



IICA



COMPETITIVIDAD CON
EQUIDAD EN CADENAS
AGROALIMENTARIAS



IICA



COMPETITIVIDAD CON
EQUIDAD EN CADENAS
AGROALIMENTARIAS



Danilo Herrera

2

CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO



Competitividad con Equidad en Cadenas Agroalimentarias

Danilo Herrera

CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Octubre, 2000.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento
sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios
de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Herrera, Danilo

Competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias /
Danilo Herrera. — San José, C.R. : IICA, 2000.
53 p. ; 23 cm. — (Serie de Políticas y Comercio. Documentos
Técnicos / ISSN 1607-1972 ; no. A1/SC-2000-02)

ISBN 92-9039-477 3

1. Competitividad. 2. Cadena agroalimentaria. I. IICA.
II. Título. III. Serie.

AGRIS
E10

DEWEY
338.9

Octubre, 2000
San José, Costa Rica



IICA
A1-CR-SC-
SPCJT-02
2000
MFN-9237

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
Abstract	9
Introducción	11
El marco conceptual	15
El enfoque	16
La Investigación	16
El diálogo y la concertación	19
¿Cómo puede contribuir el enfoque de cadenas a mejorar la competitividad?	22
¿Cómo puede contribuir el enfoque de cadena a mejorar la competitividad con equidad?	24
Experiencias	29
El caso de la palma aceitera en Costa Rica	30
El caso de la carne bobina	35
Los acuerdos sectoriales de competitividad en Colombia (ASC)	37
Antecedentes y génesis.	38
El Acuerdo sectorial de competitividad y su institucionalidad.	40
Las dificultades	42
La Comisión Nacional de Sistemas Agroproductivos (SIAGRO) en Costa Rica	44
Antecedentes y génesis.	44

Competitividad con equidad en las cadenas agroalimentarias

SIAGRO y su institucionalidad46
Las dificultades47
Conclusiones49
Bibliografía51

PRESENTACIÓN

En el Área de Políticas y Comercio, el IICA, tiene el encargo de apoyar a los países en sus esfuerzos de modernización de sus políticas agrícolas y de sus instituciones relacionadas con la agricultura. Para cumplir con dicho encargo, ha desarrollado tres líneas de acción interrelacionadas cuyas actividades y productos se alimentan mutuamente: Apoyo a las Negociaciones Comerciales Agrícolas; Apoyo a la Modernización Institucional; y, Desarrollo y Modernización de Mercados Agropecuarios.

Como resultado de los esfuerzos realizados en estas líneas de acción, la Dirección del Área de Políticas y Comercio desea poner a disposición de los interesados en el tema agrícola, la presente serie de Documentos Técnicos, escritos por un valioso grupo de profesionales vinculados al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

El Área de Políticas y Comercio con el propósito de estimular el desarrollo de la competitividad de los sistemas agroalimentarios (SAAs), desarrolló el Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción (CADIAC). Se trata de una propuesta metodológica que tiene dos componentes: un trabajo de investigación y análisis sobre la situación de competitividad de SAAs específicos por producto, que se apoya en la metodología de análisis de cadena; y en segundo lugar, un conjunto de actividades que facilitan la concertación sobre políticas y acciones de transformación productiva entre los actores de una determinada cadena.

El concepto de competitividad tiene al menos tres objetivos que se necesitan compatibilizar a fin de lograr la capacidad de la

producción para estar presente en los mercados en forma duradera: primero el objetivo de la productividad relacionado con costos bajos, buena calidad de los productos y precios que remuneren adecuadamente a los actores de los SAAs; en segundo lugar, el objetivo de la equidad, que busca relaciones armónicas entre los actores de los SAAs y una distribución razonablemente equitativa de las ganancias; y finalmente, el objetivo de la sostenibilidad, que busca que los actores de las cadenas agroalimentarias exploten de manera razonable los recursos naturales, de suerte que las actividades productivas puedan subsistir en el tiempo.

El Enfoque CADIAC, se ha aplicado en Centro, Norte y Sudamérica, apuntando principalmente hacia los objetivos de la productividad. El presente documento muestra cómo la metodología para el análisis de la cadena, bien puede aplicarse enfatizando en los aspectos de las relaciones entre los actores de los SAAs, con el propósito de identificar cuellos de botella y condiciones que pudieran atentar en contra de una justa retribución económica para algunos actores de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias. Se trata de un ámbito de la investigación para la acción de especial relevancia, puesto que en muchos casos, si bien los países han logrado incrementar su producción agrícola, los resultados en términos del mejoramiento social no han sido igualmente satisfactorios.

Esperamos que este documento sea útil a los investigadores, técnicos y otros usuarios comprometidos con el desarrollo de la agricultura.

Dr. Rodolfo Quirós Guardia
Director Área de Políticas y Comercio

ABSTRACT

The harmonization of the objectives of competitiveness and equity in agriculture will be one of the principal challenges faced by trade associations, ministries of agriculture and other related institutions in the coming years. As a contribution to achieving this goal, IICA carries out technical cooperation actions under a thematic "niche" entitled "*competitiveness with equity in agrifood chains.*"

The Agrifood Chains and Dialogue for Action (CADIAC) approach developed by IICA may well contribute to achieving those objectives. The CADIAC approach involves participatory research focusing on the competitiveness of the chain, and a number of activities for dialogue and consensus building among its actors. The objective of the research is to generate proposals on ways to improve the competitiveness of the agrifood systems, with equity. The objective of the "dialogue and consensus building" activities is to create conditions that will enable the actors to reach agreement on proposed policies and actions for improving the competitiveness of the chain. In the document, competitiveness is understood to mean the capability of an agrifood chain to strengthen and hold its position in a market.

The research consists of four modules: a) the international context; b) the national context; c) the structure of the chain; and d) the operation of the chain. Developments in the international context, in particular as regards international prices, have an impact on the incomes of the actors of the chains and, therefore, on equity. Even though the countries can exert little influence on such developments, in light of the legal framework that regulates international

trade relations, it is suggested that the subsidy policies of the developed countries, and their implications, be analyzed with a view to making recommendations to those responsible for trade policy. As for the analysis of the national context, organizations of producers and other actors are evaluated in terms of their ability to help their members. Experience shows that many proposals aimed at increasing their negotiating strength, enhancing their competitiveness and increasing their incomes, demand that the actors be organized (for example, to lower production costs, to add greater value to production, to market products jointly, to access technical assistance, and primarily, to discuss conflicts with other actors in the chain as regards the distribution of profits).

In order to analyze the structure of the agrifood system, it is necessary to classify the actors into categories. This makes it possible to identify the specific problems affecting the different groups, and offer specific solutions, with a view to promoting the overall well-being of all the actors. As for the operation of the chain, the technical and economic relations among the actors of the different links are analyzed. The analysis focuses on aspects such as their negotiating strength vis-à-vis the determination of prices, and the distribution of prices, costs and profits along the chain, with a view to making same more equitable.

Lastly, the mechanisms for dialogue and consensus building provide actors in the chains with an opportunity to discuss any conflicts that may exist, including those related to the determination of prices and the distribution of profits.

Concern for the issue of equity is consistent with the definition of competitiveness given above; as a matter of fact, one of the prerequisites for a chain to be able to strengthen and hold its position in a market is for none of the links to weaken and for none of its actors to withdraw from production, which could happen as a result of unfavorable socioeconomic conditions that would threaten their continued participation.

Two case studies dealing with the application of Chains approach in Costa Rica, to African palm and beef cattle, are presented; both have been successful in terms of improving competitiveness with equity. In order to apply the approach, the actors of the chain organized themselves, with support from some public institutions and IICA. Also presented are two strategies implemented in Colombia and Costa Rica to meet the challenge of competitiveness.

INTRODUCCIÓN

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

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

Bajo perspectiva, la necesidad de lograr que la agricultura por una parte se convierta en una fuente de riqueza y que al mismo tiempo contribuya con la estabilidad social de los países, se convierte a nuestro juicio en un objetivo que, si bien tiene connotaciones de solidaridad humana, se sustenta en consideraciones técnicas y objetivas. Ello por cuanto se trata de condiciones esenciales para que la vida rural sea viable y sostenible en el tiempo. Desde este punto de vista, más que un asunto que atañe al sector agrícola, se trata de un tema que deberá ser resuelto globalmente por la sociedad misma.

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

El presente documento tiene como fin compartir la experiencia desarrollada en la aplicación de la metodología de cadenas agroalimentarias y presentar algunas consideraciones sobre cómo puede contribuir al desarrollo de la competitividad con equidad en el sector agroalimentario. En particular, las mismas se basan en la aplicación del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción (CADIAC). Esta es una de otras experiencias institucionales en el ámbito de la competitividad, como son los Acuerdos Sectoriales de

Competitividad en Colombia, los Estudios de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial en Argentina, los trabajos sobre Ventaja Comparativa Revelada del Area I, el sistema informático de consulta interactiva (AGRI-SYS) en Chile y los trabajos hechos por el Comité para el Desarrollo Sostenible (CODES).

El Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción es una iniciativa que nace a raíz de un planteamiento que hicieron en el año de 1992 los Ministros de Agricultura de Centroamérica al IICA con el fin de desarrollar instrumentos técnicos útiles a los países para enfrentar el proceso de ajuste estructural y de apertura comercial.

RECUADRO 1: ALTIBAJOS EN EL DESARROLLO

“Desde 1990 -cuando se lanzó el primer informe sobre Desarrollo Humano- hasta hoy la calidad de vida de muchas personas avanzó a grandes pasos en el mundo, pero los problemas económicos y de salud de los últimos años echaron abajo muchos de los buenos resultados....Este es el balance que realizó Sakiko Fukuda-Parr, directora mundial del Informe sobre Desarrollo Humano, quién la semana pasada visitó Costa Rica, para participar en un foro sobre desarrollo humano y derechos humanos....En América Latina, añadió Fukuda -Parr, el panorama no es tan difícil, pero sí hay tendencias que merecen cuidado, como la fuente de injusticia y pobreza. “América Latina está creciendo en inversiones directas extranjeras y exportaciones, pero no ha tenido los mismos resultados en crecimiento económico, progreso social, reducción de la pobreza, reducción de la iniquidad, como sí lo tuvo Asia”, comentó. “En América Latina lo que asusta más es el problema de iniquidad y pobreza”.

Fuente: Periódico La Nación; Costa Rica, página 28 A, 15 agosto de 2000

EL MARCO CONCEPTUAL

El objetivo que se persigue con la aplicación del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción es mejorar la competitividad de los sistemas agroalimentarios (SAAs) en una forma tal que al mismo tiempo se propicie el desarrollo social. El concepto de SAA en el marco de CADIAC, se ajusta a la definición aportada por L. Malassis como "el conjunto de las actividades que concurren a la formación y a la distribución de los productos agroalimentarios, y en consecuencia, al cumplimiento de la función de alimentación humana en una sociedad determinada"¹. En CADIAC el concepto se atribuye a productos específicos (por ejemplo, el sistema agroalimentario de la carne, del arroz, etc.). Su uso se extiende también a productos agrícolas cuyo destino final, una vez procesados, no es el consumo humano alimentario (hule, tabaco, madera, etc.). En este caso, se habla de sistema agroindustrial.

La cadena agroalimentaria (CAA) por su parte, es un instrumento que tiene como función representar al SAA; más ampliamente, "se utiliza para representar una realidad económica en su globalidad y se puede aplicar en varias esferas de la economía. En el caso de la agricultura es muy útil porque permite una comprensión de su complejidad actual, que supera su realidad anterior limitada a la producción primaria. El concepto de cadena precisamente articula en el mismo proceso de análisis al conjunto de los actores involucrados en las actividades de producción primaria, industrialización, transporte y comercialización, distribución y consumo"².

1 Malassis 1979: 437

2 Herrera y Bourgeois 1996: 26

El enfoque

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

La investigación

Para realizar el análisis del SAA se utiliza la metodología de análisis de cadena, que es un instrumento útil cuando se desea estudiar una realidad económica de manera integral; en este caso, esa realidad es un SAA (como puede ser el del trigo o el de las papas). Involucra por ende las actividades de la producción primaria, su industrialización, la distribución y el consumo que son las actividades básicas de la cadena y las actividades de apoyo como son la provisión de insumos y de servicios. Implica además, la necesidad de hacer una evaluación del entorno internacional y nacional y de su influencia en la evolución de la cadena. La investigación consta de cuatro módulos³ y la síntesis.

- a. El contexto internacional
- b. El contexto nacional
- c. La estructura de la cadena
- d. El funcionamiento de la cadena
- e. La síntesis

3 Se les llama módulos en vista de que dependiendo de los objetivos del usuario, podrán aplicarse de manera independiente. Por ejemplo en un determinado momento, para una cadena determinada, el interés de los usuarios puede ser preparar información sobre los aspectos del contexto internacional.

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

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

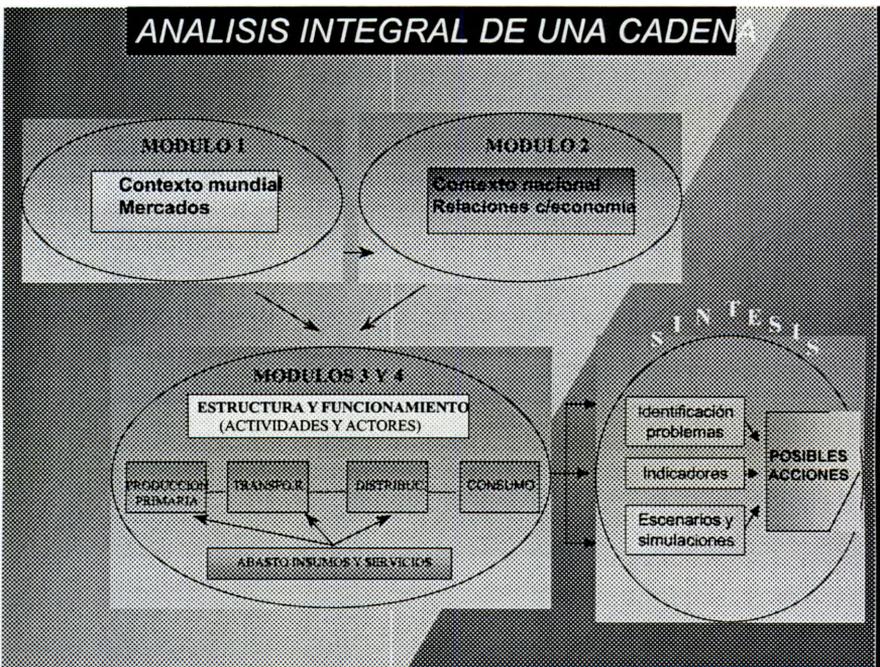
El **Módulo 3** relativo a *la estructura del sistema agroalimentario*, corresponde a la identificación y caracterización técnica y económica de los actores, de las actividades básicas⁴ (producción agrícola, transformación, comercialización, consumo) y de las actividades de apoyo (provisión de insumos, equipos y servicios), con el fin de hacer comparaciones respecto de la capacidad actual y potencial de las distintas categorías de actores para competir, entre ellos, y con la economía mundial. El aspecto crucial es la identificación de grupos homogéneos de actores de tal suerte que se pueda, 1) entender cómo el entorno internacional y nacional los afecta y 2) definir acciones específicas para el logro de una mayor competitividad en cada caso. Para cada grupo se realiza una evaluación técnica y económica, a partir de datos de costos por rubro, costos totales, costos por unidad producida, precios de venta, utilidades, productividad de los factores, etc.

El **Módulo 4** relativo al *funcionamiento del sistema agroalimentario* comprende la identificación y caracterización de las relaciones

⁴ Algunos autores consideran que las actividades de apoyo, si bien están íntimamente relacionadas con el SAA, no forman parte de él.

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

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



El diálogo y la concertación

La información y el material técnico que se generan en la fase de análisis de la cadena es un insumo necesario pero insuficiente para el proceso de toma de decisiones. Para que la información contribuya a generar cambios, deben existir *mecanismos de diálogo y de concertación* que establezcan una conexión fuerte entre el análisis técnico y la acción. En la aplicación del enfoque, se han venido poniendo en práctica varios mecanismos que han mostrado ser muy útiles, son de aplicación secuencial:

Es importante observar que los mecanismos de apoyo al diálogo y la concertación se van aplicando en conjunto con el trabajo de investigación y análisis de la cadena; incluso, la aplicación misma del enfoque se recomienda en tanto los actores relacionados con ella asuman la responsabilidad de su aplicación y compromisos

MECANISMO	OBJETIVOS
Consultas Institucionales y Reuniones Preliminares	Evaluar el interés y compromiso de las instituciones y los actores privados respecto de utilización del enfoque. Continuar si hay condiciones adecuadas.
El Grupo de Apoyo	Vigilar el cumplimiento del programa de trabajo y apoyar la realización de las actividades. Debe integrarse con representantes de todas las instituciones y organizaciones privadas involucradas en el análisis de la cadena, sus resultados y productos.
El Equipo Técnico	Apoyar al técnico responsable de la conducción del trabajo de investigación y de las actividades de diálogo y concertación; puede constituirse con técnicos de instituciones públicas, organizaciones privadas y universidades.
Los Talleres Técnicos	Facilitar un análisis crítico de los resultados del trabajo de investigación y asegurar su calidad para alimentar un debate nacional. Se convoca a técnicos y actores de la cadena con capacidad para brindar aportes.
Los Talleres Nacionales	Facilitar la discusión de las propuestas técnicas y definir las acciones prioritarias de una <i>agenda nacional</i> para la modernización de la cadena. Se invita a todas las organizaciones públicas y privadas relacionadas, incluyendo las financieras.
Los Grupos de Seguimiento	Impulsar la ejecución de las acciones de la agenda nacional. Puede ser una comisión ad-hoc o apoyarse en una organización "cúpula", si existe.

específicos, por ejemplo, suministrar información para alimentar el análisis, conformar un grupo de apoyo y financiar todo o parte del trabajo.

- El concepto de competitividad

El concepto de competitividad en el marco de CADIAC se ha ido conformando a través del tiempo y sigue en construcción. En realidad, el enfoque nace y se desarrolla sin que haya una definición de competitividad que lo respalde. La razón es que CADIAC surge a solicitud de los Ministros de Agricultura de Centroamérica como un instrumento diseñado para ayudarle a los países a identificar cuellos de botella y problemas que, en el marco de la apertura comercial y la liberalización interna de las economías, podrían afectar la permanencia de la producción doméstica en los mercados. Desde este punto de vista, es a partir de la aplicación del enfoque y del descubrimiento de esos cuellos de botella que se ha ido construyendo una definición; particularmente a partir de la “traducción” de esos problemas en términos de factores de la competitividad. Los factores que afectan la competitividad se pueden agrupar en los módulos del Enfoque CADIAC y en dos categorías dependiendo de la posibilidad que tengan los productores, empresas agroindustriales y otros actores de las cadenas de modificarlos o de controlarlos.

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

el marco conceptual

FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD	CONTROLABLES POR LAS EMPRESAS	NO CONTROLABLES POR LAS EMPRESAS
DEL CONTEXTO INTERNACIONAL		
• Precios Internacionales		XXX
• Marco de Regulación para el comercio		XXX
DEL CONTEXTO NACIONAL		
• Organizaciones privadas de la cadena y su capacidad para apoyar a los agremiados	XXX	
• Políticas macroeconómicas		XXX
• Políticas Sectoriales		XXX
• La infraestructura nacional; calidad y precios de los servicios públicos		XXX
• Calidad de la mano de obra		XXX
• El marco legal		XXX
DE LA ESTRUCTURA DE LA CADENA		
• El tipo de Tecnología	XXX	
• La calidad de los productos y su inocuidad	XXX	
• El respeto por el medio ambiente en la producción	XXX	
• El grado de diferenciación de los productos	XXX	
• El manejo y la organización	XXX	
DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CADENA		
• Concertación y coordinación entre los actores de la cadena	XXX	

RECUADRO 2: LA COMPETITIVIDAD, UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN.

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.

Fuente: Roldan y Espinal 1998: 28

¿Cómo puede contribuir el enfoque de cadenas a mejorar la competitividad?

La síntesis del análisis de la cadena plantea claramente los problemas y cuellos de botella que precisamente afectan la competitividad de los eslabones de la cadena y de la cadena vista integralmente y hace propuestas técnicas, económicas, organizacionales y de otra naturaleza para superarlas. Con la participación de los actores, las posibles acciones se transforman en una agenda nacional para el cambio. En general, los resultados y productos posibles de la aplicación del enfoque son:

Posibles resultados

- Conocimiento de la estructura y funcionamiento de la cadena agroalimentaria y su posición relativa en el entorno institucional. Caracterización de los diversos actores y su aporte a la agregación relativa de valor en la cadena.

- **Cualificación de los costos de producción, industrialización e intermediación en los distintos eslabones de la cadena y en esta como un todo.**
- **Evaluación de la eficiencia y productividad de los procesos productivos y servicios en la cadena agroalimentaria.**
- **Valorización del grado de competitividad de la cadena y sus componentes, bajo distintos grados de protección en frontera para sus productos finales (producción nacional *vis-a-vis* importaciones).**
- **Jerarquización de las variables estratégicas para el incremento y sustentabilidad de la competitividad.**

Posibles resultados

- **Identificación de proyectos de inversión en organización institucional, tecnología, informático en formación de capital humano, dirigidos a:**
 - **El mejoramiento de la eficiencia, la productividad y la competitividad.**
 - **La reducción de los costos de transacción.**
 - **La reconversión de actores económicos o actividades productivas que lo requieran.**
- **Concertación de políticas y acciones para el fortalecimiento de la competitividad:**
 - **Entre actores económicos en una misma cadena.**
 - **Entre actores de la cadena y proveedores externos de servicios.**
 - **Entre órganos del sector público y representantes gremiales del sector privado.**
 - **Entre los distintos actores y otras organizaciones de la sociedad civil.**
- **Formalización de “acuerdos de competitividad” sustentables, producto de la concertación anterior.**
- **Formulación de posiciones nacionales consensuadas ante negociaciones y acuerdos comerciales internacionales.**

¿Cómo puede contribuir el enfoque de cadena a mejorar la competitividad con equidad?

El tema de la distribución de la riqueza en el agro es un asunto complejo, que va más allá de lo que pase con la distribución de los ingresos y las utilidades a lo largo de las cadenas agroalimentarias, y que se inserta propiamente en la problemática del desarrollo rural. Sin embargo, en este documento nos centraremos en la equidad a lo largo de las cadenas agroalimentarias. El logro del objetivo de la equidad corresponde a una situación en la cual sus actores disfrutan de niveles socioeconómicos razonablemente buenos, que les permite vivir decentemente. Evidentemente esta no es la situación en la mayoría de los países de América Latina. Algunas de las razones se originan en el hecho de que “la distribución y comercialización de los productos de las cadenas se teje dentro de un mundo muy complejo de interrelaciones, las cuales están lejos de constituirse en un conjunto armónico de actitudes y de comportamientos. La razón fundamental de esto radica en que el ámbito comercial dentro del cual se mueven las cadenas, está montado dentro de una lógica de competencia por el acceso a los respectivos mercados y donde los intereses individuales de rentabilidad empresarial son el supuesto de partida de la actividad”⁵. En este transitar muchos quedan rezagados y supeditados a los intereses de los más fuertes.

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

5 Roldán y Espinal 1998 : 24

RECUADRO 3: LA POBREZA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

...La pobreza rural es más aguda que la urbana y parece más difícil de superar. En muchos países de la región los pobres en áreas rurales todavía no se benefician del crecimiento económico de los últimos tiempos. La distribución desigual de la tierra y las distorsiones del mercado de servicios agrícolas han contribuido a perpetuar la pobreza rural. Aunque la incidencia de ésta varía grandemente entre los países y dentro de los territorios nacionales, su magnitud y difusión son tales que resulta imprescindible conceptualizar y ejecutar programas eficaces para reducirla.

...A pesar de un período de crecimiento económico considerable en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe en los años noventa, la pobreza rural no ha disminuido de manera apreciable. De 1994 a 1997 de hecho aumentó el número de habitantes en situación de pobreza. Además, la pobreza urbana también se ve alimentada por la migración de los pobres del campo a la ciudad. El paisaje rural de América Latina y el Caribe es muy variado y se vincula cada vez más al medio urbano, albergando a una población relativamente escasa. Existen también grandes variaciones en cuanto a la naturaleza y magnitud de la pobreza en las zonas rurales. Aunque la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo, están adquiriendo creciente importancia las actividades rurales no agrícolas, que son bastante interdependientes con los centros urbanos. Dado que los elementos de juego son más generales, interconectados y multisectoriales, los problemas económicos y sociales de las zonas rurales deben plantearse sobre una base territorial más que exclusivamente sectorial.

Fuente: Echeverría 2000: 149-159

En el *módulo 3* sobre la estructura del sistema agroalimentario, se plantea la elaboración de tipologías de actores⁶. La clasificación de los actores en categorías es importante porque ayuda a identificar acciones específicas para el mejoramiento de su competitividad, pero lo más importante, sin exclusiones a priori. Es decir, la metodología facilita la identificación de soluciones para todos los actores, representados en categorías, mediante la identificación de alternativas (específicas por grupo), para remover los cuellos de botella que les dificulta el mejoramiento de sus ingresos⁷. Esta forma de analizar la problemática de la competitividad busca superar las limitaciones inherentes al uso de los promedios nacionales, que por su propia naturaleza, no son útiles para el análisis de soluciones para grupos específicos de actores.

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

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

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

tiempo, les hace entender que si los productores no disponen de recursos, difícilmente podrán suministrar productos de calidad. En cualesquiera de las situaciones, la organización, es casi la única salida para que los medianos y pequeños productores aumenten su poder de negociación. Esto nos lleva al módulo 2 de la investigación.

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

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

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

RECUADRO 4: LA CULTURA DE LA COMPETITIVIDAD

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 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.

Fuente: Roldan y Espinal 1998: 25-26

EXPERIENCIAS

Se presentan dos experiencias desarrolladas en la aplicación del Enfoque de Cadenas en Costa Rica como son los casos de la palma africana y de la ganadería de carne bovina, que por su parte han rendido frutos en términos de mejoramiento de la competitividad con equidad; son trabajos para los cuales los actores de la cadena se organizaron para aplicar el enfoque, contando con el apoyo de algunas instituciones públicas y del IICA mismo. Además, dos casos de estrategias mediante las cuales dos países, Colombia y Costa Rica se organizaron para atender el desafío de la competitividad.

En el caso de la palma africana, en términos de resultados que posibilitan el mejoramiento de la participación de los productores en los ingresos que se generan a lo largo de la cadena, a partir de la aplicación del Enfoque de Cadenas, se estimuló a una importante cooperativa de productores para incursionar en el refinamiento del aceite; asimismo, un conjunto de pequeñas cooperativas se unieron para construir una planta extractora de aceite.

En el caso de la ganadería de carne, hay dos resultados que muy bien pueden contribuir a que las relaciones a lo largo de la cadena sean más equitativas. El primero es la aprobación de una ley que crea una organización representativa de todos los actores y que propicia el establecimiento de relaciones de colaboración más que de confrontación. El segundo es un documento técnico que orienta el pago de la carne en función de su calidad.

Obsérvese que para la aplicación y seguimiento del Enfoque CADIAC en estas dos cadenas, se estructuró una organización tipo ad-hoc conformada por actores de las cadenas. Si bien esa forma de trabajar puede dar resultados satisfactorios, lo conveniente es que en cada país exista alguna instancia o arreglo institucional

constituido por representantes del sector público y del sector privado, que se encargue de conducir el proceso de apoyo al desarrollo de la competitividad de las cadenas agroalimentarias.

En este caso, ya no estamos pensando en una cadena en particular sino que más bien, en el sistema agroalimentario nacional como un todo. La conveniencia radica en el hecho de que el tránsito hacia cadenas agroalimentarias más competitivas y equitativas es bastante complejo, donde intervienen muchos actores, diversas instituciones y muchas disciplinas, y por lo tanto, es muy conveniente buscar caminos que permitan articular esfuerzos y armonizarlos. Pero además, se trata de estructuras que por su representatividad pueden muy bien estimular el tránsito hacia relaciones de equidad entre los actores de las cadenas agroalimentarias. En este sentido, presentamos dos experiencias valiosas de países que se organizaron para atender esta problemática; el caso de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad en Colombia y el caso de la Comisión Nacional de Sistemas Agroproductivos en Costa Rica (SIAGRO).

El caso de la palma aceitera en Costa Rica

Es un producto importante; aproximadamente 2.5% del PIB agrícola en 1996 cuando se realizó el trabajo; el auge se origina en una sustitución de plantaciones de banano abandonadas por una empresa transnacional; se exporta entre 40% y 50% de la producción.

Participan aproximadamente 700 productores:

- | | |
|--------------------------------|--------------------|
| a. Transnacional (Palma Tica): | 58% área cultivada |
| b. Productores independientes: | 11% |
| c. Cooperativas: | 31% |

Al inicio de la aplicación del enfoque de cadenas, existían dos plantas extractoras: la empresa transnacional (PalmaTica-Grupo-Numar) y una cooperativa (COOPEAGROPAL R.L)

En lo que corresponde al refinado, solo existía la empresa transnacional Grupo NUMAR.

- **Origen de la aplicación del enfoque de cadenas**

Surge a solicitud de la Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA), con la intención de atender y analizar algunos problemas tradicionales:

- Gran heterogeneidad en las técnicas de cultivo; densidad de siembra y asistencia al cultivo, con rendimientos de 16.5 t/ha/año que se considera muy por debajo del óptimo.
- Relaciones entre actores: productores independientes reclaman mejor trato (condiciones de entrega y pago, asistencia técnica).
- Precios fijados por ley poco objetivos.

- **Participantes en la organización del trabajo**

- Cámara Nacional de Productores de Palma (CANAPALMA), constituida por COOPEAGROPAL, el Grupo Numar y los productores independientes.
- Productores independientes.
- COOPEAGROPAL.
- Consejo Nacional de Producción (CNP).
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- IICA.

- **Grupo técnico y financiamiento**

Se constituyó un equipo constituido por un economista como director de la aplicación del enfoque, un ingeniero agroindustrial y por un ingeniero agrónomo. Aproximadamente el 80% de los costos fueron cubiertos por el sector privado.

- **Desarrollo del trabajo. Actividades**

Se constituyó un grupo de apoyo y seguimiento, conformado por los mismos actores participantes en la organización del trabajo. Aproximadamente cada 3 semanas se realizaban reuniones entre el grupo de apoyo y el equipo técnico a fin de discutir los avances de la investigación y los problemas a resolver (técnicos o bien de naturaleza administrativa o de logística). Además se realizaron pequeños talleres para discutir documentos de avance. Se desarrollaron 2 talleres técnicos, con invitación a técnicos y actores de las distintas regiones para analizar los resultados del trabajo y validarlo. Finalmente, se realizó un taller nacional para construir una agenda nacional de consenso.

- **Recomendaciones**

A modo de ilustración únicamente se indican algunas de las recomendaciones.

- a. **Sobre el entorno del mercado**

Desarrollo de estrategias de mercado basadas en la diferenciación de productos. El nivel de inteligencia de mercados, diseño de productos y de eventuales inversiones requiere de estudios específicos por parte de los agentes que traten de impulsar estas opciones.

- b. **Sobre el entorno institucional y de políticas nacionales**

La actividad de información debe ser mejorada por el sector a través de CANAPALMA; para ello el sector estatal debe apoyar la creación de una instancia técnica que lleve la información. Algunos de los recursos que actualmente dispone el sector estatal podrían aunarse al aporte del sector privado para garantizar el monitoreo y la capacidad de reacción de la cadena como un todo; por ejemplo, capacidad para reaccionar oportunamente con respecto al fun-

cionamiento de los mercados internacionales tanto de los productos derivados de la palma como de sus sustitutos.

c. Sobre el eslabón agrícola

Que los sectores cooperativizados e independientes establezcan un mecanismo de generación de su propia semilla e investigación. Ello no elimina la posibilidad de que se establezca una alianza estratégica con el Grupo Numar.

d. Sobre el eslabón industrial y de comercialización

Incorporación de sistemas de recibo y de medición de la calidad de la fruta más objetivos, de tal suerte que se pueda mejorar la coordinación entre productor y planta extractora y se asocien mejores precios con mejores calidades y rendimientos. Implica la incorporación de normas técnicas de recibo sobre la base de calidad.

e. Sobre la cadena en su conjunto

Las instancias organizativas de la cadena debe mantener una permanente discusión acerca de una adecuada distribución de los excedentes de la actividad, de forma tal que haya estímulos para el mejoramiento productivo.

• Algunos resultados directos o indirectos de la aplicación del enfoque

- a. COOPEAGROPAL se introduce en la fase de refinamiento. Como se recuerda al inicio solo Numar refinaba.
- b. Un nuevo agente entra al mercado. El Consorcio Cooperativo Industrial de Palma (CIPA), un grupo de pequeñas cooperativas inicia acciones para construir una planta extractora.

- c. Una visión de conjunto de la actividad, una base de información sobre la cual estructurar cambios y propuestas y una base sobre la cual actualizar información pero de una manera ordenada y sistemática.
- **Limitaciones que tuvo la aplicación del enfoque**
 - a. En el equipo técnico hubo dificultades durante la investigación y para interpretar los resultados. No hubo una visión sobre el concepto de competitividad que fuera compartida y aceptada por todos. El agrónomo siempre pensando en cómo aumentar rendimientos, sin preocuparle la evolución de los mercados; el ingeniero, muy despreocupado de la situación de los productores, mirando principalmente el bienestar de las industrias.
 - b. Los agricultores estuvieron presentes a lo largo del trabajo, en el grupo de seguimiento y durante las reuniones y demás actividades, pero casi que nominalmente. El peso de la empresa transnacional es muy fuerte. Incluso NUMAR apoya en parte a los productores independientes con tecnología y otros insumos y ha logrado cierta lealtad por parte de ellos.
 - c. Cuando se hizo la encuesta a los productores, hubo muchas dificultades dado que CANAPALMA no llevaba buenos registros, ni siquiera una buena lista de asociados. Toda la información estaba muy dispersa.
 - d. No se pudo recabar suficiente información sobre la fase agroindustrial y de comercialización porque la empresa transnacional no prestó facilidades.⁸

⁸ Es un problema que tiene a presentarse cuando hay ausencia de una acta de compromisos o algo parecido. Este caso es curioso porque la misma empresa aportó financiamiento para el trabajo. Es un aspecto a tener muy presente cuando se va a realizar un análisis de cadena.

El caso de la carne bovina

- **Origen de la aplicación del enfoque de cadenas**
 - Se trata de una de las cadenas para las cuales el IICA había adquirido un compromiso con el Foro de Ministros de Agricultura de Centroamérica para desarrollar el análisis de la cadena y las actividades de apoyo al diálogo y la concertación. Se consideró esta cadena por tratarse de un producto para el cual en el proceso de apertura comercial asoman diversos riesgos, entre ellos, la competencia de bienes sucedáneos como el pollo y la carne de cerdo
- **Participantes en la organización del trabajo**
 - Federación de Cámaras de Ganaderos.
 - El IICA
- **Grupo técnico y financiamiento**

El trabajo lo financió el IICA, para lo cual se contrató a un economista agrícolo.

- **Desarrollo del trabajo. Actividades**

Paralelo al desarrollo de la investigación y análisis de la cadena, se realizaron varias reuniones de trabajo con actores de la cadena para discutir los avances. Una vez que el trabajo estuvo listo se fue puesto a consulta en un taller técnico en el cual participaron las principales organizaciones del sector cárnico incluyendo la Federación de Criadores de Ganado Registrado, las Cámaras de Ganaderos de distintas regiones, la Federación de Cámaras de Ganaderos, la Asociación de Subastas de Ganado, la Asociación de Industriales de la Carne y la Asociación de Carniceros. Posteriormente se realizó un segundo taller para discutir la versión final de la agenda para el cambio.

- **Recomendaciones**

A modo de ilustración únicamente se indican algunas de las recomendaciones y de manera condensada. Cabe señalar que para muchas de las recomendaciones implicó la necesidad de desarrollar programas de trabajo como paso previo.

- Elaboración de una propuesta de renovación institucional mediante la creación de una organización de tipo gremial que tenga una adecuada representatividad, capacidad técnica y recursos económicos
- Establecimiento de un sistema de clasificación de canales.
- Liberalización del precio de la carne
- Creación de un consorcio público/privado de empresas de servicios al sector ganadero - Plan de Acción MAG/Cámara de Insumos Agropecuarios
- Programa de apoyo a la reconversión de fincas, empresas de la ganadería y desarrollo de la calidad
- Programa de apoyo a la reconversión de las plantas en la industria de la carne bovina
- Programa de fomento de la calidad y el consumo de carne bovina
- Programa de capacitación en la actividad ganadera

- **Algunos resultados directos o indirectos de la aplicación del enfoque**

- Se elabora una propuesta de proyecto de ley para la creación de la Corporación de Fomento Ganadero, como ente representativo de todos los actores de la cadena, encargado de apoyar el desarrollo y la reconversión de la ganadería de carne, y de fomentar el fortalecimiento de relaciones constructivas y alianzas estratégicas entre todos los actores del sistema de producción, industrialización y comercialización de los productos de la ganadería. El proyecto fue convertido en Ley de la República y ha contribuido a crear condiciones para un proceso que se está dando de reordenamiento del sector.

- Se elaboró un documento técnico de base para el establecimiento de un sistema de clasificación de canales, como paso para normar la producción de carne de calidades diferenciadas. De esta manera se podrá suministrar al consumidor productos diferenciados con precios en función de la calidad.
- **Limitaciones que tuvo la aplicación del enfoque**
 - La principal es consustancial a la poca experiencia que se tenía cuando se hizo este trabajo (1995), y se origina en que no se tuvo una adecuada concertación con el sector ganadero antes de aplicar el enfoque, lo cual dificultó la realización del trabajo técnico porque no se logró recolectar toda la información; más allá de esto, no se logró que los actores de la cadena asumieran un adecuado liderazgo en la aplicación del enfoque y que entendieran el trabajo como suyo.

Los acuerdos sectoriales de competitividad en Colombia (ASC)⁹

RECUADRO 5: Por su relevancia y ser una instancia de mayor jerarquía desde el punto de vista institucional que la propuesta de los mecanismos de diálogo y concertación que propone CADIAC, hemos incluido una síntesis de esta experiencia. Este caso lo tomamos del documento indicado en la bibliografía, buena parte de manera textual; por lo tanto, para detalles, se debe recurrir al mismo documento, o bien directamente a los autores del mismo.

9 Tomado de Roldán y Espinal 1998.

Antecedentes y génesis

Como respuesta al nuevo modelo de desregulación y apertura comercial, el gobierno de Colombia crea en 1994 el *Consejo Nacional de Competitividad*,¹⁰ como organismo asesor del gobierno en temas relacionados con calidad, productividad y competitividad, y cuya Secretaría Ejecutiva es ejercida por la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República. El Consejo aprueba en 1995 la *Estrategia Nacional de Competitividad* en el marco de un proceso muy participativo donde intervinieron representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores. En el plano sectorial, la Estrategia enfoca a la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC), que se basan en dos principios:

- tratamiento de la cadena productiva
- acción concertada de los sectores público y privado

En 1996 el *Ministerio de Agricultura y Desarrollo* promueve la suscripción de un *Acta de Compromiso para el desarrollo de la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial*, y se configura un *Comité Asesor y de Coordinación*, integrado por:

- Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
- Consejero Presidencial Económico y de Competitividad
- Jefe Departamento Administrativo de Planeación Nacional
- Director de Colciencias
- Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia
- Presidente de la Asociación Nacional de Industriales
- Presidente de la Federación Nacional de Ganaderos
- Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Colombia

10 Conformado por el Presidente de la República y representantes del gobierno del sector empresarial, académico y laboral.

El Comité se compromete a concertar y mejorar la eficiencia de las acciones para diseñar e implementar una *Estrategia Nacional de Competitividad para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial*.

RECUADRO 6: En este contexto, se impulsan los Acuerdos Sectoriales de Competitividad (ASC) para las siguientes cadenas:

- Alimentos balanceados, industria avícola, industria porcícola;
- Oleaginosas, aceites y grasas vegetales y animales; y animales;
- Arroz y su molinería;
- Trigo y su molinería;
- Mafz de consumo humano y su industria procesadora;
- Sector lechero;
- Madera y muebles;
- Papa y su industria procesadora;
- Banano;
- Acuicultura.

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
- Promoción de exportaciones del sector, incluyendo el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo
- Formación de recurso humano especializado
- Solución de problemas crediticios, obstáculos para el mejor uso de capitales; diseño de líneas especiales para reconversión
- Solución de problemas asociados a la integración de cadenas productivas, o de estas con cadenas de comercialización o 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

El acuerdo sectorial de competitividad y su institucionalidad

El *modus operandi* seguido para las distintas cadenas ha sido el siguiente:

a. Primera etapa: Hacia la declaración de voluntades

- Definición de los objetivos, actores y principios de política que orientan el acuerdo. Definición de los grandes bloques de problemas en torno a los cuales girará el acuerdo, como podrían ser, 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; medición de la productividad
- Definición de métodos y mecanismos de ejecución: mediante los cuales se adoptan los métodos de trabajo, se constituyen comités, se establecen métodos de solución de diferencias, etc
- Compromiso de suscripción del ASC en un plazo razonable

b. Segunda etapa: Ejecución de la declaración de voluntades y elaboración del documento guía del ASC

- El coordinador del ASC convoca a los representantes de la cadena para desarrollar los acuerdos de la declaración. Se revisan y se adicionan, si es del 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

- 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

c. Tercera etapa: Suscripción, implementación y seguimiento del ASC

Se pone en práctica el ASC. El sector privado gerencia este proceso mediante el nombramiento del coordinador del acuerdo, quién tiene la responsabilidad ejecutiva del mismo.

La institucionalidad operativa de los acuerdos se ubica en tres niveles:

a. El nivel de la Presidencia de la República

Dentro de este nivel operan en orden jerárquico El Consejo Nacional de Competitividad, 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 agropecuario e industrial. Estos organismos actúan en el marco de las orientaciones de la Estrategia Nacional de Competitividad

b. El nivel de desarrollo y ejecución de los acuerdos

En este nivel operan los comités sectoriales de los acuerdos en las respectivas cadenas productivas, integrados por sus representantes gremiales, funcionarios de los ministerios relacionados con los temas del acuerdo, empresarios no agremiados y el coordinador de cada acuerdo.

c. El nivel regional

Se pretende que el desarrollo de los acuerdos se concrete localmente a partir del apoyo de los consejos regionales de competitividad y con la participación de las autoridades locales y los productores y empresarios ubicados en este espacio geográfico.

Las dificultades

En el capítulo 3 del documento fuente de esta sección, los autores analizan distintos aspectos políticos y económicos de los ASC. Hemos considerado valioso, rescatar algunos ejemplos aleccionadores sobre el tipo de dificultades que tienden a presentarse durante estos procesos de concertación.

a. En el sector oficial

“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”. Una expresión de lo anterior es el hecho de que la asistencia a las sesiones de discusión fue disminuyendo paulatinamente, “con el agravante en algunas instancias, de una rotación sensible del personal delegado”. Ello, indican los autores, podría deberse a varias causas (incluimos algunas):

- 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.
- Algunos de los elementos de los temas inherentes a un acuerdo, podrían representar contradicciones a los “intereses” específicos

de cada instancia. 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.

- Los eventos contingentes en el desarrollo de las actividades de los distintos ministerios e instancias de gobierno, desvían fácilmente la atención hacia aquellos y podrían relegar a un segundo plano lo relativo al desarrollo de los acuerdos sectoriales de competitividad.
- Muchas de las decisiones relevantes en relación con los intereses de los 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.

b. En el sector privado

En este particular, el punto de arranque que plantean los autores es la necesidad de reconocer que las unidades productivas presentes en la cadena son competidoras; competencia por mercados, competencia por utilidades. Se indica como uno de los factores que ha dificultado la armonización de objetivos, el hecho de que en el contexto del proceso de apertura, muchas empresas importan insumos que antes compraban localmente. No obstante, se señala, se pueden identificar elementos e intereses comunes a los eslabones y a la cadena que pueden propiciar el acercamiento y la concertación y que pueden contribuir a la generación de una "cultura" de cadena, que le permitiera a agentes que compiten y tienen contradicciones, arribar a acuerdos entre sí y con el gobierno. Algunos de esos intereses pueden ser la "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 penetra-

ción, información de mercados, 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”.

Finalizan el documento los autores, señalando algunos aspectos cuyo tratamiento podría impulsar o obstaculizar el desarrollo de un ASC e identificando algunas razones que lo justifican.

La Comisión Nacional de Sistemas Agroproductivos (SIAGRO) en Costa Rica

La creación de la Comisión SIAGRO, de naturaleza intersectorial fue creada como foro de reflexión y concertación para proveer elementos técnicos e institucionales que faciliten el proceso de toma de decisiones para la modernización de las cadenas agroalimentarias. Tuvo como antecesora a la Comisión Consultiva Nacional sobre Sistemas Agroproductivos (CCNSA).

Antecedentes y génesis¹¹

Mediante el Compromiso Agropecuario de Panamá de diciembre de 1992 los Presidentes de Centroamérica plantean la necesidad de que se “establezcan los mecanismos de financiamiento para elaborar los estudios y diseñar medidas respectivas y llegar al objetivo final de consolidar una agricultura eficiente, con la gradualidad necesaria para asegurar el desarrollo sostenible del sector”.

Con el fin de darle contenido operativo a la concepción de agricultura ampliada, el Area I del IICA con el apoyo de la cooperación francesa, desarrolló a finales de 1992 e inicios de 1993 un plan de trabajo orientado a fortalecer la competitividad de las cadenas

11 Sección basada en : Rojas 1996

agroalimentarias constituido por dos componentes: a) investigaciones sobre la situación de competitividad de cadenas agroalimentarias relevantes; y b) discusión de las propuestas de cambio y definición concertada de acciones para la transformación productiva.

En Costa Rica, como consecuencia del proceso de apertura y desregulación de la economía, las autoridades del sector agrícola fueron perdiendo parte del control de la política agrícola y otros actores como los Ministerios de Economía y Comercio Exterior comenzaron a formular propuestas de política económica de incidencia directa sobre el sector agrícola, definiendo así, de facto, la política agrícola. Estas tendencias implicaron para el sector agrícola la necesidad de buscar una mayor coordinación con esos actores. Por su parte, la apertura misma, obligó al sector agrícola a mirar el tema de la competitividad como un asunto donde intervienen además de los agricultores, otros agentes como los proveedores de insumos, los industriales y los distribuidores.

Obligado por el cambiante panorama institucional, el Consejo Nacional de Producción (CNP), de ser un actor con un importante papel en la comercialización de alimentos, comienza a evolucionar hacia la generación de información y como un facilitador de acciones de fomento en el sector agrícola llegando a convertirse en el órgano especializado en agroindustria y comercialización agrícola.

Bajo estas condiciones se crea la Comisión Consultiva Nacional sobre Sistemas Agroproductivos, (CCNSA), integrada por funcionarios de diversas instituciones del sector público y por representantes del sector privado. Dentro de sus funciones estaban coordinar y concertar acciones entre el sector público y el sector privado para impulsar la competitividad del sector agroalimentario, coordinar la preparación de los estudios de competitividad, su seguimiento, aprobación, difusión y elaboración de recomendaciones para el mejoramiento de la competitividad de cadenas específicas. No entramos en más detalles sobre esta comisión, indicando en su lugar que evolucionó para llegar a constituirse, por decreto ejecutivo (diciembre de 1997) en la Comisión Nacional de Sistemas Agroproductivos (SIAGRO).

Por diferentes razones, algunas de las cuales se menciona adelante y por otras que están relacionadas con las nuevas prioridades del gobierno que asume en el año de 1998, SIAGRO deja de existir a partir del año 1999. Es interesante observar en todo caso que en la actualidad continúa el interés de parte de diferentes sectores para desarrollar los trabajos que desarrollaba SIAGRO; tal es el caso del sector pesquero y el de la cadena de la palma africana. En el caso del sector pesquero, está pronto a iniciar el análisis de la cadena; en el caso de la palma, hay una solicitud para actualizar la investigación y desarrollar las actividades de diálogo y concertación comprendidas dentro del enfoque de cadenas.

SIAGRO y su institucionalidad

a. Miembros

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
- Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA)
- Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA)
- Unión Nacional de Pequeños Productores Agropecuarios (UPANACIONAL)
- Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SNITTA)
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA)

Además, participaron FAO e IICA en calidad de asesores técnicos y se constituyó una Secretaría Técnica conformada por dos funcionarios del CNP

b. Funciones

Se le encargó a SIAGRO las siguientes funciones:

- Definir las actividades agroproductivas prioritarias que serán objeto de estudio y análisis, de acuerdo con la política económica y productiva del país
- Propiciar las condiciones idóneas para la coordinación y la concertación de acciones técnicas, operativas y administrativas por parte de los actores, para realizar las transformaciones necesarias en los sistemas agroproductivos
- Gestionar los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para la elaboración de estudios y proyectos relacionados con la competitividad de los sistemas agroproductivos
- Comunicar, difundir e informar de los resultados, recomendaciones y propuestas contenidas en los estudios de sistemas agroproductivos, así como hacer las recomendaciones que procedan, a las autoridades competentes de los sectores público y privado y en general a todos los actores involucrados
- Orientar, dar seguimiento y velar por la buena marcha de los procesos y eventos que se generen a lo largo de los estudios de sistemas agroproductivos

Las dificultades

Si bien el balance del trabajo es positivo, los resultados no estuvieron a la altura de las pretensiones iniciales. Aunque se trabajó sobre cadenas como el plátano, la cebolla, la papa, la carne de cerdo, el palmito de pejíbaye, mango y otros, lo cierto es que los logros fueron más en términos de estudios y documentos y menos en acciones concretas que vinieran a mejorar la competitividad de los actores de las cadenas. Algunos de los aspectos que pueden haber influido son:

- Faltó claridad en cuanto a los objetivos de la comisión y sus responsabilidades y hasta adonde debían llegar sus atribuciones

- No se dotó a la secretaría técnica de recursos. Había dos funcionarios de CNP pero aproximadamente un quinto de tiempo
- No hubo una adecuada aplicación de la metodología de cadenas y de los mecanismos recomendados para dar apoyo al diálogo y la concertación
- Parece que afloraron intereses personales; por ejemplo presiones para el nombramiento de algunos consultores, o bien, el uso de la plataforma de SIAGRO como trampolín político
- No se trabajó de cerca con fuentes de financiamiento, bancos, donantes, y otros agentes que pudieran financiar proyectos que resultan de los análisis de las cadenas
- Baja participación y compromiso de algunos actores públicos y privados (agroindustriales e intermediarios)
- Desarticulación entre los resultados obtenidos, los compromisos y la toma de decisiones del tipo de organización.

CONCLUSIONES

1. El nicho Competitividad con Equidad en Cadenas Agroalimentarias es total y absolutamente pertinente con los tiempos y abre francas posibilidades al IICA de prestar una muy valiosa cooperación a los países.
2. La clave del éxito está en lograr un adecuado equilibrio entre la calidad de los conceptos y la calidad y aplicabilidad de los instrumentos que se pongan a disposición de los sectores agroalimentarios en los países.
3. La experiencia desarrollada en el IICA en la aplicación del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción (CADIAC), por la forma en que fue estructurado, puede contribuir al desarrollo de la competitividad con equidad en las cadenas agroalimentarias. La clave para que su aplicación tenga éxito reside en que los actores de las cadenas tengan una participación muy activa en las actividades de investigación, análisis de la cadena, diálogo y concertación.
4. Para que los resultados de las investigaciones, las propuestas para el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones de equidad en las cadenas agroalimentarias puedan concretarse, es imprescindible que sus actores, principalmente los productores estén organizados.
5. El Enfoque CADIAC o cualesquiera otro diseñado para el análisis de la competitividad, se puede aplicar siguiendo su propia lógica y secuencia. Sin embargo, lo ideal es que exista en los países alguna estructura institucional encargada de conducir el proceso de modernización de la agricultura; una especie de sistema nacional para el apoyo de la competitividad de la agricultura. Es en el seno de estas estructuras donde los resultados

de cualquier enfoque o metodología podría rendir mejores resultados. Los ejemplos de Colombia con los Acuerdos Sectoriales de Competitividad y el de Costa Rica la Comisión Nacional de Sistemas Agroproductivos (SIAGRO) son ilustrativos del tipo de organización.

6. Para iniciar un proceso para el desarrollo de la competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias en un determinado país, un primer paso podría ser la constitución de una instancia público - privada articuladora de los esfuerzos. La secuencia general de un proceso de esta naturaleza podría ser como aparece en la siguiente figura.



BIBLIOGRAFIA

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe. Serie de políticas y estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.**
- Bourgeois, R.; Herrera, D. 1996. CADIAC. Cadenas y Diálogo para la Acción. Enfoque Participativo para el Desarrollo de la Competitividad de los Sistemas Agroalimentarios. San José, CR, IICA.**
- Díaz, R.; Cárdenas, L.; Cordero, M. 1996. Estudio de la cadena agro-productiva de la palma aceitera. Resumen de resultados, conclusiones y recomendaciones. San José, C.R. CANAPALMA.**
- Echeverría, R. 2000. Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL 70. Santiago de Chile.**
- Herrera, D. 1998. CADIAC. Cadenas y Diálogo para la Acción. Metodología para la elaboración de Tipologías de Actores. San José. CR, IICA.**
- Rojas, M. 1996. Comisión Consultiva Nacional de Sistemas Agroproductivos. Documento para Discusión. San José, CR, IICA.**
- Roldán, D.; Espinal, C.. 1998. ¿Son posibles los acuerdos de competitividad en el sector agroproductivo?. Colección Documentos IICA 3 Serie Competitividad. Bogotá, Colombia.**

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

Samir, M.; Sanz, J. 1994. *Estadísticas del Sistema Agroalimentario. Conceptos y métodos de elaboración*. San José, CR, IICA.

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de octubre del 2000
con un tiraje de 300 ejemplares**

<u>DATE DUE</u>
DE/UEL 2005

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA A
SEDE CENTRAL / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-0222 / Fax (506) 216-0223
Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr / Sitio web: www.iica.ac.cr