados, especialmente en los que toca a los productores agrícolas..

IV. CONCLUSIONES

1. El nicho competitividad con equidad en Cadenas Agroalimentarias es total y absolutamente pertinente con los tiempos, abre francas posibilidades al IICA de prestar una valiosa cooperación a los países.
2. La clave del éxito está en lograr un adecuado equilibrio entre la calidad de los conceptos y la calidad y aplicabilidad de los instrumentos que se pongan a disposición de los sectores agroalimentarios en los países.
3. La experiencia tenida en el IICA con la aplicación del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción (CADIAC), por la forma en que fue estructurado, puede contribuir al desarrollo de la competitividad con equidad en las cadenas agroalimentarias. La clave para que su aplicación tenga éxito reside en que los actores de las cadenas tengan una participación bastante activa en las actividades de investigación, análisis de la cadena y diálogo y concertación.
4. Para que los resultados de las investigaciones y las propuestas para el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones de equidad en las cadenas agroalimentarias puedan concretarse, es imprescindible que sus actores, principalmente los productores estén organizados.

1[1] Malassis, L. 1979. Economie agro-alimentaire I. Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire. Paris. Ed. Cujas, 437 p.

1[2] Se les llama módulos en vista de que dependiendo de los objetivos del usuario pueden aplicarse de manera independiente.

1[3] Roldán, D.; Espinal, C.. 1998. ¿Son posibles los acuerdos de competitividad en el sector agroproductivo?. Bogotá, Colombia., Colección Documentos IICA 3 Serie Competitividad.

1[4] Roldán Y Espinal 1998 : 24

1[5] Se dispone de una metodología de bajo costo que ha dado resultados satisfactorios. Herrera 1998: Metodología para la elaboración de Tipologías de Actores

1[61]No obstante, pueden aparecer casos de categorías de actores no viables por distintas razones como pueden ser por ubicación geográfica, condiciones de suelo o climáticas y otras. Lo mismo en el eslabón agroindustrial.