



► InterCambio ◀

Área de Comercio y Agronegocios

EL IICA y las Cadenas Agroalimentarias. Avances y tareas pendientes

Por: Danilo Herrera
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-

► 1. Introducción

Durante los últimos años, el IICA ha desarrollado una importante cantidad de trabajo alrededor de las cadenas agroalimentarias. Anteriormente nuestra labor se centraba mucho en apoyar la competitividad del eslabón primario. Hoy día, en parte por la presión que ejerce el proceso de apertura, hemos tenido que preocuparnos por lo que pasa en toda la cadena. Pero tampoco como intrusos porque se ha demostrado que la contribución que hace la agricultura a la producción nacional va más allá del aporte que hacen los agricultores en las fincas. Los trabajos alrededor de las cadenas agroalimentarias, han sido ejecutados por funcionarios de las Oficinas del IICA en los países como de la Sede Central. Fundamentalmente, se han desarrollado acciones en dos grandes ámbitos de trabajo, a saber, a) generación de metodologías para el análisis de las cadenas y b) apoyo a la conformación de organizaciones de cadena y de seguimiento a su gestión.

En el primer ámbito, en el metodológico, se trata de metodologías que ayudan a desarrollar investigaciones para precisar cuales son las principales factores que limitan la competitividad de las cadenas como las posibles soluciones, y en el segundo, el operativo, se trata principalmente de estimular procesos de diálogo y de concertación entre los actores de una determinada cadena agroalimentaria, que conduzcan a la definición concertada de acciones en el marco de un plan estratégico que les permita, de manera integral, ir superando los problemas más acuciantes y potenciando las oportunidades que ofrece el entorno. Se propone además la consolidación y sistematización de este diálogo mediante la conformación de una especie de comité representativo de todos los eslabones (Comité de Cadena). Las investigaciones de cadena son un insumo para que estos comités elaboren su plan estratégico o plan de acción.

► Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación son propios del autor y no necesariamente representan el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Estas notas a modo de reflexión tienen como propósito hacer un breve recuento de avances logrados por el IICA en este tema, y sugerir cuales pueden ser las prioridades en cuanto a trabajos pendientes.

► 2. Objetivo del trabajo del IICA. Conceptos

El IICA se ha planteado como objetivo en este campo, colaborar con los países a fin de que los actores de las cadenas agroalimentarias se articulen y se coordinen mejor, de suerte que ello conduzca a cadenas más competitivas.

La cadena agroalimentaria es un concepto que involucra al conjunto de actividades económicas y de actores que intervienen desde la actividad primaria hasta la oferta al consumidor final, incorporando procesos de industrialización de los productos agrícolas, su empaque y la distribución. Estas son las *actividades básicas de la cadena*. Pero también existen otro conjunto de actividades que si bien no se consideran parte de la cadena son muy importantes porque permiten su operación; se trata de las actividades que se encargan de la provisión de insumos, equipos y servicios que se denominan *actividades de apoyo a la cadena*.

La cadena por su parte, se relaciona con el resto de la economía nacional y hay factores del entorno que afectan su desempeño positiva o negativamente. Este es el caso de la infraestructura de caminos, puentes, servicios portuarios y otros, como también, existen instituciones que definen políticas macro y sectoriales que repercuten en su desempeño. También, el entorno internacional repercute sobre el desempeño de la cadena, por ejemplo los acuerdos comerciales que un país suscribe, la evolución de los precios internacionales, los subsidios a la producción mundial, etc.

Podemos entender la competitividad como la capacidad de una cadena agroalimentaria para estar presente en los mercados en forma duradera.

Esta capacidad va a depender en mucho de si la cadena logra alcanzar tres objetivos:

- Si logra ser eficiente desde el punto de vista técnico y económico; implica por ejemplo consideraciones sobre los rendimientos agrícolas e industriales, los costos de producción e industrialización, la calidad de los bienes, la distribución de los bienes producidos, los precios de venta, etc.
- Una distribución equitativa de los ingresos y de las utilidades a lo largo de la cadena. Es un tema que tiene connotaciones sociales pero también técnicas y económicas. Por ejemplo, actores en condiciones económicas precarias no podrán suplir los bienes con la alta calidad que exige el mercado, pudiéndose afectar toda la cadena.
- Procesos agrícolas, industriales y de distribución comprometidos con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Por ejemplo, la destrucción de los suelos puede acabar con la cadena local. Además de las consideraciones éticas, es un tema que cada vez mas tiende a ser reconocido por el mercado, generando ingresos adicionales a los actores de las cadenas.

► 3. Avances

Un balance serio, requiere de un análisis país por país. No obstante, a riesgo de simplificar demasiado, un intento de síntesis y refiriéndonos a los dos grandes ámbitos de trabajo, mencionados en la introducción, se plantean las siguientes conclusiones iniciales:

a. Metodologías y estudios de cadena.

El IICA ha avanzado bastante en el diseño de metodologías para la elaboración de estudios de cadena pero queda mucho espacio para su mejoramiento. Los estudios de cadena son importantes porque permiten hacer una caracterización técnica, económica, social y



ambiental de las actividades y los actores de la cadena; muestran sus puntos débiles y fuertes; hacen un análisis objetivo de las oportunidades y de los peligros asociados al entorno de la cadena; permiten contestar a preguntas como donde estamos en cuanto a la situación de competitividad de la cadena, hacia adonde debemos ir y que debemos hacer para llegar. Y en consecuencia posibilitan la elaboración de planes de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de su competitividad de la cadena. No obstante, la experiencia ha mostrado que no son un factor condicionante para avanzar con el trabajo de organización de la cadena, que es realmente la condición clave para progresar hacia una mayor competitividad. Se puede hacer el mejor estudio que se pueda concebir, pero evidentemente, por si solo, no va a cambiar la situación de competitividad de la cadena. El estudio puede tener efectos positivos cuando los actores disponen de una organización con representación de los distintos eslabones, donde toman acuerdos para superar problemas y los ejecutan. En este sentido, los estudios se convierten en un insumo que ayuda a la cadena organizada a definir los problemas prioritarios y sus posibles soluciones.

b. Conformación de organizaciones de cadena.

El IICA ha ganado una rica experiencia al estimular y acompañar procesos de conformación de organizaciones de cadena, llámese comités consultivos, comités de cadena, etc. La experiencia acumulada por ejemplo en Colombia es señera, sin dejar de mencionar los trabajos realizados en países como Panamá, Ecuador, Honduras y otros de donde también se extraen experiencias muy valiosas. La organización de cadena, *es el factor crucial para facilitar el mejoramiento de la competitividad del rubro*, porque se trata de espacios de discusión permanentes, donde representantes de los diferentes eslabones y del gobierno tienen la posibilidad adoptar decisiones para potenciar las fortalezas de la cadena como de buscarle solución a las debilidades¹. Es claro que se trata de una cultura nueva, donde las relaciones entre los

actores de la cadena, que tradicionalmente han sido de confrontación, se busca puedan ir siendo sustituidas por relaciones de colaboración. Es uno de los elementos de dificultad que no es fácil de superar en ciertas cadenas.

La experiencia muestra que para iniciar este proceso de diálogo y de concertación, no es imprescindible la realización de un estudio de la cadena. Si hay dificultades para realizarlo, puede sustituirse por un trabajo de consultas y reuniones con presencia de informantes calificados provenientes de las organizaciones y gremios de la cadena, de las instituciones públicas que se relacionan con la cadena, de la academia y de otros ámbitos. Con esta información la cadena representada en el Comité de Cadena, muy bien puede iniciar el proceso de toma de decisiones para mejorar la competitividad del rubro.

No se pretende con esto devaluar la importancia que tiene un estudio de la cadena. Un buen análisis de la cadena tienen la virtud de que puede precisar de manera objetiva los cuellos de botella que restringen la competitividad de la cadena y ponerlos en orden de prioridad. En este sentido supera los resultados que se obtienen a través de informantes calificados que normalmente están influidos por prejuicios y tiende a sustentarse en el "me parece". El análisis de cadena tiene la virtud de que puede desagregar la cadena en categorías de actores y circuitos, incluso por región y mostrar cómo se articulan las distintas regiones o territorios. Lo que sucede es que se trata de una técnica de investigación relativamente novedosa, para lo cual no siempre se encuentran los técnicos idóneos, o si están, no siempre se dispone de los recursos para financiar su realización. Sin embargo, las dificultades que se encuentren para elaborar un estudio no deben obstaculizar el inicio de los trabajos alrededor de una cadena.

c. Monitoreo de la competitividad.

Más recientemente, una experiencia de especial relevancia, proviene del apoyo que hizo la Oficina del IICA en Colombia para el diseño de

1. En algunas circunstancias, como complemento al Comité Nacional, puede ser necesaria la conformación de Comités Regionales.

un observatorio de competitividad que entre otras cosas permite mirar los cambios que van ocurriendo en la competitividad de las cadenas. Se trata de un instrumento de suma utilidad para los comités de cadena como para todos sus actores y otros usuarios, que deberá ser muy tomado en cuenta por las posibilidades que tiene de ser replicado en otros países.

4. Las prioridades en cuanto a cadena agroalimentarias.

Las prioridades para el IICA deben estar marcadas por las prioridades de los países. Posiblemente el mayor reto que tienen los Ministerios de Agricultura es acompañar a los sectores productivos en el proceso de apertura comercial y propiciar que peligros consustanciales a la apertura, se puedan convertir en grandes oportunidades, de suerte se generen incrementos en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales para el mercado interno y para la exportación. Hay una verdadera urgencia por parte de las instituciones del sector agroalimentario para dar respuestas muy concretas y diseñar estrategias para el mejoramiento de la competitividad. En este sentido, consideramos que el IICA debería estar avocando, sin dilaciones de ninguna índole, de manera muy prioritaria a estimular, capacitar y acompañar a los países en la tarea de organizar a los actores de las cadenas agroalimentarias, comenzando por las más sensibles. El IICA dispone de la capacidad y conocimiento para acometer esta tarea.

En síntesis, reconociendo, a) la experiencia que han ganado el IICA en el tema de los mecanismos para la organización de las cadenas en comités u otras instancias; b) la importancia que tienen estas organizaciones de cadena para impulsar acuerdos que ayuden a mejorar la competitividad agroalimentaria, y c) las urgencias que tienen los

países en lograr mejoras en el desarrollo de la competitividad en las fincas y en las industrias agroalimentarias, el IICA debería dedicar sus mayores esfuerzos conforme al siguiente orden en cuanto a prioridades. En primer lugar, a ofrecer las capacidades de que dispone para ayudar a los países a que los actores de las cadenas agroalimentarias se organicen como cadena; en capacitar para estos fines y en acompañar los procesos en la medida de nuestros recursos y posibilidades. Además, esto nos lleva a reconocer la cadena y principalmente la cadena organizada, como un espacio donde muy bien el IICA puede desarrollar trabajos en equipo en apoyo a su competitividad y aprovechar de manera articulada sus capacidades en materia de sanidad, comercio, desarrollo tecnológico, pequeña industria, desarrollo rural, negocios agrícolas, etc. El segundo campo de trabajo, relevante, pero que no debe retrasar el anterior, corresponde a la necesidad de mejorar las metodologías disponibles para la realización de estudios detallados de cadenas agroalimentarias; asimismo, el diseño de metodologías "rápidas" y de indicadores que puedan dar una idea general de la problemática de una determinada cadena; además, la documentación de experiencias tenidas en cuanto a la organización de cadenas; finalmente, han aparecido con fuerza los trabajos sobre cadenas agroalimentarias en territorios específicos, lo cual plantea algunas inquietudes conceptuales y metodológicas que será oportuno ventilar oportunamente.

En la parte operativa, al interior de la institución, el trabajo de actualización metodológica, en términos generales, se puede coordinar desde la sede central con la participación de distintos especialistas regionales y en su momento, en consulta con las Oficinas. En lo que toca al trabajo de organización de los actores de las cadenas, en los países donde exista interés, el IICA está en capacidad de promoverlo y apoyarlo a través de sus Oficinas.