



► InterCambio ◀

Políticas, Comercio y Agronegocios

IV - 2005

ISSN 1814-8220

Diálogo para la Acción. Un instrumento ágil para la concertación de políticas en las Cadenas Agroalimentarias

Elaborado por: Julio Hernández Estrada, Coordinador de la
Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales (UPNC).
Danilo Herrera Soto, Economista de la UPNC

Abstract

The IICA Trade Policies and Negotiations Unit has been promoting the adoption of the Agrifood Chains and Dialogue for Action approach in Latin America and the Caribbean, as a useful instrument in the design and implementation of agricultural policies.

With a view to moving toward more competitive chains, the approach underscores the need for them to be organized. This calls for the creation of opportunities for formal, ongoing discussions involving actors from the different links in the chain and the government itself, to define specific policies and actions aimed at making the chain more competitiveness of the chain, and increasing coordination among actors. A Chain Committee and a Technical Secretariat must be set up to monitor the agreements and their execution.

Application of the instrument is intended to facilitate the provision of funds for fostering technological innovation, improving livestock health, processing and adding value to products, providing agricultural extension services, etc., for the purpose of making the chains competitive enough to survive in the market. These notes summarize the conceptual and operating framework that underpins this line of work. Also, by way of example, an extract of the experience in Honduras is presented.

► Introducción

La Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales del IICA ha promovido en América Latina y el Caribe, la utilización del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción¹ como un instrumento destinado al diseño e implementación de políticas para la agricultura.

1. Herrera, D. y Bourgeois, R. 1996. Cadenas y Diálogo para la Acción. Enfoque Participativo para el Desarrollo de la Competitividad de los Sistemas Agroalimentarios. San José, C.R., IICA.



Con el fin de avanzar hacia cadenas más competitivas el Enfoque plantea como fundamento estratégico lograr la organización de la cadena. Esto es, la conformación de espacios de discusión y diálogo formales y permanentes, con participación tanto de representantes de los actores de los distintos eslabones como del gobierno mismo, donde se definan políticas y acciones específicas para fortalecer la competitividad² de la cadena y donde los actores puedan coordinarse mejor. La conformación de un Comité de Cadena y de una Secretaría Técnica, son elementos necesarios para el seguimiento de los acuerdos y su ejecución.

Se procura que la aplicación del instrumento facilite la canalización de financiamiento para el fomento de las innovaciones tecnológicas, la sanidad agropecuaria, la industrialización y creación de valor agregado de los productos, la extensión agropecuaria, etc., de tal modo que las cadenas puedan permanecer en los mercados en forma duradera, es decir, que sean competitivas.

Estas notas sintetizan el marco conceptual y operativo que sustenta el desarrollo de esta línea de trabajo; además, a modo de ilustración, se presenta en extracto la experiencia de Honduras³

► El concepto de cadena agroalimentaria

Se puede entender la cadena agroalimentaria como un conjunto de actividades y actores que intervienen y se relacionan técnica y económicamente desde la actividad agrícola primaria hasta la oferta al consumidor final, incorporando procesos de empaque, industrialización o transformación y distribución. Estas son las actividades principales de la cadena. Existen, además, las actividades de apoyo a la cadena, como son la provisión de equipos, insumos y de servicios, las cuales, si bien no forman parte consustancial de ella, son decisivas porque facilitan su funcionamiento.

Se utiliza el concepto de cadena agroalimentaria para referirse a productos específicos, por ejemplo, la cadena del arroz, la cadena de la carne. Su uso se extiende también a productos agrícolas cuyo destino no es el consumo humano alimentario, como sucede con la madera o el tabaco; en estos casos se trata de cadenas agroindustriales.

Para fines didácticos la cadena se representa normalmente de manera lineal, como una sucesión de actividades que van agregando valor a la producción:



En la realidad, las cadenas no son lineales y las actividades pueden ubicarse a lo largo y

ancho de un país en distintas regiones y territorios.

1. Una definición de competitividad: Es la capacidad de una cadena agroalimentaria para estar presente en los mercados a lo largo del tiempo. Depende de factores endógenos a la cadena, como pueden ser las tecnologías utilizadas o la naturaleza de las relaciones entre los actores, o bien, de factores exógenos, como pueden ser las políticas macro y la política comercial del país, o los precios internacionales.

2. Con base en el "Proceso de Construcción de Posiciones Competitivas a través del Enfoque de Cadenas Agroalimentarias. Experiencia Hondureña. Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO)": Presentación hecha por Wilfredo Modenessy, Coordinador de Cadenas en la Secretaría de Agricultura. Diplomado sobre Cadenas Agroalimentarias, en el encuentro realizado en Tegucigalpa del 6 al 11 de junio de 2005.



► La utilidad del concepto de cadena agroalimentaria

Simplificando el concepto de Sistema Agroalimentario (SAA), podríamos definirlo

como un conjunto articulado y entrelazado de Cadenas Agroalimentarias; la utilidad del concepto de cadena radica en que nos permite hacer un corte en el SAA y analizar en forma separada una parte de éste; la cadena de los lácteos, por ejemplo.

Sistema Agroalimentario y Cadena

El concepto de sistema pretende delimitar, dentro del campo que se conoce como sistema económico, a las relaciones más directamente ligadas a la oferta y al consumo de alimentos como marco de políticas de desarrollo. Se trata de un sistema particular que se distingue de otros, de producción y consumo de bienes, por los determinantes biológicos del punto de partida y de llegada, la producción primaria y la nutrición humana respectivamente.

Debido a su amplitud y diversidad, el concepto de sistema agroalimentario -conformado por un gran número de productos y productores- resulta ineficiente para el diseño de políticas, por otro lado, el análisis específico de los patrones de comportamiento de aquellos agentes relevantes es, sin embargo, insuficiente para analizar los factores de competitividad de cada subsector. Por lo tanto es necesario ubicarse en un nivel intermedio, entre el implicado en el de sistema alimentario y el de las unidades de producción y consumo, a los fines de realizar el diagnóstico y el diseño de las políticas.

Es precisamente el concepto de cadena alimentaria el que se ubica en este nivel intermedio, correspondiéndole por un lado la aplicación de la noción de sistema y, por otro, precisándolo en función de productos específicos o de familias de productos.

Fuente: "La cadena alimentaria de la carne bovina en Córdoba", Geymonat, A.; Donadoni, M.; Granda, J.; M; Vagnola, A. y Regolini, M. Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Desarrollo Regional, 1998. ISBN 950-665-086-1

► La necesidad de utilizar el concepto de cadena agroalimentaria

Para las instituciones públicas y organizaciones privadas que desarrollan sus actividades buscando el mejoramiento socioeconómico de la población dedicada a la agricultura, es

absolutamente insuficiente focalizar su interés y acción únicamente en la producción de cultivos y crianzas; de poco sirve el incremento de la productividad en las fincas si los procesos de empaque, procesamiento y distribución son ineficientes (o al revés). Hoy día, la exposición de la producción doméstica a la competencia internacional (ya en los mercados internos, ya en los mercados externos o en ambos), exige que una alta productividad caracterice a todas y cada

una de las actividades de la cadena; para lograr este objetivo la coordinación entre actores de distintos eslabones y las alianzas constituyen un camino efectivo.

► El abordaje práctico de los conceptos. Los Acuerdos de Competitividad

La utilidad de los conceptos esbozados descansa en la posibilidad de que puedan convertirse en instrumentos de apoyo a la transformación productiva de las cadenas agroalimentarias.

El Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción plantea que el paso de la teoría a la realidad es viable, en tanto puedan desarrollarse mecanismos de diálogo y de concertación, formales y permanentes, entre los actores de las cadenas agroalimentarias, y entre estos y los gobiernos, que conduzcan al establecimiento de agendas y compromisos para el cambio. Esa es la forma en que la cadena puede pasar desde el ámbito de lo conceptual al ámbito de la realidad a partir de convertirse en una instancia institucional permanente. Es a partir de esta visión en que aparecen los Acuerdos de Competitividad como instrumentos de cambio.

► Los Acuerdos de Competitividad⁴

El Acuerdo de Competitividad consiste en un marco formal de diálogo y de concertación público privado, creado con el fin de alcanzar acuerdos sobre políticas y acciones que ayuden a reforzar la competitividad de la cadena.

Para llegar a estos acuerdos se plantea, como primer paso, la elaboración de un **diagnóstico** que revele los problemas y fortalezas en la producción primaria, la industria y la distribución, como también una adecuada caracterización de las relaciones entre los actores de la cadena. Asimismo, es necesario conocer cómo el entorno impacta la cadena. Efectivamente, para orientar los cambios, para disponer de un panorama completo sobre los factores que determinan la competitividad de la cadena, se necesita disponer de un análisis del entorno internacional que la rodea, que permita evaluar los riesgos y oportunidades que el proceso de apertura supone. Aunque se requiere hacer un análisis particular para cada cadena, en general se observa que el comercio agroalimentario ha crecido a tasas mayores que los crecimientos de las economías, en parte, debido a la globalización y a los avances en las negociaciones multilaterales, que han logrado disminuir los aranceles y permitido una mayor facilitación del comercio. Asimismo, las dinámicas internas de cada país han tornado más compleja la red de interacciones económicas de la agricultura, para dar cabida al uso de mejores tecnologías de producción, transformación y distribución. Aparecen nuevos hábitos alimenticios motivados por cambios en la relación población urbana rural y a la influencia de la publicidad de empresas multinacionales alimentarias y una reorganización mundial de las escalas de producción y la rentabilidad de las grandes corporaciones, así como a una mayor conciencia de los consumidores sobre la inocuidad de los alimentos.

También en el orden nacional se necesita disponer de una perspectiva de los factores del entorno que contribuyen a encadenamientos exitosos; por ejemplo, conocimiento sobre el grado de compromiso de la institucionalidad

4. Hemos tomado el término “Acuerdo de Competitividad” del proceso desarrollado en Colombia en torno a esta iniciativa.



pública con el desarrollo de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, incluyendo tanto la política macro y la política comercial como las políticas sectoriales. En otro ángulo, es preciso conocer la situación de la infraestructura nacional relacionada con la cadena, como también tener claridad respecto a la contribución de las organizaciones privadas al mejoramiento de la competitividad de las cadenas.

En el fondo, lo que estamos planteando es la necesidad de precisar cómo las interacciones de factores exógenos y endógenos a las cadenas influyen en su competitividad; en este sentido, los desarrollos sobre la Competitividad Sistémica son muy útiles a estos fines; plantean que la competitividad se realiza en el marco de una interacción de factores macro, meso, meta y micro (Competitividad Sistémica⁵).



Como segundo paso del Acuerdo de Competitividad, es muy útil elaborar una **Visión de Futuro de la Cadena** que sea compartida por los actores de la cadena; en cierta forma, “cómo queremos o esperamos que vaya a ser la cadena dentro de un cierto período”: ¿muy productiva,

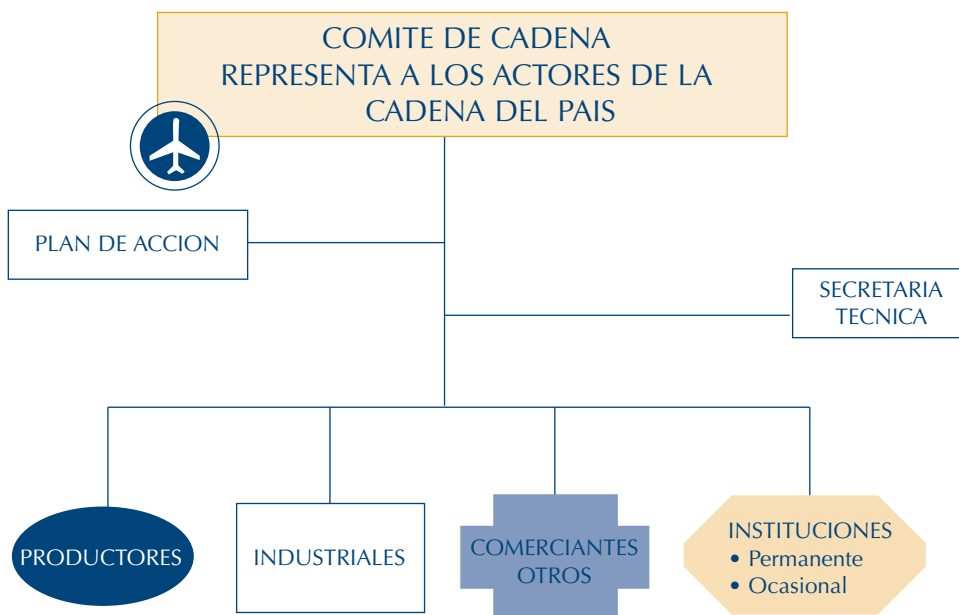
productos diferenciados, posicionada en el mercado interno y logrando exportar?. Es una perspectiva que debe considerar las fortalezas y debilidades de la cadena y la viabilidad de hacer cambios. Ello nos lleva al tercer paso del Acuerdo; para lograr la visión de futuro, se necesita un **Plan**

5. Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas: Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín 1994.

de Acción, el cual compone un conjunto de políticas y acciones que buscan superar los cuellos de botella de la cadena y apuntan hacia alcanzar la visión de futuro concebida.

El Acuerdo de Competitividad termina de conformarse mediante el establecimiento de

Mecanismos de Seguimiento que permitan asegurar un esfuerzo para que el Plan de Acción pueda ejecutarse. Para estos fines, se conforma un Comité de Cadena integrado por actores muy representativos de los distintos eslabones y del mismo Gobierno, principalmente del Ministerio de Agricultura.



► Acuerdos de Competitividad y política sectorial agrícola

Los Acuerdos de Competitividad y los Planes de Acción generan soluciones privadas y públicas; en cuanto a las privadas muchas se relacionan con los mecanismos de formación de los precios y la distribución de las utilidades a lo largo de la cadena. En lo referente a las soluciones de responsabilidad pública, aparecen como dos

fuentes de responsabilidad; 1) las soluciones que corresponden a los Ministerios de Agricultura (MAG) y demás instituciones del sector, normalmente en temas como riego, tierras, asistencia técnica y otros; 2) soluciones cuyo ámbito de responsabilidad está fuera de los MAG.

A medida que los países conforman Acuerdos de Competitividad para distintas cadenas, el conjunto de soluciones o respuestas que aportan las instituciones del Sector Agrícola, delinean lo



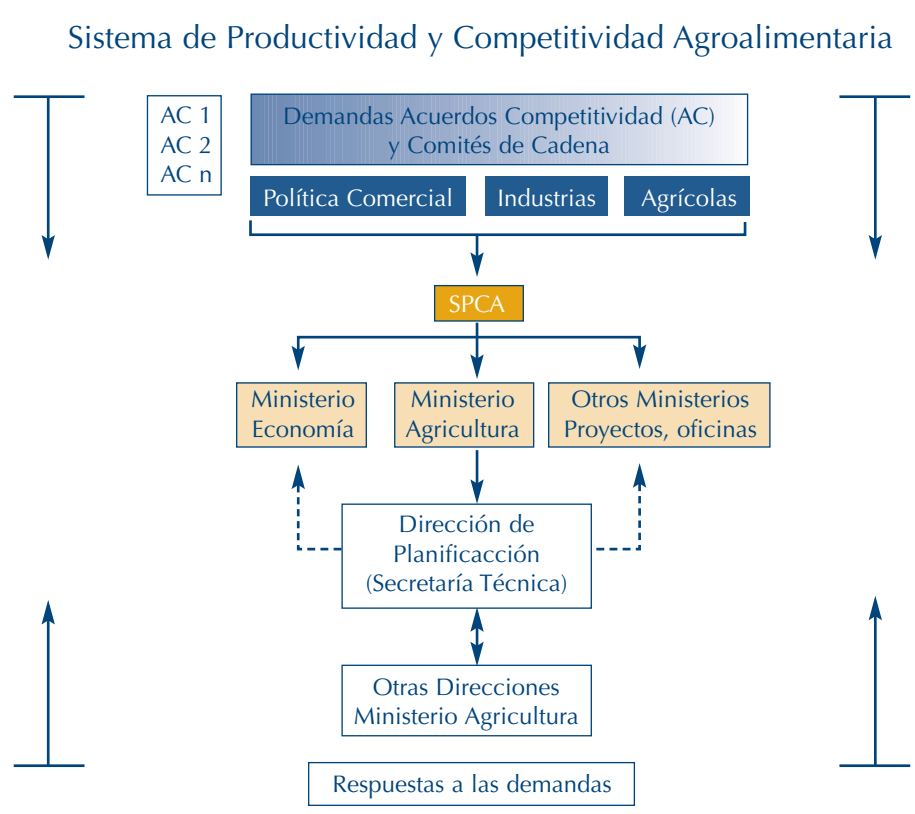
que realmente se puede llamar una Política Sectorial Agrícola. En este caso, se trata de una política que se construye “por demanda”, en íntima relación con las necesidades de los sectores productivos.

logro de cadenas exitosas, es deseable la existencia de una Política Nacional Agroalimentaria.

Queda pendiente el conjunto de demandas cuya respuesta no es responsabilidad de los MAG; se trata de soluciones que tienen que ver con las políticas industriales, de salud, de comercio exterior y otras. Éste es un tema crítico para el éxito de los Acuerdos de Competitividad, puesto que la implementación de las soluciones dependerá del liderazgo de los MAG y de su capacidad para convencer a otros ministerios. Y esto es complicado, si observamos que, en general, a partir del ajuste estructural, la institucionalidad agrícola tiende a perder peso relativo. Esto nos lleva al siguiente tema: para el

► Acuerdos de Competitividad y Política Nacional Agroalimentaria

En el siguiente gráfico, de arriba hacia abajo, se representan las demandas que surgen de los Acuerdos de Competitividad; de abajo hacia arriba, las respuestas institucionales. De los distintos Acuerdos de Competitividad (AC1, AC2,..., ACn) surgen demandas y propuestas de políticas, acciones, inversiones, de las cuales solo algunas son de naturaleza agrícola.



Es necesario entonces pensar en un modelo institucional en el cual todas las demandas sean canalizadas hacia las distintas instituciones responsables por medio de una instancia institucional, no burocrática pero con respaldo legal, facilitadora de la competitividad agroalimentaria; una especie de Sistema Nacional de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (SPCA, como aparece en el gráfico⁶). Le correspondería a la secretaría del SPCA dar seguimiento a las distintas demandas y al cumplimiento de los compromisos públicos. En lo que toca a las demandas agrícolas, serían remitidas a las Direcciones de Planificación de los MAG; estas Direcciones asumirían dos tareas: dar seguimiento a las demandas agrícolas en las distintas Direcciones de los MAG; segundo término, dar seguimiento y apoyar la implementación de las soluciones en otros Ministerios (flechas en puntos).

► Acuerdos de Competitividad en Acción. El caso de Honduras⁷

La Mesa Agrícola Hondureña (MAH) iniciada en octubre del 2002 se constituyó en el foro de concertación entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias más importantes del país. En este foro se planteó la problemática de las cadenas en las diferentes áreas estratégicas del sector agroalimentario.

Asimismo, todos los insumos obtenidos en este foro de la MAH sirvieron como fundamento para el diseño y elaboración de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el

Medio Rural Hondureño 2004 - 2021. Uno de los instrumentos de mayor importancia y trascendencia en esta Política de Estado, para alcanzar niveles superiores de competitividad en el país, es el enfoque participativo de las cadenas agroalimentarias.

Para el seguimiento de las políticas y acciones derivadas de la Mesa Agrícola, como de soluciones a nuevos problemas que van surgiendo, se conforman los Comités de Cadena; asimismo, cada Comité tiene el respaldo de una Secretaría Técnica, la cual en el caso hondureño es aportada por el Gobierno; las Secretarías brindan un seguimiento sistemático de todas las decisiones que se tomen en el seno del Comité de Cadena. Se tiene la idea de que, a medida que esta nueva institucionalidad se consolide, las Secretarías Técnicas lleguen a ser financiadas por la cadena.

Se ha dispuesto también de un respaldo jurídico al proceso, a partir de la implantación de un Acuerdo Ministerial que contiene la Normativa que rige los Comités de Cadena; Acuerdo que, por su parte, constituye la Personería Jurídica de los Comités de Cadenas.

Las cadenas integradas a la fecha son:

- **2003**
 - Cadena del Rubro de Lácteos
 - Cadena del Rubro de la Palma Africana

- **2004**
 - Cadena del Rubro Hortícola.
 - Cadena del Rubro Porcino
 - Cadena del Rubro Bovino

6. El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), aunque construido para todos los sectores, es un ejemplo que conviene estudiar.

7. El notable avance en la instrumentación de la política de competitividad agroalimentaria basada en la organización de las cadenas agroalimentarias, es un logro atribuible a las instituciones nacionales y a las organizaciones de la cadena; asimismo, han colaborado distintas instituciones y organismos, como es el caso del IICA.



- 2005
 - Cadena del Rubro Apícola
 - Cadena de Granos Básicos (En proceso de integración)

► Honduras: Avances logrados en la orientación de acciones y políticas por rubro (Junio de 2005)

Se indican tanto los aspectos positivos como otros que muestran dificultades para avanzar; sobre estos últimos, hay clara conciencia en el país respecto de que se está en un proceso de aprendizaje que no va a ser sencillo; se trata de pasar de una tradición de relaciones de confrontación a una cultura de coordinación y colaboración.

Cadena de Palma Africana

- Activación y apropiación por parte del Comité de Cadena de recursos disponibles para el sector mediante el Decreto Legislativo 144-2001 por Lps. 17 millones, para ser utilizados en capacitación y transferencia de tecnología.
- Diseño y ejecución de Programa de Capacitación 2005:
 - Desarrollo de 387 talleres en temas como fertilización, control de malezas, cosecha, siembra y control fitosanitario.
 - 40 seminarios sobre administración.
 - 16 cursos sobre cultivo de palma.
 - Costo del programa: Lps. 4.1 millones.
- Preparación de Estudio de Factibilidad (US\$ 7 millones); para el BCIE implica la siembra y replante de 7.206 hectáreas de

palma africana en cuatro departamentos, proyecto denominado CORACOY; fue aprobado por el BCIE en el mes de marzo, y actualmente (junio 2005) se está procediendo a su formalización. Este proyecto representa la primera etapa de un proyecto mayor que incluye el replante y expansión de 28 mil hectáreas de palma africana.

Cadena Hortícola

- Elaboración y presentación de propuesta al Fondo de Competitividad BID-FIDE del Censo Hortícola. Este proyecto, por US\$ 165 mil fue aprobado y se encuentra actualmente en ejecución por una firma especializada en las zonas previamente seleccionadas.
- Ejecución del Proyecto Piloto en el Valle de Comayagua para la exportación de frutas y vegetales por medio millón de dólares. Proyecto ejecutado por la empresa AGROSERVE S.A.. Este proyecto piloto se trabajó con el enfoque de mercado (Contrato de Compra), y se otorgó asistencia técnica en el cultivo y en la comercialización de los productos.

Cadena Apícola

- Elaboración por parte de la Secretaría Técnica y presentación oficial del Proyecto para el Fomento y Desarrollo de la Apicultura en los departamentos de Colón, Yoro y El Paraíso a la Cooperación Canadiense, por US\$ 300 mil (aprobación pendiente).
- Elaboración por parte de la Secretaría Técnica y presentación oficial del Proyecto Apoyo a la Transformación y

Comercialización de Productos Apícolas por US\$ 250 mil, en ocho departamentos del país. (Aprobado; pendiente de desembolso)

- Desarrollo de iniciativas como el Congreso Centroamericano de Apicultura, el cual se llevó a cabo los días 19 y 20 de mayo.
- Diversas capacitaciones en temas de sanidad y diversificación, apoyadas por diferentes instituciones relacionadas con el rubro.

Cadena de Lácteos

- Fue la primera cadena integrada, con fuertes expectativas por parte de los diferentes eslabones.
- Debido a que no se ha alcanzado un acuerdo claro y transparente sobre el tema de precios entre el eslabón productor y el eslabón procesador industrial, no se ha permitido un avance claro en otros temas que contribuyan a mejorar la competitividad del rubro.
- PRONAGRO apoya diferentes iniciativas del eslabón productor, mientras se supera el problema de precios mencionado.

Cadena Bovina

- o Se elaboró el Acuerdo Marco de Competitividad para ser discutido en el seno del Comité. Dicho acuerdo no ha sido discutido por la inactividad del Comité en los últimos meses.
- o La posición del Comité de Cadena ha sido que mientras el gobierno no solucione el problema de financiamiento, no hay interés en participar en el enfoque de cadenas agroalimentarias.

- No obstante lo anterior, se ha reactivado la Secretaría Técnica, se han presentado varios subproyectos que despertaron el interés de la Cadena y se espera que, en el mes de junio del 2005, se celebre la quinta reunión oficial del Comité.

► Producción de alimentos: algunos condicionantes

Hay una serie de factores que condicionan la producción mundial de alimentos y que repercuten en la posibilidad de alcanzar Acuerdos de Competitividad exitosos y que es necesario tener en cuenta. El logro de la competitividad de las cadenas agroalimentarias tendrá que alcanzarse en mercados globalizados, altamente competitivos, pero también, y no en pocos casos, altamente distorsionados por los grandes montos de subsidios a la agricultura de los países desarrollados. Además, las cadenas agroalimentarias tendrán que acatar normas y acceder a tecnologías que les permitan producir alimentos inocuos para estratos sociales cada vez más exigentes en cuanto a normas de mercadeo, sanitarias y ambientales.

Al mismo tiempo, aparecen contradicciones. Se procura que los consumidores puedan elegir libremente sus compras de alimentos, con información fidedigna y educación nutricional; ¿En qué medida son congruentes y alcanzables estos objetivos en América Latina y el Caribe, caracterizada por bajos niveles de alfabetización y altos niveles de pobreza?

En cualesquiera de los escenarios, el papel de la tecnología será determinante en la consecución de competitividad en las cadenas, empezando por la producción primaria al tender a disminuir el número de hectáreas per cápita, pero también al reducirse las fuentes de agua, tanto en cantidad como en calidad; agua que se requiere



tanto para la producción de biomasa como para los procesos agroindustriales y del consumo en centros urbanos en franco crecimiento.

► Una reflexión final

El Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción puede ser un instrumento útil para la identificación, formulación e instrumentación de políticas agroalimentarias, siempre que se den ciertas condiciones; mencionare algunas a) que haya un compromiso de los actores de la cadena para participar en esta iniciativa; éste es un trabajo donde los actores de la cadena son los protagonistas principales: si no tienen deseo de participar, no es conveniente desarrollar

acuerdos; b) al mismo tiempo, que haya un compromiso de participación por parte del gobierno; c) que exista un marco legal que cubija la formación de Comités, etc; d) la existencia de una política nacional de competitividad, en un marco de políticas macro, comerciales y otras que alienten los encadenamientos; e) organizaciones de productores sólidas, con poder de negociación frente a los eslabones de procesamiento y distribución.

Finalmente, es importante destacar la importancia de conformar un Sistema Nacional de Competitividad Agroalimentaria, que comprometa a todas las instituciones agrícolas o no agrícolas con las transformaciones que requieren las cadenas agroalimentarias.

► InterCambio ◀

Intercambio es un producto de la Secretaría de Cooperación Técnica del IICA, elaborado en forma conjunta por la Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales y la Dirección de Desarrollo de Agronegocios.



Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA)

www.iica.int

Teléfono: (506) 216-0297

Fax: (506) 216-0287

Apdo. Postal 55-2200 Coronado, Costa Rica

Volúmenes anteriores de la revista, están
disponibles en

<http://infoagro.net/comercio>