

# Cadenas alimentarias

## Políticas para la competitividad

*El Enfoque de Cadenas y el Diálogo para la Acción son instrumentos ágiles para la concertación de políticas nacionales para la agricultura.*

**Julio Hernández**

*Coordinador, Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales, IICA*

**Danilo Herrera**

*Especialista en Políticas y Negociaciones Comerciales, IICA*



La Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) promueve la utilización del Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción<sup>1</sup>, como un instrumento para el diseño e implementación de políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe.

Con el propósito de avanzar hacia una mayor competitividad, el enfoque plantea como fundamento estratégico lograr la organización de la cadena. Esto es la conformación de espacios de discusión y diálogo formales y permanentes —con participación de representantes de los actores de los distintos eslabones y del gobierno mismo—, donde se definen políticas y acciones específicas para fortalecer la competitividad<sup>2</sup> y donde los actores puedan coordinarse

mejor. La conformación de un Comité de Cadena y el establecimiento de una Secretaría Técnica básica son necesarios para el seguimiento de los acuerdos y su ejecución.

Se busca que el instrumento facilite la canalización de financiamiento para el fomento de las innovaciones tecnológicas, la sanidad, la industrialización y creación de valor agregado de los productos, la extensión agropecuaria, etc. De esta forma, las cadenas pueden permanecer en los mercados en forma duradera, es decir, ser competitivas.

Estas notas sintetizan el marco conceptual y operativo que sustenta el desarrollo de esta línea de trabajo; además, a modo de ilustración, se presenta en síntesis la experiencia de Honduras<sup>3</sup>.

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

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

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

*La cadena agroalimentaria es un conjunto de acciones y actores que intervienen y se relacionan técnica y económicamente desde la actividad agrícola primaria hasta la oferta al consumidor final, incorporando procesos de empaque, industrialización o transformación y de distribución.*

### ¿Qué es una cadena agroalimentaria?

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



Se utiliza el concepto de cadena agroalimentaria para referirse a productos específicos (la cadena del arroz, la cadena de la carne, etc.); su uso se extiende a productos agrícolas cuyo destino no es el consumo humano alimentario (como la madera o el tabaco) y hablamos entonces de cadenas agroindustriales.

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

Evidentemente, en la realidad las cadenas no son lineales y las actividades pueden ubicarse a lo largo y ancho de un país en distintas regiones y territorios.

### ¿Por qué es útil el concepto de cadena?

De forma simplificada, podríamos definir el Sistema Agroalimentario (SAA) como un conjunto articulado y entrelazado de cadenas agroalimentarias. La utilidad del concepto de cadena radica en que permite hacer un corte en el SAA y analizar de manera separada una parte de este (la cadena de los lácteos, por ejemplo).

## Sistema Agroalimentario y Cadena

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

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

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

*‘Fuente: “La cadena alimentaria de la carne bovina en Córdoba”, Geymonat, A.; Donadoni, M; Granda, J.; Vagnola, A. y Regolini, M. Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Desarrollo Regional, 1998.*



### ¿Por qué es necesario utilizar el concepto de cadena agroalimentaria?

Para las instituciones públicas y las organizaciones privadas que buscan el mejoramiento socioeconómico de la población dedicada a la agricultura, es absolutamente insuficiente focalizar su interés y acción solo en la producción de cultivos y crías; de poco sirve el incremento de la productividad en las fincas si los procesos de empaque, procesamiento y distribución son ineficientes (o al contrario).

En la actualidad, la exposición de la producción doméstica a la competencia internacional (tanto en los mercados internos, como en los externos o en ambos), exige que una alta productividad caracterice a todas y cada una de las actividades de la cadena. Para lograr este objetivo, la coordinación entre actores de distintos eslabones y las alianzas son un camino eficaz.

### El abordaje práctico de los conceptos

Pretendemos que los conceptos aquí esbozados puedan convertirse en instrumentos de apoyo a la transformación productiva de las cadenas agroalimentarias.

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

### ¿Qué son los acuerdos de competitividad?

El Acuerdo de Competitividad<sup>4</sup> consiste en un marco formal de diálogo y de concertación público-

privado, creado con el fin de alcanzar consensos sobre políticas y acciones que ayuden a reforzar la competitividad de la cadena.

Para llegar a estos acuerdos se plantea, como primer paso, la elaboración de un **diagnóstico** que revele los problemas y fortalezas en la producción primaria, la industria y la distribución, como también una adecuada caracterización de las relaciones entre los actores de la cadena. Asimismo, es necesario conocer cómo impacta el entorno. Efectivamente, para orientar los cambios y disponer de un panorama completo sobre los factores que determinan la competitividad de la cadena, se necesita disponer de un análisis del entorno internacional que la rodea, el cual permita evaluar los riesgos y oportunidades que el proceso de apertura conlleva.

Aunque se requiere un análisis particular para cada cadena, se observa, en general, que el comercio agroalimentario ha crecido a tasas mayores que las economías, debido en parte a la globalización y a los avances en las negociaciones multilaterales, que han logrado disminuir los aranceles y una mayor facilitación del comercio. En asocio, las dinámicas internas de cada país han tornado más compleja la red de interacciones económicas de la agricultura, para dar cabida al uso de mejores tecnologías de producción, transformación y distribución. Aparecen también nuevos hábitos alimentarios motivados por cambios en la relación de la población urbana y rural, la influencia de la publicidad de empresas alimentarias multinacionales, la reorganización mundial de las escalas de producción y la rentabilidad de las grandes corporaciones. Repercute, además, una mayor conciencia de los consumidores sobre la inocuidad de los alimentos.

En el orden nacional también se necesita una perspectiva de los factores del entorno que contribuyen a encadenamientos exitosos; entre tales factores está el compromiso de la institucionalidad pública con el desarrollo de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, incluyendo las políticas macro, comercial y sectoriales. Cuenta, en otro ángulo, la situación de la infraestructura nacional relacionada con la cadena, así como la claridad respecto de la contribución de las organizaciones privadas al mejoramiento de la competitividad de las cadenas.

<sup>4</sup> Hemos tomado el término “Acuerdo de Competitividad” del proceso desarrollado en Colombia alrededor de esta iniciativa.



## Factores determinantes de la competitividad sistemática



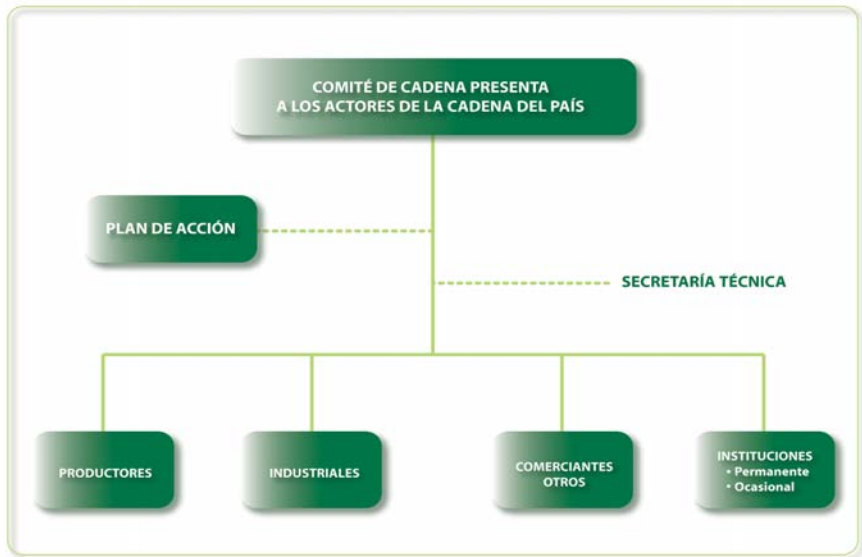
En el fondo, lo que se plantea es la necesidad de precisar cómo las interacciones de factores exógenos y endógenos a las cadenas influyen en su competitividad; en este sentido, los desarrollos sobre la “competitividad sistémica”<sup>5</sup> son muy útiles, pues establecen que esta se construye en el marco de una interacción de factores macro, mezo, meta y micro.

Como segundo paso del Acuerdo de Competitividad es muy útil elaborar una **visión de futuro de la cadena** compartida por los actores: “¿Cómo queremos o esperamos que sea la cadena dentro de un cierto período? ¿Muy productiva, con productos diferenciados, posicionada en el mercado interno y logrando exportar?”. Se trata de una perspectiva que considera las fortalezas y debilidades de la cadena y la viabilidad de hacer cambios.

compromisos y en última instancia aseguran el esfuerzo para que el Plan de Acción pueda ejecutarse. Para tales fines, se conforma un Comité de Cadena integrado por actores representativos de los distintos eslabones, incluyendo el Gobierno y principalmente el Ministerio de Agricultura.

### Acuerdos de competitividad y política sectorial agrícola

Los acuerdos de competitividad y los planes de acción generan soluciones privadas y públicas; muchas de las privadas se relacionan con los mecanismos de formación de los precios y la distribución de las utilidades a lo largo de la cadena. En lo que concierne a las de responsabilidad pública, aparecen dos fuentes: 1) las soluciones que corresponden a los ministerios de agricultura (MAG) y demás instituciones del sector, normalmente en temas como riego, tierras, asistencia técnica y otros; y 2) soluciones cuyo ámbito de responsabilidad está fuera de los MAG.



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

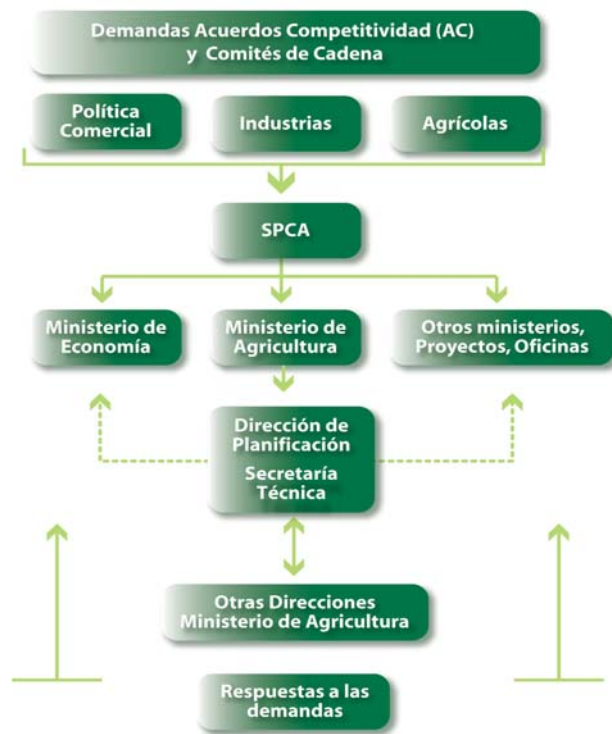
Ello nos lleva al tercer paso del Acuerdo; para lograr la visión de futuro se necesita un **Plan de Acción**. Este es un conjunto de políticas y acciones que buscan superar los cuellos de botella de la cadena y apuntan a alcanzar la visión de futuro concebida.

El Acuerdo de Competitividad termina de conformarse mediante el establecimiento de **Mecanismos de Seguimiento**, que permiten el “monitoreo” de acciones, acuerdos y

El Acuerdo de Competitividad termina de conformarse mediante el establecimiento de **Mecanismos de Seguimiento**, que permiten el “monitoreo” de acciones, acuerdos y

Pero queda pendiente el conjunto de demandas cuya respuesta no es responsabilidad de los MAG, sino que tienen que ver con las políticas industriales, de salud, de comercio exterior y otras. Este es un tema crítico para el éxito de los acuerdos de competitividad, puesto que la implementación de las soluciones dependerá del liderazgo de los MAG y de su capacidad para convencer de su idoneidad a los ministerios colegas. Y esto es complicado si observamos que, en general, a partir del ajuste estructural, la institucionalidad agrícola ha tendido a perder peso relativo. Esto nos lleva al siguiente tema: para el logro de cadenas exitosas es deseable la existencia de una Política Nacional Agroalimentaria.

### Sistema de Productividad y Competitividad Agroalimentaria



### Acuerdos de competitividad y Política Nacional Agroalimentaria

En el gráfico “Sistema de productividad y competitividad agroalimentaria”, se representan de arriba hacia abajo las demandas que surgen de los acuerdos de competitividad; de abajo hacia arriba están las respuestas institucionales. De los distintos acuerdos (AC1, AC2..., ACn) surgen demandas y propuestas de políticas, acciones e inversiones, donde solo algunas son de naturaleza agrícola.

Es necesario, entonces, pensar en un modelo institucional en el que todas las demandas sean canalizadas hacia las distintas instituciones responsables a través de una instancia institucional, no burocrática pero con respaldo legal, facilitadora de la competitividad agroalimentaria; una especie de Sistema Nacional de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (SPCA como aparece en el gráfico<sup>6</sup>). Le correspondería a la secretaría del SPCA dar seguimiento a las distintas demandas y al cumplimiento de los compromisos públicos.

En lo referente a las demandas agrícolas, serían remitidas a la Dirección de Planificación del MAG, que asumiría dos tareas: en primer lugar, dar seguimiento a las demandas agrícolas en las distintas direcciones del ministerio; la segunda, dar seguimiento y apoyar la implementación de las soluciones en otros ministerios (flechas en puntos).

### El caso de Honduras<sup>7</sup>

La Mesa Agrícola Hondureña (MAH), que inició en octubre de 2002, se constituyó como foro de concertación entre los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias más importantes del país. En su seno se planteó la problemática de las cadenas en las distintas áreas estratégicas del sector agroalimentario.

Asimismo, todos los insumos obtenidos en la MAH sirvieron de fundamento para el diseño y elaboración de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural Hondureño 2004-

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

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

## *La exposición de la producción doméstica a la competencia internacional exige una alta productividad en todas y cada una de las actividades de la cadena. Para lograrlo, la coordinación entre actores de distintos eslabones y las alianzas son un camino eficaz.*

2021. El enfoque participativo de las cadenas agroalimentarias es uno de los instrumentos de mayor trascendencia en esta Política de Estado para alcanzar niveles superiores de competitividad nacional.

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

Se dispone, además, de respaldo jurídico al proceso, a partir de la implantación de un Acuerdo Ministerial que contiene la normativa que rige los Comités de Cadenas. El Acuerdo Ministerial constituye la personería jurídica de los Comités de Cadenas.

Las cadenas integradas a la fecha son las siguientes:

- **2003**  
Cadena del rubro de los lácteos  
Cadena del rubro de la palma africana
- **2004**  
Cadena del rubro hortícola  
Cadena del rubro porcícola  
Cadena del rubro bovino
- **2005**  
Cadena del rubro apícola  
Cadena de granos básicos (en proceso de integración)

### **Avances en acciones y políticas**

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

#### **Cadena de palma africana**

- Activación y apropiación por parte del Comité de Cadena de recursos disponibles para el sector, mediante el

Decreto Legislativo 144-2001 por 17 millones de lempiras (Lps), para ser utilizados en capacitación y transferencia de tecnología.

- Diseño y ejecución de un Programa de Capacitación 2005:
  - Desarrollo de 387 talleres en temas como fertilización, control de malezas, cosecha, siembra y control fitosanitario.
  - 40 seminarios sobre administración.
  - 16 cursos sobre cultivo de palma.
  - Costo del programa: Lps 4,1 millones.
- Preparación de un estudio de factibilidad para el Banco Centroamericano de Integración Económica (US \$ 7.0 millones); implica la siembra y replante de 7.206 hectáreas de palma africana en cuatro departamentos. El proyecto, denominado CORACOY, fue aprobado por el BCIE en marzo, y actualmente (junio 2005) se está procediendo a su formalización. Representa la primera etapa de un proyecto mayor, que incluye el replante y expansión de 28 mil hectáreas de palma africana.

#### **Cadena hortícola**

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

#### **Cadena apícola**

- Elaboración, por parte de la Secretaría Técnica, y presentación oficial del Proyecto para el Fomento y Desarrollo de la Apicultura en los departamentos de Colón, Yoro y El Paraíso a la Cooperación Canadiense por US \$ 300 mil (aprobación pendiente).
- Elaboración por parte de la Secretaría Técnica y presentación oficial del Proyecto Apoyo a la Transformación y Comercialización de Productos Apícolas, por US\$ 250 mil, en ocho departamentos del país. (Aprobado, pendiente de desembolso)

- Desarrollo de iniciativas como el Congreso Centroamericano de Apicultura, el cual se llevó a cabo del 19 al 20 de mayo, 2005.
- Diversas capacitaciones en temas de sanidad y diversificación, apoyados por diferentes instituciones relacionadas con el rubro.

#### **Cadena de lácteos**

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

#### **Cadena bovina**

- Se elaboró el Acuerdo Marco de Competitividad para ser analizado en el seno del Comité. Su discusión está pendiente.
- La posición del Comité de Cadena ha sido que mientras el gobierno no solucione el problema de financiamiento, no hay interés de participar en el enfoque de cadenas agroalimentarias.
- No obstante lo anterior, se ha reactivado la Secretaría Técnica, se han presentado varios subproyectos que han despertado el interés de la cadena y se espera que en el mes de junio 2005 se celebre la quinta reunión oficial del Comité.

#### ***Producción de alimentos: algunos condicionantes***

Hay una serie de factores que condicionan la producción mundial de alimentos y que repercuten en la posibilidad de alcanzar acuerdos de competitividad exitosos y que es necesario tener en cuenta. El logro de la competitividad de las cadenas agroalimentarias tendrá que alcanzarse en mercados globalizados, altamente competidos, pero también, y no en pocos casos, altamente distorsionados por los grandes montos de subsidios a la agricultura de los países desarrollados. Además, las cadenas agroalimentarias tendrán que acatar normas y acceder a tecnologías que les permita producir alimentos inocuos para estratos

sociales cada vez más exigentes en cuanto a normas de mercadeo, sanitarias y ambientales.

Al mismo tiempo, sin embargo, aparecen contradicciones. Se busca que los consumidores puedan realizar libremente sus compras de alimentos, con información fidedigna y educación nutricional. ¿Qué tan congruentes y alcanzables son estos objetivos en América Latina y el Caribe, una región caracterizada por bajos niveles de alfabetización y niveles altos de pobreza?

En cualquier escenario, el papel de la tecnología será determinante en la consecución de competitividad en las cadenas, empezando por la producción primaria al tender a disminuir el número de hectáreas per cápita, y al reducirse también las fuentes de agua, tanto en cantidad como en calidad. El agua se requiere tanto para la producción de biomasa como para los procesos agroindustriales y el consumo en centros de población en franco crecimiento.

#### ***Una reflexión final***

El Enfoque de Cadenas y Diálogo para la Acción puede ser un instrumento útil para la identificación, formulación e instrumentación de políticas agroalimentarias, siempre y cuando se den ciertas condiciones. Mencionamos algunas:

- que haya un compromiso de los actores para participar en la iniciativa. Este es un trabajo en el cual los actores de la cadena son los protagonistas principales; si no tienen deseo de participar, no es conveniente desarrollar acuerdos;
- que haya, al mismo tiempo, un compromiso de participación por parte del gobierno;
- que exista un marco legal que cubra la formación de comités, etc.;
- que exista una política nacional de competitividad, un marco de políticas macro, comerciales y otras que aliente los encadenamientos;
- que haya organizaciones de productores sólidas, con poder de negociación frente a los eslabones de procesamiento y distribución.

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