

# ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

IICA  
COMPETITIVIDAD  
3-1998

Colombia

**IICA**





COLECCION DOCUMENTOS IICA  
SERIE COMPETITIVIDAD No. 3

# ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

DIEGO ROLDAN  
CARLOS F. ESPINAL

República de Colombia



Ministerio de Agricultura  
y Desarrollo Rural



This One



CH68-OHL-WZKX

Digitized by Google

Este documento hace parte de una serie preparada en el marco del Convenio de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA - ACT Colombia.

**CARLOS FEDERICO ESPINAL**

Director Convenio de Competitividad y Coordinador Editorial

Editores:

Elizabeth Meek

Hugo Aldana Navarrete

Diseño e Impresión: Le'Print Club Express

Abril, 1998

ISBN: 958-9328-09-1

# CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES .....	5
1.1	EL ESCENARIO MUNDIAL .....	5
1.2	EL CONTEXTO NACIONAL .....	7
2.	GENESIS Y ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD .....	11
2.1	LOS ACUERDOS, INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO .....	11
2.2	LA COMPETITIVIDAD Y EL MECANISMO DEL ACUERDO SECTORIAL .....	14
2.2.1	LA COMPETITIVIDAD, UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN .....	14
2.2.2	EL ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD Y SU INSTITUCIONALIDAD .....	17
3.	ASPECTOS POLITICOS Y ECONOMICOS DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD .....	21
3.1	EL SECTOR OFICIAL Y EL MANEJO DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD .....	21
3.2	EL SECTOR PRIVADO Y LA “CULTURA” DE LA COMPETITIVIDAD .....	24
4.	¿COMO HACER MAS EFECTIVA LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD? .....	29
4.1	EN EL NIVEL INSTITUCIONAL CENTRAL .....	29
4.2	EN EL NIVEL INSTITUCIONAL REGIONAL O LOCAL .....	32
4.3	EN EL NIVEL ESPECÍFICO DEL SECTOR PRIVADO .....	34
	BIBLIOGRAFIA .....	37

11CA  
COMPETITIVIDAD  
#1  
17013  
MEN - 422CA  
STOCKPILING

# 1.- ANTECEDENTES

## 1.1 EL ESCENARIO MUNDIAL

En la década de los 90, la llamada globalización se da en una coyuntura de acumulación a escala mundial, en la cual las barreras proteccionistas se constituyen en elementos críticos insostenibles, que dificultan el comercio y, por lo tanto, la dinámica de los ciclos de los grandes capitales transnacionales. El mundo asiste hoy al desarrollo de una estrategia para hacerle frente a problemáticas de países industrializados y no industrializados, que enfrentan obstáculos creados por ellos mismos y que, de alguna manera, requieren soluciones globales. La Organización Mundial de Comercio, OMC, es el escenario donde las naciones dirimen, por supuesto en medio de contradicciones, el problema de la circulación mundial de sus mercancías.

Las negociaciones del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas, Gatt, han permitido consolidar los avances en la apertura comercial. La globalización, fenómeno que señala un nuevo enfoque de las relaciones (políticas, económicas y comerciales), entre los distintos países del mundo, aparece como un llamado (perentorio) a un esquema de "convivencia" generalizado, en el cual el gran supuesto, implícito algunas veces y explícito en otras, es que las fuerzas del mercado poseen la fuerza suficiente para enrutarse la economía de todos los países hacia una convergencia de intercambio libre, dentro del cual el viejo paradigma de las ventajas comparativas parece resucitar con gran fuerza y en el que las externalidades resultantes del espectacular avance de las fuerzas

productivas, son “apropiables”, se dice, por todos los países del mundo en su propio beneficio.

Paradójicamente, esto se ha dado en un marco de fortalecimiento de bloques económicos poderosos y de formación de mercados comunes, uniones aduaneras y acuerdos plurilaterales y multilaterales de comercio, con lo cual la famosa convivencia se perfila en esencia como un intercambio defensivo.

Naturalmente que una de las premisas para lograr el “éxito esperado”, es la llamada desregulación, que implica minimizar la intervención del Estado y ubicarla en un plano de un cierto protagonismo, que garantice el orden, la infraestructura y la eficiencia institucional mínimos, necesarios para el acomodo de las fuerzas económicas. Lo demás es considerado superfluo y, por ende, distorsionador del libre accionar de dichas fuerzas.

En el caso de los países latinoamericanos, esta nueva situación implica impulsar su desarrollo económico y social en el marco de un esquema diferente de relaciones económicas, dentro del cual la condición básica es la apertura gradual de sus fronteras al intercambio global de bienes y servicios. Quiere esto decir que en el marco específico de las actividades agroindustriales, los compromisos asumidos en relación con la reducción gradual de medidas proteccionistas, llevan inexorablemente a estos países a la necesidad de construir fortalezas sostenibles, que permitan a sus empresas actuar con solvencia en el nuevo escenario de comercio multilateral.

En este contexto, la gran estrategia que surge como obvia para poder desempeñarse en el nuevo orden internacional, es fortalecer la capacidad de las empresas de un país, para posicionar de una manera sostenible sus productos en el mercado. Esa capacidad de posicionamiento se concreta en términos de su oferta y demanda, a partir de un precio competitivo de mercado. Sin embargo, esta estrategia no depende en la práctica exclusivamente de las decisiones y actitudes que se tomen al nivel de la empresa.

Hay toda una interrelación muy compleja de variables que dependen de otros agentes, gubernamentales unos y privados otros, los primeros como responsables de la política y los segundos como partes de un escenario relativamente homogéneo de actividades económicas: las unidades productivas

agrícolas, las empresas procesadoras de productos intermedios y las productoras de bienes finales, ubicadas en un contexto sectorial<sup>1/</sup>.

## 1.2 EL CONTEXTO NACIONAL

Para Colombia, a partir de 1991, la globalización de la economía crea nuevos escenarios y diferentes reglas de juego comerciales. Esto significa que productos generados en empresas ubicadas en territorio colombiano, deben lograr su posicionamiento no sólo en mercados externos, sino enfrentar la competencia local que conlleva la afluencia de sustitutos provenientes de la actividad productiva de otros países.

El reto competitivo no está, pues, restringido solamente al mercado externo, sino que el productor foráneo mismo intenta compartir con el empresario colombiano porciones mayores o menores de la demanda efectiva local, lo cual en la práctica implica la metamorfosis del otrora llamado mercado interno relativamente protegido, a un mercado interno abierto a la competencia extranjera.

Lo anterior coloca al empresario colombiano ante un reto que debe asumir de manera decidida y coherente, para fortalecer las pocas o muchas ventajas comparativas y competitivas que se puedan tener en el corto plazo y desarrollarlas en el mediano y el largo.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay del Gatt, cuyas tendencias librecambistas se venían configurando de años atrás, la internacionalización comercial surge como la meta final señalada para los países que, como Colombia, suscribieron el acta correspondiente y otros protocolos multilaterales y que por lo tanto se sujetan a las reglamentaciones que gobiernan el nuevo orden económico internacional, tales como las disposiciones de la OMC. En los años

1/ Parte de esta primera sección ha sido tomada de Roldán D. "Acuerdos de competitividad: una oportunidad de política sectorial concertada", Boletín Maguaré No. 3 IICA Colombia, agosto de 1997.

que siguen a la implantación de políticas de desregulación y apertura comercial por parte del gobierno del presidente César Gaviria, los efectos obvios de estas decisiones tienen resultados diferenciados en los distintos sectores y subsectores de la economía, efectos naturalmente determinados y matizados por las condiciones macroeconómicas del país, en especial aquellas que tienen que ver con el comportamiento de la balanza de pagos, el gasto público y la dinámica de los precios internos.

Este tránsito forzoso de la economía colombiana hacia el nuevo modelo, lleva al gobierno del presidente Ernesto Samper a reorientar aspectos fundamentales del diseño y ejecución de los instrumentos de política industrial y de la consolidación de una nueva institucionalidad para la construcción de ventajas competitivas. Con base en esta prospectiva, dentro del nuevo plan de desarrollo y mediante decreto presidencial 2010 del 24 de agosto de 1994, se crea como organismo asesor del gobierno nacional en temas relacionados con calidad, productividad y competitividad, el Consejo Nacional de Competitividad adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y cuya Secretaría Ejecutiva es ejercida por la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República.

Posteriormente, este Consejo aprueba (diciembre de 1995) la Estrategia Nacional de Competitividad, cuyo objetivo principal *“es movilizar a la sociedad civil y al Estado en la construcción de una visión de futuro, sobre el país que queremos, sobre el país que deseamos legar a las generaciones futuras”*<sup>2/</sup>, estrategia que intenta construir una nueva cultura de gestión basada fundamentalmente en la concertación entre los sectores público y privado.

En desarrollo de esta estrategia y tomando como base de política los lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes<sup>3/</sup>,

.....

- 2/ Consejo Nacional de Competitividad, “Estrategia Nacional de Competitividad” Prólogo, febrero de 1996. La construcción de la estrategia se basó en los resultados del trabajo de comités asesores creados por el Consejo Nacional de Competitividad en las áreas de normatividad, infraestructura, recursos humanos, tecnología y gestión, comités en los cuales intervinieron representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores.
- 3/ La política de competitividad está consignada en los documentos Conpes 2724 “Por una Colombia Competitiva” (agosto 24/94); 2739 “Política Nacional de Ciencia y Tecnología” (noviembre 2/94); 2748 “Plan Estratégico Exportador”

se contempla realizar un conjunto de acciones relacionadas con el Estado, la infraestructura, los recursos humanos, la tecnología, la gestión, productividad y calidad, la competitividad sectorial y regional, y el manejo del medio ambiente. Dentro de la acción específica relativa a la competitividad sectorial, la Estrategia Nacional de Competitividad<sup>4/</sup> se enfoca, en primera instancia, a la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad, ASC, basados en dos principios esenciales: el tratamiento de la cadena productiva y la acción concertada de los sectores público y privado.

En 1996, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo, se ponen en marcha acuerdos sectoriales de competitividad en las cadenas: Textiles-Confecciones, Siderúrgica, Metalmecánica-Bienes de Capital, y Pulpa-Papel-Industria Gráfica. Con base en la experiencia de creación y primeros desarrollos de dichos acuerdos industriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promueve la suscripción de un **Acta de Compromiso**, en relación con la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial. A través de esta Acta, de fecha marzo 11 de 1996, se configura para estos sectores un Comité Asesor y de Coordinación integrado por: el gobierno nacional, representado por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el consejero presidencial Económico y de Competitividad, el jefe del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, DNP, y por el director de Colciencias; el sector privado, representado por los presidentes de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, de la Asociación Nacional de Industriales, Andi, y de la Federación Nacional de Ganaderos, Fedegan, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA,<sup>5/</sup> representado por su delegado y representante de este organismo en Colombia. Este Comité se compromete a

.....

(diciembre 15/94); 2762 "Política de Modernización y Reconversión Industrial" (enero 25 /95) y 2786 "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal" (junio 7/95). Los textos de estos documentos, están consignados en el Tomo II, de "Las Políticas del Salto Social: Documentos Conpes agosto 1994-junio 1995.

- 4/ Consejo Nacional de Competitividad, Estrategia Nacional de Competitividad, documento citado, Capítulo II, sección 6 página 110.
- 5/ La participación del IICA en este esquema se explica, no sólo por su condición de institución de apoyo al sector con cincuenta años de presencia en el país, sino fundamentalmente por su experiencia puntual en el desarrollo de estudios sobre

concertar y mejorar la eficiencia de las acciones que sean necesarias para diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Competitividad para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial.

En este contexto, se proponen e impulsan los acuerdos sectoriales de competitividad para las diferentes cadenas de estos sectores. Es así como se inicia la implementación de cinco acuerdos llamados de segunda generación, en las cadenas de: alimentos balanceados-industria avícola- industria porcícola; oleaginosas-aceites y grasas vegetales y animales; arroz y su molinería; trigo y su molinería; maíz de consumo humano y su industria procesadora; sector lechero; madera y muebles; y papa y su industria procesadora; banano; y acuicultura.

.....

Política Agrícola y desempeño de la Agricultura, y, en los últimos cinco años, sobre competitividad de productos básicos agropecuarios, como sorgo, papa, arroz, maíz, algodón, palma de aceite, frijol soya, banano, y acuicultura.

## 2.- GÉNESIS Y ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

### 2.1 LOS ACUERDOS, INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

La concepción de los acuerdos como parte constitutiva de la Estrategia de Competitividad, se enmarca en la necesidad, consignada en el Plan de Desarrollo *El Salto Social*, de una movilización del conjunto de la sociedad con el fin de lograr entre otras cosas, la consolidación de una cultura de concertación, que reemplace “la cultura del conflicto”<sup>6/</sup>.

La experiencia de otros países en relación con este instrumento sirvió como punto de partida a su adopción en el esquema colombiano. Estrategias similares en México, Venezuela, Brasil e Italia, sirvieron de base para su adaptación e incorporación al esquema colombiano.

En algunos de esos países, como Brasil, se denominaron Acuerdos Sectoriales Tripartitas (gobierno, empresarios y trabajadores) y su utilización como parte de la estrategia de política se inició en 1996. En este país se generaron fundamentalmente tres acuerdos: el Automotriz (marzo de 1992 y febrero de 1993)<sup>7/</sup>; el de Maquinaria Agrícola (diciembre de 1993) y el de Construcción

.....

6/ Presidencia de la República, DNP “El Salto Social” Capítulo I Sección I El Nuevo Ciudadano, 1994.

7/ En el Acuerdo Automotriz se acordaron puntos como: metas de producción, inversiones, financiación del consumo, reducción de precios y de impuestos y fomento del empleo en el sector. Los resultados alcanzados fueron exitosos, con

Naval (mayo de 1993). Hubo otros intentos de establecer acuerdos en muchos más sectores, sin resultados. En México, aunque este tipo de estrategia no lleva el nombre específico de acuerdo sectorial de competitividad, sí tiene como objetivo la integración de las cadenas productivas para fortalecer su competitividad frente a la apertura comercial<sup>8/</sup>.

En Colombia, la figura de los acuerdos sectoriales de competitividad se esboza por primera vez en el Capítulo 6 (Competitividad para la Internacionalización), del Plan de Desarrollo, como parte de los frentes de trabajo del Consejo Nacional de Competitividad. Los acuerdos se conciben como el instrumento sectorial de una estrategia de competitividad, negociados con la participación de empresarios, trabajadores y el gobierno, y contemplan acciones conjuntas y compromisos específicos de las partes en una o varias de las siguientes áreas:

- Definición para cada sector de una estrategia de generación y difusión de tecnología, que incluya tecnologías avanzadas productivas, procesos organizacionales, informáticos y comerciales.
- Promoción de exportaciones del sector, incluyendo el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.
- Formación de recurso humano especializado.
- Superación de problemas crediticios o de obstáculos para el mejor uso del mercado de capitales y diseño de líneas especiales para reconversión y relocalización.

.....

excepción de algunos puntos relativos a reducción de márgenes y aumento del empleo en la cadena, ya que hubo una reducción del empleo total. Ver Informe del país, en el Primer Foro Internacional de Evaluación de Acuerdos Sectoriales de Competitividad, DNP, Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.

8/ En esencia, el sistema funciona a través del trabajo conjunto del gobierno, la banca y las cámaras de la producción, a partir de la implantación de sistemas de apoyo de política y talleres pilotos industriales mixtos (Programa Compite). Ver Niel Gunnar y Ten Kate Adrian "La aplicación de programas sectoriales en México" DNP, Primer Foro Internacional de Evaluación de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.

## ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

- Solución de problemas asociados a la integración adecuada de cadenas productivas, o de éstas con cadenas de comercialización y de provisión de servicios.
- Superación de restricciones institucionales o regulatorias que afecten al sector.
- Solución a problemas específicos de infraestructura.
- Análisis de problemas de contrabando, dumping y competencia desleal.

Este instrumento destaca el carácter de socios que tienen los sectores público y privado, en el marco de la apertura económica y en el marco del acuerdo mismo. En cada acuerdo se debe especificar la forma como los distintos sectores productivos harían uso de los instrumentos de carácter transversal que el gobierno diseñe, entre los cuales se destacan tres con contenido de subsidio: los apoyos al desarrollo tecnológico, la formación del recurso humano y la promoción de exportaciones.

Posteriormente, aparece un nuevo desarrollo del instrumento, en el Documento Conpes 2748 *"Plan Estratégico Exportador"*, de diciembre 15 de 1994, que reconoce los acuerdos como una herramienta a través de la cual el gobierno busca aprovechar al máximo los beneficios de una política real de internacionalización, en la medida en que las ventajas naturales del país, como son la abundancia de mano de obra y los recursos naturales, se complementen con las ventajas creadas por el proceso de desarrollo: la capacidad de generar conocimiento, la acumulación de capital humano y la disponibilidad y eficiencia de la infraestructura física.

La expectativa al diseñar este instrumento consistía en que permitiera analizar y concertar entre el gobierno, el sector empresarial y los trabajadores, las acciones integrales para el desarrollo tanto productivo como exportador. Entre los elementos para incorporar en estos escenarios de concertación, se mencionan: la readecuación de instrumentos de apoyo a la actividad exportadora, programas de desarrollo tecnológico sectorial, medidas de defensa contra el neoproteccionismo, eliminación de normas regulatorias que entaban la actividad sectorial, y la superación de cuellos de botella específicos en infraestructura

(cuartos fríos, bodegas especiales etc.). Al Ministerio de Comercio Exterior se le asigna la negociación de acuerdos para sectores netamente exportadores, con la participación de los ministerios sectoriales respectivos. Para otros sectores, la promoción de los acuerdos se asigna, según el caso, a las carteras de Desarrollo y Agricultura, con la participación de la de Comercio Exterior en los puntos pertinentes. Existe, pues, un claro propósito de fortalecer la actividad exportadora sectorial.

## 2.2 LA COMPETITIVIDAD Y EL MECANISMO DEL ACUERDO SECTORIAL

### 2.2.1 LA COMPETITIVIDAD, UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN

El proceso de desarrollo de los acuerdos y, por lo tanto, su conceptualización y adecuación a la especificidad subsectorial, se han ido construyendo en la práctica, partiendo de los lineamientos establecidos en las distintas estrategias del Plan de Desarrollo y de los Documentos Conpes, arriba señalados. En esta dinámica, distintas instancias institucionales estatales, privadas e internacionales han participado, tales como los ministerios de Desarrollo Económico, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Exterior, el IICA, la Andi, la SAC y las asociaciones gremiales correspondientes a las diversas actividades de la producción sectorial.

El concepto de **competitividad** está en construcción y carece de una definición ampliamente aceptada que recoja todos los elementos que lo definen. La palabra no está en el Diccionario de la Real Academia, y lo que se aprecia en la literatura pertinente es que quienes trabajan el tema, antes de ocuparse de proponer una definición, se han ocupado en aportar los elementos que la caracterizan. En un esfuerzo por entender sus alcances institucionalmente, por una parte, se han realizado estudios puntuales sectoriales sobre las condiciones competitivas de productos agropecuarios y agroindustriales y, por otra, se han hecho ejercicios de conceptualización, lo cual ha permitido avanzar en la comprensión de esta temática<sup>9/</sup>.

.....

9/ Algunos de los estudios conceptuales realizados por el IICA, dentro del Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano que funciona en esta institución son: Economía Política de la Protección a la Agricultura (agosto 1995); La Estrategia de la Competitividad: El caso del sector agropecuario; Competitividad

Sin embargo, los intentos por definir la competitividad tienen lugares comunes: por un lado, se la ubica como la apropiación del mercado de una manera sostenible y creciente y, por otro, como el tránsito hacia nuevas funciones de producción. Se habla también de que la competitividad no es un objetivo de política, sino la búsqueda de una condición sostenible y permanente, inherente al comportamiento de la empresa y del sistema económico y social. De todas maneras, se podría ensayar una manera de clasificar los distintos factores que influyen en el logro de la llamada competitividad y que de algún modo corresponden a niveles de acción de los distintos agentes sociales y económicos:

- **Factores estructurales** (referente a la agricultura y agroindustria/complejo agroindustrial). En este nivel la capacidad de intervención de la empresa es limitada por la existencia de competencia. Algunos de estos factores estructurales se pueden identificar ubicándolos en distintos escenarios:

El escenario de **MERCADO**: Tasas de crecimiento, distribución geográfica y por sectores de ingreso, grado de sofisticación tecnológica y otros requisitos impuestos a los productos; oportunidades de acceso a mercados internacionales; sistemas de comercialización.

El escenario de la **CONFIGURACIÓN DE LA INDUSTRIA**: Nivel de concentración de la producción; escalas típicas de operación, distribución espacial de la producción y adecuación de infraestructura física; régimen de I&D e integración con infraestructura tecnológica; relaciones de la empresa con proveedores, usuarios y competidores; relación capital-trabajo; grado de integración.

El escenario del **RÉGIMEN DE INCENTIVOS Y REGULACIÓN**: Grado de rivalidad entre competidores; grado de exposición al comercio internacional; existencia de barreras arancelarias y no arancelarias a las

.....

en el Sector Agropecuario: Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad (mayo 1995); El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola (noviembre 1996); Un Marco Institucional para la Gestión del Medio Ambiente y para la Sostenibilidad Agrícola (marzo 1996); Las Políticas Agrícolas en los Países de la Comunidad Andina: Un análisis comparativo (junio 17 de 1997). Todos ellos de la autoría de Jesús A Bejarano, consultor del IICA.

exportaciones; estructura de incentivos y tributos a la producción y comercio exterior; efectividad de la regulación de las prácticas desleales de la competencia.

- **Factores sistémicos** (referentes al entorno socioeconómico) que tienen que ver con externalidades sobre las cuales la empresa tiene escasa o ninguna posibilidad de intervenir, por lo tanto se consideran parámetros dados del proceso decisorio y correspondientes a distintos ámbitos:

El ámbito **MACROECONÓMICO**: Inflación, déficit fiscal, tasa de cambio, carga tributaria, tasa de crecimiento del producto interno, oferta de crédito y tasas de interés, política salarial y otros parámetros.

El ámbito **POLÍTICO-INSTITUCIONAL**: Política tributaria, política tarifaria, apoyo fiscal al riesgo tecnológico, poder de compra del gobierno.

El ámbito **LEGISLATIVO-REGULATORIO**: Políticas de protección a la propiedad industrial y de obtenciones vegetales, de preservación ambiental, de sanidad fito y zoonosanitaria, de defensa de la competencia y protección al consumidor; de regulación del capital extranjero.

El ámbito de **INFRAESTRUCTURA**: Vías, puertos, disponibilidad, calidad y costo de la energía, transporte, telecomunicaciones, insumos básicos y servicios tecnológicos (ciencia y tecnología; información tecnológica; servicios de ingeniería, consultoría y proyectos; metrología, normalización y calidad).

El ámbito de la **SEGURIDAD**.

El ámbito del **CAPITAL HUMANO**: Sistema de calificación de la mano de obra, políticas de educación y formación de recursos humanos laborales y de seguridad social.

El ámbito **INTERNACIONAL**: Tendencias del comercio mundial, los flujos internacionales de capital, de inversión de riesgo y de tecnología, relaciones con organismos multilaterales, acuerdos internacionales.

- **Factores micro** (internos a la empresa), ligados al acervo de recursos de todo tipo acumulados por la empresa. Pertenecen a la esfera decisoria privada de la unidad productiva y pueden ser controlados o modificados a través de conductas empresariales activas:

¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

Capacidad tecnológica (en proceso, producto, gestión).

Capacidad productiva: Grado y forma de utilización de los factores productivos y métodos gerenciales.

Calidad y productividad de los recursos humanos.

Conocimientos del mercado y capacidad de adecuarse a sus especificidades.

## 2.2.2 EL ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD Y SU INSTITUCIONALIDAD

En relación con el *modus operandi* de los acuerdos sectoriales de competitividad para las distintas cadenas agroindustriales, el esquema que en la práctica se ha seguido hasta el momento, ha sido el siguiente:

**Primera etapa:** Hacia la Declaración de Voluntades:

- Definición de los objetivos, actores y principios que orientan el acuerdo: se delimitan los principios de política, se fijan los objetivos y se redefinen los actores del acuerdo.
- Definición de los grandes bloques de problemas en torno a los cuales girará el acuerdo: a manera de ejemplo, el Acuerdo de Voluntades se dirigirá a tratar problemas relacionados con el abastecimiento de materias primas; la reconversión y modernización de las industrias; políticas de comercio interno y externo; recursos humanos; investigación y desarrollo; transferencia de tecnología; financiación; el medio ambiente; la medición de la productividad o las que determine la cadena.
- Definición de métodos y mecanismos de ejecución: mediante los cuales se adoptan los métodos de trabajo, se constituyen comités, se establecen métodos para solución de diferencias; etc.
- Compromiso de suscripción del ASC en un plazo razonable (seis meses, por ejemplo).

**Segunda etapa: Ejecución de la Declaración de Voluntades y elaboración del Documento Guía del Acuerdo Sectorial de Competitividad:**

- Con la suscripción de la Declaración de Voluntades, el coordinador del ASC procede a convocar a la cadena para desarrollar los puntos de la Declaración de Voluntades. En este proceso, se revisan y se adicionan, si es el caso, los diagnósticos de la cadena y los elementos de una visión de futuro y demás líneas de acción del ASC para abordar los problemas previamente identificados.
- En esta etapa se fijan cronogramas de trabajo, los mecanismos de operación y los métodos de monitoreo y evaluación. El tiempo previsto en esta etapa no deberá superar los seis meses.

**Tercera etapa: Suscripción, implementación y seguimiento del Acuerdo Sectorial de Competitividad:**

En esta etapa, se pone en práctica el ASC. El sector privado gerencia este proceso mediante el nombramiento del coordinador del acuerdo, quien tiene la responsabilidad ejecutiva del mismo<sup>10/</sup>.

Naturalmente que cada cadena tiene su propia especificidad, que tiene que ver, entre otros, con la naturaleza de los productos involucrados, con el número y peso específico de los distintos eslabones que la componen, con el grado de diversidad y diferenciación de los bienes primarios y con el grado de concentración y control del mercado que se tenga en los distintos eslabones, especialmente en los últimos. Esto lleva a que la manera de abordar el proceso tenga su particularidad y que las dificultades que él entrañe sean igualmente diferenciadas.

En lo que se refiere a la institucionalidad operativa de los acuerdos, esta se ubica en tres niveles:

.....

10/ Gran parte de esta sección, ha sido tomada de Espinal. C.F. "Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial: Convenio IICA - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural". Documento de presentación y explicación del Proceso. IICA, 1997.

## ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

1. El nivel de Presidencia de la República, dentro del cual operan en orden jerárquico: el Consejo Nacional de Competitividad<sup>11/</sup>, la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia y el Comité Asesor y de Coordinación para las acciones relativas a la competitividad en los sectores agropecuarios e industrial. Estos organismos se nutren, para su labor, de los lineamientos y directrices trazados en el Plan de Desarrollo del *Salto Social*, en los documentos Conpes pertinentes y actúan en el marco de las orientaciones consignadas en la *Estrategia Nacional de Competitividad*.
2. El nivel de desarrollo y ejecución de los acuerdos, dentro del cual operan los comités sectoriales de los acuerdos en las respectivas cadenas productivas, integrados por sus correspondientes representantes gremiales, funcionarios de los ministerios asociados a los distintos temas del acuerdo, empresarios no agremiados y el coordinador<sup>12/</sup> de cada acuerdo.
3. El nivel regional, donde se pretende que el desarrollo de los acuerdos se concrete localmente, a partir del apoyo de los consejos regionales de competitividad<sup>13/</sup> y con la participación de las autoridades locales y los productores y empresarios ubicados en ese espacio geográfico.

.....

- 11/ El Consejo Nacional de Competitividad está conformado por el Presidente de la República y representantes del gobierno, del sector empresarial, académico y laboral. Este organismo funciona a través de cuatro comités: Normativa Institucional y Legal; de Tecnología; de Infraestructura; de Recursos Humanos y Cultura de Competitividad; y de Gestión/95 de Calidad y Productividad. La Secretaría Técnica la ejerce el Departamento Nacional de Planeación, DNP, a través de la Unidad de Desarrollo Empresarial, UDE.
- 12/ Los coordinadores de los acuerdos de las cadenas de Arroz y molinería; Trigo y molinería; Maíz de consumo humano e industrial; Grasas, aceites y semillas oleaginosas; Lácteos; Alimentos balanceados, Avicultura y porcicultura; actúan como consultores contratados por el IICA, en el marco del convenio firmado entre esta institución y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 13/ En su sesión de marzo 27 de 1995, el Consejo Nacional de Competitividad definió el marco general para la operación de los consejos regionales de competitividad, cuya conformación no se define por decreto sino que hace parte de un proceso a partir de la iniciativa regional. A la fecha, están en funcionamiento los consejos regionales de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santa Fe de Bogotá. Con el apoyo del IFI y las cámaras de comercio respectivas, durante 1997 se constituyeron y están operando los de Bolívar, Risaralda, Tolima, Caldas, Quindío y Nariño.

Además hace parte de la institucionalidad de los acuerdos, elementos como los siguientes en ellos comprometidos:

**Normativa:** Estructura arancelaria, legislación ambiental, política crediticia, política tributaria, política de ciencia y tecnología, formación de capital humano, entre otros.

**Organización del Estado y del sector privado:** Lo cual está ligado a la posibilidad de acuerdos y de conflictos, a partir del grado de efectividad de las distintas instancias que los estructuran y de su capacidad de desarrollo y modernización. De allí emanan, entre otros, aspectos de: coherencia en el interior del gobierno, obsolescencia de organismos o instituciones, representatividad en el interior del sector privado y transición de la práctica del lobby o cabildeo hacia una concertación con reglas de juego definidas.

### 3.-

## ASPECTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

### 3.1 EL SECTOR OFICIAL Y EL MANEJO DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

El examen de los textos anteriores unido a un análisis de lo ocurrido en los procesos de desarrollo de los acuerdos en las distintas cadenas productivas, nos lleva a proponer algunas reflexiones sobre el proceso en general.

La voluntad política, sabemos, es el resultado de una relación de poder, *“entre el gobierno, los eventuales beneficiarios de la intervención y los que pudieran ser afectados por ella de manera directa o indirecta”*.<sup>14/</sup> La relación, por lo tanto, entre lo económico y lo político es casi simbiótica, en la medida en que en general las decisiones de política afectan lo económico y al mismo tiempo los núcleos de acumulación de excedentes ejercen influencia indudable en las decisiones políticas.

En el marco de las condiciones arriba descritas, es claro que el poder concretar el desarrollo de acuerdos sectoriales de competitividad con el sector privado, constituye para el gobierno un logro político, en la medida en que implica una aceptación concertada de unas reglas de juego sectoriales en las cuales él ejerce el liderazgo. Por ello, desde un principio, a través del Ministerio

.....

14/ Bejarano. J.A.. “Economía Política de la Protección a la Agricultura”, IICA, agosto 1995.

de Agricultura, especialmente, existió siempre una presión bastante significativa, para que los acuerdos que tienen que ver con los subsectores agropecuarios y agroindustriales fueran estructurados y firmados.

Sin embargo, una característica bastante significativa que se hace evidente durante todo el proceso y se agudiza especialmente en las últimas fases de la primera etapa de su desarrollo (último trimestre del 97 y primero del 98) es el hecho de que el interés y la atención que a este proceso dedican las distintas instancias gubernamentales, en manera alguna tiene la misma fuerza e intensidad.

De hecho, durante las primeras fases de la primera etapa, la concurrencia de los funcionarios públicos a las distintas sesiones de discusión se concentró en los ministerios de Agricultura y Desarrollo y en la Consejería Económica y de Competitividad, con la asistencia complementaria del DNP y del Ministerio de Comercio Exterior y, en algunas ocasiones, del Ministerio de Hacienda. Por el contrario, en las fases finales, la presencia institucional fue más deficiente, con el agravante, en algunas instancias, de una rotación sensible del personal delegado.

Esto en parte podría tener su explicación en los siguientes puntos:

- El nivel de compromiso con los acuerdos sectoriales es en la práctica diferente para las distintas instancias de gobierno, debido a la naturaleza de la temática y al tipo de responsabilidades y problemas que cada una de ellas maneja y afronta. Así, los acuerdos sectoriales industriales están más cercanos al Ministerio de Desarrollo, y los correspondientes a los subsectores agropecuario y agroindustrial, al Ministerio de Agricultura, y lejano, en la práctica, a las otras instancias.
- Las directrices y orientaciones que ofrecen los documentos Conpes, no parecen tener un mecanismo para que sean apropiadas en la práctica por las distintas instancias de gobierno, como los ministerios, por ejemplo, y, por lo tanto terminan constituyendo mensajes inocuos, que son recogidos en los niveles que podrían tener interés en sus efectos y proyecciones.
- Algunos de los elementos de los temas inherentes a un acuerdo, podrían representar contradicciones a los “intereses” específicos de cada instancia.

## ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

Así, una rebaja de aranceles iría en contra de las expectativas presupuestales del Ministerio de Hacienda; las negociaciones globales de comercio del Ministerio de Comercio Exterior, podrían no ser compatibles con los intereses particulares de un subsector o cadena y, por lo tanto, no identificados con las expectativas del Ministerio de Agricultura, por ejemplo.

- El enfoque conceptual y la posición de los distintos funcionarios, con respecto a una mayor o menor apertura comercial, podrían tener incidencia en la dinámica de la acción de la instancia a la cual pertenecen.
- El relevo de funcionarios altos, como los ministros, o de relativo alto rango, puede darle alguna solución de continuidad o cambiar el énfasis u orientación en determinados aspectos del acuerdo, implicando no pocas veces retrocesos e inconsistencias en la política misma.
- Los eventos contingentes en el desarrollo de la actividad de los distintos ministerios e instancias gubernamentales, desvían fácilmente la atención hacia aquellos y podrían relegar a un segundo plano lo relativo al desarrollo de los acuerdos sectoriales de competitividad.
- Finalmente, pero no lo menos importante, está el hecho de que muchas de las decisiones relevantes en relación con los intereses de agentes de la cadena, se gestan bilateralmente con el gobierno y, por lo tanto, un escenario multilateral como el acuerdo de competitividad, puede tornarse en la práctica, irrelevante a los ojos de las distintas partes.

Como puede verse claramente, todos los puntos mencionados tienen que ver con la llamada coherencia gubernamental y la eficiencia institucional, en relación con la viabilidad y puesta en práctica de los acuerdos sectoriales de competitividad. La estrategia seguida, hasta el momento, a través de la cual se pretende involucrar y comprometer a las cabezas de las distintas instancias de gobierno, tiene que ser apoyada puntualmente, o a partir de una directriz presidencial, que convierta la participación y compromiso de los altos funcionarios en una de sus funciones básicas, o bien establecer un mecanismo compulsorio de seguimiento y veeduría también de nivel presidencial, que pueda influir en el comportamiento de los ministros en el marco de los acuerdos sectoriales. En

cualquier caso, habría que racionalizar y diferenciar en tiempo e intensidad, la participación de los distintos ministerios, en función de las responsabilidades de cada cartera, con el tema que se discutiría dentro de ese marco.

En la Sección 4 de este mismo documento (Institucionalidad de los acuerdos sectoriales), se tratará de aportar reflexiones sobre este aspecto del problema.

### 3.2 EL SECTOR PRIVADO Y LA "CULTURA" DE LA COMPETITIVIDAD

En el contexto de los intereses de los agentes privados de la cadena, el punto de partida es admitir que las unidades productivas agrícolas e industriales inscritas en cada uno de los distintos eslabones de una cadena o subsector son competidoras. La distribución y comercialización de los productos de las cadenas se teje dentro de un mundo muy complejo de interrelaciones, las cuáles están lejos de constituirse en un conjunto armónico de actitudes y 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.

En relación con los llamados acuerdos sectoriales de competitividad, los elementos que pueden hacer converger los intereses económicos de los agentes privados, están más allá del ámbito competitivo empresarial individual y pertenecen a un escenario que pudiera denominarse pre-competitivo, en el cual podrían existir intereses comunes al eslabón y a la cadena que, por supuesto, tienen que ver finalmente con la rentabilidad individual y cuyo tratamiento se constituye, entonces, en un conjunto de externalidades apropiables por toda la cadena. El ámbito o dominio del acuerdo, sería aquel conjunto de decisiones, compromisos y acciones que refuerzan y fortalecen los intereses de ese escenario pre-competitivo.

Es en este escenario, entonces, en el cual se expresa la lógica del concepto de cadena. Las cadenas productivas existen independientemente de que haya o no reconocimiento por parte de sus agentes componentes o participantes en

ellas. De hecho, uno podría teóricamente definir la naturaleza de esta última, a partir de las relaciones inter-eslabones que se dan en función de los distintos productos, primarios, intermedios y finales que se generan en las unidades productivas que la constituyen. Sin embargo, lo que genera la “cultura” de cadena, es precisamente el que, por una parte, **existan realmente** en ese nivel intereses que se han llamado “pre-competitivos” como, por ejemplo, necesidad de suministro oportuno y de buena calidad de materias primas estratégicas, amenaza externa por prácticas desleales de competencia, apoyos de ciencia y tecnología para modernización, mejoramiento de puertos y vías de penetración, información de mercados y estadísticas estratégicas, apoyo financiero para proyectos de inversión y mejoramiento ambiental y , por otra, que **exista una política institucional** seria, transparente y coherente, que genere para los empresarios, la necesidad de utilizar instrumentos y mecanismos sectoriales, como los acuerdos sectoriales de competitividad, a través de los cuales se ventilen, resuelvan problemas, se tomen decisiones y se promuevan acciones concertadas con el sector público.

Uno de los aspectos que más ha influido en la dificultad de crear y fortalecer una “cultura” de cadena, especialmente en algunos subsectores, es el proveniente de la liberalización como parte del fenómeno de la globalización y la apertura comercial para los países. Muchas de las empresas, especialmente aquellas ubicadas en fases o eslabones finales de la cadena, incrementan significativamente la importación de insumos, los cuales procedían antes de unidades productivas nacionales que habían estado sujetas a una relativa alta protección y que debido a la naturaleza de sus productos (algunos de ellos con desventajas comparativas climáticas y geográficas), no habían tenido incentivos para fortalecerse competitivamente en el escenario internacional. Esta relativa desintegración de la cadena, aunque se reconoce ser una consecuencia de la apertura comercial, se reforzó, sin embargo, en el caso de algunas, debido a un relativo rezago en la modernización de sectores productivos de bienes intermedios.<sup>15/</sup>

Una “cultura” de cadena haría posible que tanto las unidades productoras de un eslabón que compiten entre sí en el mercado, como los eslabones mismos que tienen sus contradicciones, pudieran sentarse a la mesa a identificar

. . . . .

15/ Esta observación parte igualmente de la experiencia mejicana. Ver Niel G. y Ten Kate A. Artículo citado.

elementos e intereses que les son comunes, que son importantes para sus propios intereses empresariales y sectoriales y para el fortalecimiento de la competitividad de sus productos y por consiguiente, alrededor de los cuales podría desarrollarse una concertación con el gobierno.

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, se pueda sentar 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 que se le exige a ese agricultor, que produzca esa materia prima en las condiciones competitivas arriba anotadas y al industrial mismo, que aumente su productividad y racionalice sus costos. De esa manera, la competitividad del agricultor de ninguna manera será espúrea, en el sentido de que no va a ser el resultado de precios subsidiados ni por el gobierno, quien tiene limitaciones para hacerlo, ni por el industrial en detrimento de su respectiva competitividad frente a terceros en los mercados interno y externo.

Con esta precisión, podrían identificarse los aspectos cuyo tratamiento, podría impulsar u obstaculizar el desarrollo de un acuerdo. La pregunta ¿por qué habría interés por parte del sector privado en desarrollar un acuerdo de competitividad? es extremadamente pertinente y tiene que ver, entonces, con la forma como se tejen los intereses pre-competitivos con la concepción e intereses de la política del sector público. La reflexión al respecto sería:

- ¿Estarían dispuestos el Estado colombiano y las organizaciones del sector privado a reconstruirse y adaptarse institucionalmente en el mediano y largo plazos, de tal manera que haya continuidad y cumplimiento en las políticas de apoyo a los distintos sectores y subsectores de la economía, por un lado, y, por el otro, disposición para hacer el ajuste productivo necesario y por lo tanto se genere credibilidad de parte y parte?
- ¿Son el gobierno y los empresarios del sector, realmente concientes de la necesidad de aproximarse a los mercados externos, como opción estratégica de desarrollo y, por lo tanto, estarían dispuestos a asumir compromisos en relación con la modernización y reordenamiento tecnológico que ello podría implicar en todos los niveles de la cadena?

## ¿SON POSIBLES LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPRODUCTIVO?

- ¿Es suficientemente claro para los empresarios del subsector que la protección natural<sup>16/</sup> existente para algunos productos no es eterna y que los instrumentos institucionales de protección y apoyo del mercado interno y de frontera, son coyunturales, tienen una tendencia irreversible a su desmonte gradual y que, por ende, las acciones a tomar deben tener como referencia esas condiciones?
- ¿Son concientes los empresarios del subsector de que en Colombia hay unas condiciones sociales estructurales conflictivas, cuya solución no puede estar únicamente en manos del gobierno y para lo cual habría que aportar soluciones realistas y concertadas?
- ¿Está el sector privado dispuesto a poner sobre la mesa la información disponible de diagnóstico sobre las condiciones de competitividad de los eslabones de la cadena respectivos?
- ¿Está dispuesto el gobierno a ventilar lo pertinente al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas, en el marco de un mecanismo o instrumento de concertación, que ponga en igualdad de condiciones a todos los miembros de esas cadenas?

Un intento de contestar la pregunta acerca del eventual interés privado en participar en un acuerdo de competitividad, se puede plasmar enunciando algunas de las razones por las cuales se justifica desarrollar un acuerdo de competitividad para una cadena productiva:

En un mundo interdependiente, en el cual la acción de un agente social depende o está relacionada, directa o indirectamente con la de otros, la virtud de un acuerdo de competitividad, radica en los siguientes aspectos:

- El acuerdo representa la institucionalización de un diálogo permanente, que permita realizar ajustes y plantear reorientaciones, en concordancia con la dinámica socioeconómica del sector y del entorno.

. . . . .

16/ Cuando se habla de protección natural se está haciendo referencia a algunas condiciones existentes en el país importador de ciertos productos que compiten con los nacionales, que se constituyen en factor de mayor costo para esas importaciones, tales como malas vías de penetración, inexistencia o deficiencia en vías ferroviarias, malas condiciones de infraestructura portuaria, altos fletes internos, etc.

- El acuerdo representa una oportunidad para los sectores público y privado, de mirarse frente al contexto planteado: el gobierno, con sus instituciones, y los empresarios en relación con sus esquemas de organización, innovación, costos y calidad en el marco de la producción.
- El acuerdo representa la posibilidad de hacer alianzas y canalizar y aumentar la eficiencia del gasto público destinado a la información, innovación, apoyos a la reconversión, infraestructura y a otros rubros que puedan surgir como necesidad del subsector.
- El acuerdo representa una oportunidad para concretar una estrategia de mediano y largo plazos, con acciones debidamente priorizadas, que permita a la producción nacional insertarse en una economía inevitablemente cada vez más abierta, y a las empresas del sector, a superar las condiciones de dependencia que de alguna manera tienen sus productos, de la protección natural e institucional que exista en el corto plazo, pero cuya permanencia nadie puede garantizar.
- El acuerdo representa la oportunidad de mirar el sector como un conjunto que tiene intereses y necesidades comunes en relación con el fortalecimiento de la competitividad de sus productos y de sus empresas y unidades productivas.
- El acuerdo representa una oportunidad de concertar algunas acciones que contribuyan a la estabilidad del orden social y a resolver ciertos conflictos.

## 4.-

# ¿CÓMO HACER MÁS EFECTIVA LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD?

## 4.1 EN EL NIVEL INSTITUCIONAL CENTRAL

En la Sección 3.1 de este documento (El sector oficial y el manejo de los acuerdos sectoriales de competitividad), se señalaba la dificultad que en la práctica existe, de lograr una participación más activa de los ministros diferentes a los de Desarrollo y de Agricultura<sup>17/</sup> y se ensayaba una primera explicación de ese comportamiento, en cuanto a la temática y la especificidad de las responsabilidades que esas carteras tienen y que alejan de su rutina y ámbito de trabajo muchos de los temas tratados dentro de los acuerdos sectoriales.

Un esfuerzo descomunal, podría catalogarse, ha representado siempre para los coordinadores de los acuerdos sectoriales y para el titular de la cartera de Agricultura o de Desarrollo, lograr que los ministros cumplan con la "costumbre" implantada de participar en las discusiones y de firmar los documentos guías de los acuerdos sectoriales, como un acto simbólico que

.....

17/ Eventualmente podría haber algún Ministerio, dentro de cuyas funciones esté el desarrollar un tema que pueda ser objeto de un acuerdo de competitividad. Un ejemplo podría ser pensando en una cadena productiva de servicios de comunicación, agua potable, transporte, etc.

expresa el compromiso que ellos tienen con el contenido y desarrollo de los mismos. De nuevo, esta dificultad se desprende del grado de relación y de la distancia que la dinámica misma de los acuerdos sectoriales tienen con las responsabilidades y funciones que constitucional e institucionalmente se les ha asignado como prioritarias. Esto, independientemente de que algunos puntos o aspectos del acuerdo, tengan que ver con su competencia temática de gobierno.

Dentro de las discusiones que se dan en el marco de los acuerdos sectoriales, la forma de participar de los ministerios, aun en el caso del Ministerio (Desarrollo o Agricultura) directamente responsable de un acuerdo, ha sido tradición a través de funcionarios de sus carteras, por lo general con nivel inferior al rango de viceministro y, por lo tanto, limitados no sólo en su capacidad decisoria, sino en su acceso mismo al jefe de la cartera para efectos de la retroalimentación necesaria en el marco del proceso. Por otro lado, no siempre hay designación permanente de algunos de esos funcionarios, lo cual trae como consecuencia la falta de continuidad en el ritmo y contenido de las discusiones, y un retroceso, muchas veces, en cuanto al grado de avance que se hubiese alcanzado dentro de ellas.

Una grave consecuencia de lo anterior se hace evidente en las sesiones en las cuales se discuten temas del acuerdo con el sector privado, presentándose situaciones tales como la no participación activa de algunos de ellos, ya sea por tener vacíos en los puntos previamente tratados o por temor o inseguridad de entrar en un cierto nivel de decisiones que podrían comprometer los ministerios respectivos.

En este orden de ideas, surge la inquietud de si la asignación de responsabilidades institucionales dentro de los acuerdos sectoriales de competitividad está bien concebida. Pensamos que esto amerita un replanteamiento de roles, de tal manera que se logre una mayor racionalidad y efectividad de la acción del gobierno en estos temas.

A nuestro juicio, existen dos niveles o ámbitos de acción institucional en relación con los acuerdos sectoriales de competitividad: el de la concertación directa y el de la coordinación y veeduría en relación con la estrategia nacional de desarrollo de la competitividad.

En lo que respecta al nivel de **concertación directa**, los acuerdos sectoriales de competitividad deberían concebirse como agendas o talleres permanentes del gobierno, en los cuales éste se apoya para determinadas acciones de política o de toma de decisiones puntuales. Esto significa que la agenda o taller permanente, llamado acuerdo de competitividad, se constituye en un escenario en el cual el Ministerio responsable del tema (Ministerio de Desarrollo o Ministerio de Agricultura) dinamice la concertación sector público-sector privado en el marco de las cadenas productivas correspondientes, y donde la presencia de otros ministerios se dé coyunturalmente, de acuerdo con el aspecto, punto o tema que surja dentro de esa dinámica. Esto significa que los ministros distintos al responsable del o de los acuerdos, tienen que tomar partido fundamentalmente en aquello que les compete y, por lo tanto, no está dentro de su dominio directo y de sus preocupaciones permanentes, la construcción, seguimiento y evaluación de estos instrumentos, aun cuando sean parte puntual de ellos en los aspectos pertinentes.

El gobierno central toma cuerpo en el presidente, sus ministros y, de alguna forma, en el DNP. Por lo tanto, la protocolización de un acuerdo sectorial debe concretarse en el ámbito del Ministerio al que le compete, y las firmas que oficializan los compromisos que se adquieran, deben ser la del ministro respectivo como representante del gobierno; las de los gremios o empresas que actúen en representación del sector privado de la cadena productiva, y las de los ministros cuya cartera tiene que ver en los temas objeto del acuerdo, y quienes, por lo tanto, adquieren compromisos y responsabilidades puntuales en ese contexto y participarían, así mismo, en el proceso de desarrollo del acuerdo que sigue a su protocolización.

La agenda o acuerdo debe tener obviamente un espacio institucional que pudiera catalogarse como neutral con respecto al gobierno y al sector privado, al cual debe pertenecer el coordinador de este instrumento, y cuya estructura, objeto de trabajo y por lo tanto sus saberes y experiencia, tengan relación directa con los temas vinculados a los acuerdos. El IICA, ha venido trabajando en profundidad temas relacionados con política agrícola, acuerdos comerciales internacionales y en los últimos cinco años lo relativo a la competitividad. Es, pues, una

alternativa institucional sólida para continuar jugando un papel proactivo de apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad que tengan que ver con los subsectores agropecuario y agroindustrial.

En lo que respecta a la **coordinación y veeduría** a escala de la estrategia nacional de desarrollo de la competitividad, la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República, que ejerce la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad, es la instancia llamada a jugar el rol de esa coordinación y veeduría. Es en ese nivel, entonces, donde se deben proyectar y divulgar institucionalmente las directrices Conpes relacionadas con la competitividad y donde se pueden ventilar los problemas que tengan que ver con la participación de los ministerios en los acuerdos o agendas de trabajo de competitividad.

Esta función de coordinación y veeduría la ejercería la Consejería, a través de sus asesores participantes en los distintos acuerdos sectoriales y del seguimiento y evaluación permanente de la forma como las directrices Conpes se asimilan y se cumplen, tanto en el plano nacional como en los regional y local.

La Consejería Económica y de Competitividad, en su papel líder dentro del Consejo Nacional de Competitividad, debe inducir permanentemente la participación de este organismo, así como la de las instituciones vinculadas al Acta de Compromiso firmada en relación con la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial.

## 4.2 EN EL NIVEL INSTITUCIONAL REGIONAL O LOCAL

En el orden regional, la Estrategia Nacional de Competitividad es promocionada por los consejos regionales de competitividad, los cuáles actúan en función de los espacios subnacionales, que *“no son áreas aisladas en el interior de las naciones. Son territorios que se encuentran económicamente integrados al mundo vía mercados, independientemente de las fronteras políticas de las naciones, y cuyo desarrollo económico y*

*social requiere de las habilidades necesarias para competir en un mundo globalizado”.* 18/

Generalmente, la especialización productiva regional dentro de los países, coincide con la existencia de determinadas cadenas productivas o, al menos, con segmentos de ellas. En el caso de la palma de aceite, por ejemplo, podría decirse que la producción identificada en las zonas norte, oriental, occidental y central de Colombia, y cuyas unidades productivas se ubican en 53 municipios de 12 departamentos, constituyen los llamados cluster o microclusters empresariales. Lo mismo sucede con la industria de aceites y grasas vegetales, la cual tiene sus clústers en las principales capitales del país.

Esto significa que la dinámica de los acuerdos de competitividad, en lo que respecta al sector oficial, si bien tiene su núcleo institucional en el orden central (ministerios, gremios, IICA), debe en la práctica proyectarse regionalmente a partir de las gestiones de los consejos regionales de competitividad y de las autoridades municipales. Como sector privado, son los gerentes o administradores de las empresas de la cadena y las sedes gremiales locales, ubicados en los clústers arriba señalados, los que en la práctica desarrollan los acuerdos de competitividad, ya que, en últimas, son ellos los agentes ejecutores de los compromisos y obligaciones consignados y al mismo tiempo los beneficiarios de las acciones y políticas gubernamentales.

La dinámica regional es estratégica, debido a que es en ese nivel, precisamente, en el cual se concretan las diferencias geográficas, climáticas, económicas, sociales y de infraestructura y donde aspectos de las distintas políticas oficiales tienen generalmente su especificidad.

.....

18/ Consejo Nacional de Competitividad “Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio”, Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre 25 de 1997. Estos consejos, están integrados por representantes de empresarios, trabajadores, académicos, profesionales y representantes de los gobiernos de las entidades territoriales, las ONG y los medios de comunicación. (Ver funciones y objetivos en el Anexo del Documento “Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio”).

### 4.3 EN EL NIVEL ESPECÍFICO DEL SECTOR PRIVADO

En lo que hace referencia a la institucionalidad del sector privado, el problema de la **representatividad** es estratégico y, por lo tanto, tiene que ver con el grado de dificultad en el desarrollo de los acuerdos y aun con la posibilidad de su fracaso.

El problema se ubica en varios niveles:

El nivel de los empresarios y productores **agremiados**, dentro del cual el problema tiene que ver con ciertas contradicciones o distanciamientos entre los intereses propios de los dirigentes gremiales (logros que les representen prestigio ante sus afiliados, por ejemplo), y algunos intereses específicos de agricultores e industriales, en relación con la problemática que enfrentan en su práctica productiva. Aquí las dificultades emergen, cuando en la mesa de concertación o de negociación en un acuerdo, se le podría dar prioridad a temas que tienen que ver más con la percepción de necesidades, que los dirigentes gremiales tengan sobre el subsector que representan.

Persiste un cierto grado de estrategia defensiva en los gremios que representan intereses particulares, en especial los de productores primarios, que reclaman tratamientos diferenciales para la agricultura, justificados en los altos niveles de subsidios y protección que esta conserva en otros países. Esta estrategia inhibe la posibilidad de ser más creativos para enfrentar los múltiples aspectos que pueden concertarse para que, con acciones cooperativas de las partes que participan en los acuerdos, se logren mejores condiciones de competitividad para el conjunto de los eslabones de las cadenas.

El nivel de los empresarios y productores **no agremiados**, dentro del cual el problema se da precisamente por la ausencia de un canal de comunicación con las instancias del acuerdo y que puede llevar a su marginamiento, circunstancia que conviene superar dando espacio en los

acuerdos, posiblemente a organizaciones regionales o inclusive a empresarios relevantes por su capacidad de gestión.<sup>19/</sup>

La forma de abordar este problema supone un cambio gradual en las organizaciones de productores y de industriales, necesario por las exigencias derivadas de las nuevas orientaciones de las políticas, de la cada día mayor internacionalización de la economía, de la mayor diversidad de los sujetos que representan, y de las nuevas condiciones en que se desempeñan las empresas. Este cambio gradual es una condición y puede ser a la vez un resultado de mantener en el tiempo la cultura de la concertación en torno a la competitividad, esfuerzo que hoy se llama acuerdos de competitividad y mañana puede tener por razones políticas otro nombre, pero en lo cual creemos se debe persistir como estrategia para lograr hacia el futuro la competitividad del sector agroproductivo colombiano.

. . . . .

19/ El caso de los productores de Palma no afiliados a Fedepalma, los cuales representan cerca del 80% del número total de unidades existentes registradas(1079 en total), pero cuyo peso específico en el área total y en la producción no corresponde a esa cifra



## BIBLIOGRAFÍA

**BEJARANO J.A. Economía Política de la Protección a la Agricultura.** IICA, agosto 1995.

**CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio.** Santa Fe de Bogotá. D.C., noviembre 25 de 1997.

**CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, Estrategia Nacional de Competitividad.** Presidencia de la República, febrero de 1996.

**DOCUMENTOS CONPES, Las Políticas de El Salto Social: agosto 1994 - junio 1995.** Tomo II, Documentos números: 2724 “Por una Colombia Competitiva” (agosto 24/94); 2739 “Política Nacional de Ciencia y Tecnología” (noviembre 2/94); 2748 “Plan Estratégico Exportador” (diciembre 15/94); 2762 “Política de Modernización y Reconversión Industrial” (enero 25 /95) y 2786 “Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal” (junio 7/95).

**ESPINAL C.F. Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial: Convenio IICA - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Documento de presentación y explicación del proceso.** IICA, 1997

**MARTÍNEZ R.** Las organizaciones gremiales ante los desafíos de la nueva agricultura. IICA. Revista Nacional de Agricultura No. 906. Primer trimestre de 1994.

**NIEL G. Y TEN KATE A.** La aplicación de programas sectoriales en México, DNP, Primer Foro Internacional de Evaluación de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DNP, El Salto Social,** Capítulo 1, Sección 1, El Nuevo Ciudadano, 1994.

**ROLDÁN D.** Acuerdos de competitividad: una oportunidad de política sectorial concertada, Boletín Maguaré No. 3 IICA Colombia, agosto de 1997.





**CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION**

**"RODRIGO PEÑA"**

**IICA - COLOMBIA**



**¿SON POSIBLES  
LOS ACUERDOS DE  
COMPETITIVIDAD  
EN EL SECTOR  
AGROPRODUCTIVO?**

ISBN 958-9328-09-1