

Institucionalidad en las cadenas agroindustriales. Elementos para el diseño de políticas

Institutionality in Agroindustrial Chains. Elements for The Design of Policies

Rafael Díaz Porras, Vinicio Sandí Meza

rafael.diaz.porras@una.cr

Fecha de recibo: 1 de agosto del 2017. Fecha de corrección: 7 de febrero del 2018. Fecha de aceptación: 2 de mayo del 2018. Fecha de publicación: 12 de junio del 2018.

RESUMEN

En este artículo se discute el ámbito de la institucionalidad de las cadenas en el diseño de políticas productivas. Se parte de la existencia de un nivel meso en las cadenas productivas, cuya estructura y alcance tiene un impacto específico en el desarrollo competitivo de esta y en su sostenibilidad, que es determinado por la naturaleza de las organizaciones que lideran el mesonivel y los requerimientos de la cadena global en que participan. A partir de los enfoques de la competitividad sistémica y cadenas globales de valor, se propone que el mesonivel de las cadenas constituye una aproximación a las organizaciones que dan contenido en ese nivel, en tanto instancia que incide en el desarrollo de políticas productivas. La institucionalidad de las cadenas se vincula con su estructura productiva, las organizaciones, la naturaleza del producto y la cadena en su globalidad. Finalmente, en este marco analítico, es importante entender los desafíos, contradicciones y potencial que tiene la institucionalidad de la cadena para impulsar su competitividad y sostenibilidad.

Palabras claves: institucionalidad, encadenamiento, organizaciones, políticas productivas.

ABSTRACT

This article discusses the scope of agroindustry chains institutionalality in the design of productive policies. In the first place, it is assumed the existence of a meso level in the productive chains, whose structure and scope have a specific impact on its competitive development and sustainability, which is determined by the nature of the organizations that lead the meso level and chain's requirements. From both, the systemic competitiveness and global value chains perspectives, it is proposed that the meso level of the chains constitutes an instance that determines its productive policy making. The institutionalality of the chains is linked to its productive structure, the production organizations, the nature of the product and the chain as a whole. Finally, with this framework, it is important to understand the challenges, contradictions and potential that face the institutionalality of the chain to boost its competitiveness and sustainability.

Keywords: chaining, organizations, productive policies and institutionalality



1. Introducción

Las agro cadenas, que en esencia son un espacio productivo, han constituido también un espacio en el cual se han desarrollado políticas que fundamentan una institucionalidad, organizaciones e instituciones para fortalecer el sector productivo. En relación con la institucionalidad de la cadena, se debe considerar que su origen es muy variado, pasando desde los casos de las cadenas agroindustriales, tales como las tradicionales de exportación (café, banano, caña de azúcar), hasta las tradicionales vinculadas al mercado interno como la producción de granos básicos y, más recientemente, aquellas relacionadas con actividades agroindustriales de exportación no tradicionales (flores, piña, melón, etc.).

Este artículo centra su atención en el impacto de la presencia de instituciones –que configuran la institucionalidad propia de la cadena– sobre el desarrollo competitivo en el espacio del llamado mesonivel de las cadenas; concepto adaptado desde el enfoque de la competitividad sistémica. En ese sentido, el documento persigue como objetivo central argumentar que el mesonivel de las cadenas es una instancia que incide en el desarrollo de políticas productivas y ubicar las organizaciones que dan contenido a ese nivel.

2. Acercamiento teórico-conceptual

2.1 El mesonivel de la cadena productiva

El concepto de mesonivel es parte del enfoque de la competitividad sistémica (Esser , Hillebrand y Messner, 1996) y ubica los determinantes de la competitividad en cuatro niveles: el meta, el macro, el meso y el micro. Tal como se observa en la figura 1, la competitividad se logra a partir de la interacción y alineamiento de los diferentes niveles.

El mesonivel se refiere al espacio en el que se definen políticas sectoriales, que en el enfoque de la competitividad sistémica se desarrolla a partir de la interacción de actores del sector productivo entre ellos y con los actores de los otros niveles (meta, macro y micro). La agenda incorpora temas de la estructura del sector, la infraestructura, el comercio internacional, los aspectos ambientales, la tecnología, la educación y los temas laborales.

En el mesonivel se puede entender la ubicación de la dimensión institucional del enfoque de cadenas globales de mercancías. En efecto, este enfoque en su versión inicial identifica cuatro dimensiones para el análisis de las cadenas (Gereffi y Fernández-Stark, 2011, pp. 5-11): la dimensión productiva (insumo-producto), la dimensión geográfica (localización), la dimensión de la gobernanza (orientación y control) y la dimensión institucional (instituciones y políticas).



Figura 1. Determinantes de la competitividad sistémica

Fuente: Tomado de Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer, 1998, p. 1. Traducción propia.

Por lo tanto, debido a la naturaleza de la dimensión institucional del enfoque de cadenas, se le puede ubicar en el espacio del mesonivel del enfoque de la competitividad sistémica. De hecho la dimensión institucional refiere a la forma en que las condiciones locales, nacionales e internacionales configuran la cadena. En la medida en que la cadena está incrustada en dinámicas económicas sociales e institucionales locales, estas son determinantes para la inserción en las cadenas globales (Gereffi y Fernández-Stark, 2011, p. 11). En esta dimensión se incluyen elementos económicos como la disponibilidad de recursos tanto materiales como financieros, la disponibilidad de la fuerza laboral y los elementos institucionales referidos a políticas fiscales, regulaciones de todo tipo y políticas de fomento, educación e innovación.

En este espacio (el mesonivel) las *organizaciones interprofesionales* (OIP), se constituyen en los núcleos clave de la institucionalidad, en tanto que en el mesonivel se ubican las organizaciones propias de la cadena, como resultado de una capacidad organizativa, que va más allá de las organizaciones productivas (ver figura 2). Es ahí donde las OIP cumplen su función y se constituyen en las organizaciones nodo del mesonivel de las cadenas. Las OIP interactúan con otras instancias que participan en el mesonivel, tanto de los actores de la cadena como de las instancias gubernamentales (incluidas organizaciones gubernamentales híbridas, según las denominan Cháves y Sáenz, 2013). Otro grupo de actores relevantes lo constituyen las organizaciones externas a la cadena. Por el carácter nacional de esta visualización del mesonivel de la cadena, las vinculaciones internacionales no se hacen visibles. Más adelante se ubica este aspecto.



Figura 2. Organizaciones del mesonivel de la cadena

Fuente: Elaboración propia.

Las OIP tienen su antecedente en Francia y han estado presentes en la institucionalidad agrícola europea y latinoamericana. En el caso español, se les reconoce como entidades de carácter privado que agrupan entidades representativas de la cadena agroalimentaria, para un producto o grupo de ellos, a efectos de mejorar la eficiencia global. En ese sentido, constituyen un instrumento de vertebración sectorial (Herrera-Campos y Casorla-González, 2006, p. 37).

Estas organizaciones interprofesionales están en el centro de la red de organizaciones del mesonivel de las agrocadenas, pero con cierto nivel de autonomía. El carácter de estas

organizaciones es diferente al de las organizaciones directas de los actores productivos, sean organizaciones productivas, asociaciones gremiales, etc. y también de las organizaciones gubernamentales.¹

2.2 Las OIP en la dinámica del mesonivel de las agrocadenas

La funcionalidad de las organizaciones interprofesionales (OIP) tiene varios aspectos. A efectos de la formulación de políticas y estrategias para el mejoramiento competitivo, interesan los aspectos de incidencia en la agenda de políticas de la cadena y los instrumentos que involucra.

En primera instancia, se tiene la orientación muy propia de las OIP hacia la definición de políticas y estrategias productivas en las cadenas, lo que las ubica en el contexto de las redes de políticas², en forma cercana a lo establecido por Zimmerman:

El concepto de redes de políticas radica en la observación que las políticas de reformas estructurales y sectoriales del Estado deben ser negociadas y acordadas por los mismos actores que tienen un interés al respecto por que logran mayor aceptación y mayor probabilidad de implementación. (Zimmermann, 2004, pág. 117)

Sin embargo, en este documento se ubica la dinámica de formulación de políticas en una perspectiva que no solamente viene desde el Estado, sino desde la institucionalidad de la cadena misma, en el afán de entender la especificidad del aporte del nivel meso al desarrollo competitivo de la cadena. El elemento propulsor en el análisis se ubica en la esfera orientada a “cambios económicos y control de los costos transacción, competitividad por localización, economía de escala, clusters, influencia del marco institucional” (Zimmermann, 2004, pág. 72)³.

De esta forma, el análisis conduce al ámbito de los instrumentos de política pública llevados al nivel específico de la cadena. Ello se refleja en el Cuadro 1 que, a partir de una revisión de una muestra de casos obtenidos en la literatura, permite observar que las acciones de las OIP se pueden agrupar en seis categorías: regulación de mercados, promover eficiencia en la cadena, acciones de fomento, gestión de la demanda y la oferta, y promoción de la innovación.

En síntesis, se puede establecer un nivel de precisión que diferencia la dimensión del mesonivel de corte más sectorial del enfoque sistémico, con la del mesonivel específico de las cadenas de valor. En consecuencia, el mesonivel de la cadena refiere a mecanismos que en general inciden en:

1 Un caso de análisis en Costa Rica lo desarrolló Naudé (2014), centrándose en el ámbito de servicios de apoyo.

2 Red de políticas públicas: Klijn (1998, p. 6) las define “como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político”.

3 Zimmerman menciona que en el marco de la Nueva Economía de las Instituciones los propulsores de redes organizacionales son cambios organizacionales, tecnologías de información y conocimiento, y cambios tecnológicos (Zimmermann, 2004, pág. 72)

1. En los procesos de formulación de políticas y estrategias en interacción con instancias gubernamentales.
2. La operación de la agrocadena al nivel intra-cadena y sus vínculos inter-sectoriales, sean estos en espacios locales o internacionales, esto es, mecanismos de coordinación, cooperación y autorregulación.
3. En los mecanismos que vinculan los actores de las cadenas tanto en los mercados como con otras instancias, esto es con regulaciones nacionales e internacionales, y aspectos de carácter social, ambiental y responsabilidad social.

Cuadro 1

Organizaciones interprofesionales. Categorías y tipos de funciones en una muestra

Categorías	Funciones
1- Regulación del mercado	Eficiencia y transparencia de los mercados (1,3)
	Normas de regulación entre la relación de los productores (3)
	Cumplimiento de requisitos de calidad de los productos (1,3)
2. Eficiencia de la cadena	Normativa colectiva de precios (1)
	Producción integrada (1)
	Métodos de producción sostenible (1)
3. Fomento	Financiamiento e información a los productores (4)
	Agricultura ecológica (1)
	Cooperativismo (4)
4. Gestión de la demanda	Promoción del consumo (3,2)
	Promoción de la exportación (2)
5- Gestión de la oferta	Regulación de la oferta (1)
	Funcionamiento de la cadena alimentaria(1)
6- Innovación	Promoción de la tecnología (4)
	Investigación y desarrollo (1,3)

Fuentes: Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España, 2016(1), Cebolla, 2010(2), Maris y Albiac, 1994(3), Locher y Guibert, 2015(4).

Una forma de ilustrar la dinámica de las OIP, especialmente en la competitividad sistémica, se presenta en la figura 3, la cual es una adaptación del enfoque de la competitividad sistémica al contexto de las agrocadenas. Se puede observar que el mesonivel está constituido por los actores productivos de la cadena, en el país, según la organización de la cadena en sus dimensiones de estructura productiva (insumo-producto), la geografía nacional y sus vinculaciones internacionales y con ello el nivel de la gobernanza de la cadena.

El mesonivel de la cadenas se ubica como el espacio propio de la dimensión institucional y de políticas, reconocido en la literatura de las cadenas por Gereffi, tal como se ha argumentado anteriormente. En dicho espacio se ubican las organizaciones ubicadas en la figura 2 y ahora ubicadas en el mesonivel con un mayor nivel de detalle.

Si se retoma la figura 1 a un nivel más específico, el de la agrocadena, se tiene que en el macronivel están aquellos determinantes, principalmente macroprecios y políticas horizontales, que en general inciden sobre los sectores productivos. En un sentido similar, se tiene el metanivel, cuyas dinámicas establecen las prioridades nacionales que afectan directamente a los sectores y en un sentido particular a las cadenas agroindustriales. La especificidad de las cadenas hace que la incidencia de los niveles macro y meta no se dé en el mismo sentido. Para algunas cadenas lo que determina incentivos, puede operar como desincentivos para otras.

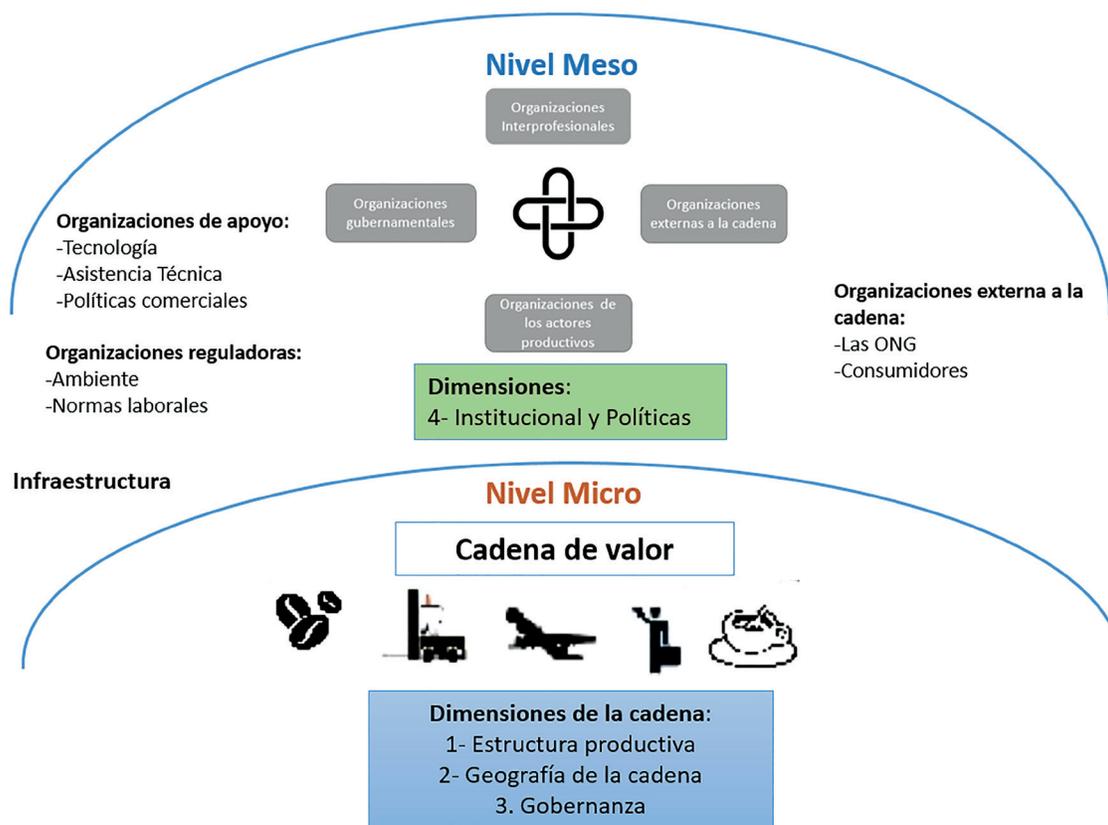


Figura 3. Mesonivel de la cadena
 Fuente: Elaboración propia.

3. Las políticas en el mesonivel de la cadena. Productividad, instrumentos y procesos de escalamiento

3.1 Políticas productivas: estado actual

Las políticas productivas relevantes en el ámbito de las cadenas de mercancías tienen un antecedente en las políticas industriales, que entraron en descrédito a partir de los procesos de ajuste estructural aplicados en Centroamérica. Sin embargo, la realidad de que las políticas productivas no pueden ser solamente políticas de corte horizontal (cobertura intersectorial) hizo que se les retomara paulatinamente, primero como políticas de competitividad, a partir de los años 1990, y más recientemente como políticas productivas, incorporando tanto las políticas horizontales como las políticas verticales.

La idea de replantear nuevas políticas de desarrollo productivo es una transición a políticas industriales de segunda generación. Estas políticas de segunda generación irrumpen los planteamientos de políticas industriales anteriores, esencialmente en aspectos como: a) la orientación de la estrategia de desarrollo hacia el exterior fomentando la transformación de las exportaciones, b) minimización del énfasis en las manufacturas sin eliminar su apoyo, pero tomando como objetivo propiciar que las empresas de nuevos sectores puedan competir a nivel internacional buscando su ascenso en la escalera tecnológica de la industria, c) ahora las políticas se orientan en gran parte por la percepción de fallas del mercado, d) las intervenciones abordan con énfasis en los típicos de innovación, e) el Estado pasa a ser solo un facilitador en tanto que la empresa privada es la ejecutora, y f) hay un notable enfoque de políticas orientadas a la atracción de IED, algunas con intereses muy puntuales en los diferentes sectores (Agosín & Fernández-Arias, 2014, pp. 23-34).

Pareciera que el reto de las políticas está en cómo hacerlo, pues las políticas ubicadas en diferentes dimensiones se pueden distinguir por su alcance y por el tipo de intervención (Stein, 2014, págs. 35-36). Por su alcance, se pueden centrar en sectores productivos específicos a través de políticas verticales, o buscar un mayor alcance a través de políticas horizontales. Por tipo de intervención, pueden darse en forma de insumos públicos o bienes públicos proveídos por el Estado al sector privado para mejorar la competitividad como infraestructura o mediante intervenciones de mercado tales como exoneraciones fiscales y arancelarias que incentivan la productividad. De esta forma, el debate actual tiene que ver más con los instrumentos y la oportunidad de cada uno de ellos, en circunstancias específicas.

3.2 Políticas e instrumentos

La conjunción del desarrollo de estrategias para mejorar la competitividad en el contexto de las cadenas de valor y las políticas productivas ubicadas en el nivel meso de las cadenas, se asocia al papel que desempeñan las organizaciones en dicho ámbito. Díaz (2003, págs. 265-6) lo explora



para el caso de tres cadenas agroindustriales en Costa Rica, en los cuales el fortalecimiento del mesonivel es clave. Tal como se observa en la figura 4, estas áreas responden a los requerimientos del desarrollo de la cadena misma y de sus organizaciones productivas, en el nivel micro. De esta forma, las áreas se refieren a los siguientes elementos:

1. Fallas en la operación de los mercados: se distinguen fallas en el comportamiento de los agentes productivos que requieren de la organización sectorial y esfuerzos colaborativos para los procesos de escalamiento; así como fallas en los procesos de desarrollo competitivos cuyo tratamiento oriente hacia el logro de la diferenciación de productos que requiere de fortalecimiento de liderazgos e integración productiva, así como la priorización de métodos de escalamiento distinguiendo las estrategias en el ámbito local y en el internacional. Finalmente, se deben considerar las condiciones desiguales de los actores: sea porque requieren del desarrollo de economías de escala (mediante estrategias de integración vertical u horizontal) o por el desarrollo de economías externas. Asimismo, se tienen en el panorama las imperfecciones de los mercados de capital, a efectos de proveer incentivos para la innovación.
2. Limitaciones de los mercados: los mercados se quedan cortos en aspectos importantes para el fortalecimiento de las agrocadenas, por ejemplo, en lo que se refiere a políticas de mejoramiento tecnológico, que requieren de incentivos para el escalamiento con efectos positivos para el desarrollo, incorporando explícitamente la temática ambiental y el desarrollo de alianzas para la investigación de desarrollo. Por otra parte, se tienen las externalidades en lo referente a la problemática de los costos de transacción, que requieren de información de mercados. Igualmente, la existencia de las fallas de coordinación para el logro de la diferenciación de productos al nivel internacional, así como la estabilización de las cadenas y el desarrollo de los mercados internos forman parte de la estrategia para el desarrollo de las agrocadenas.

Diseño de políticas agroindustriales: enfoque sistémico



Figura 4. Diseño de políticas agroindustriales: enfoque sistémico
 Fuente: Díaz, 2003, pág. 276.

4. Políticas para el posicionamiento estratégico

4.1 Procesos de escalamiento: la clave

En el contexto de las cadenas la competitividad está enmarcada en los procesos de escalamiento (*upgrading*), que se refieren a la forma en que los participantes productivos en las cadenas logran mejorar su participación en ellas, esto es ubicarse en funciones más complejas y con mejor rentabilidad. Se distinguen procesos de escalamiento económicos y sociales (Bernhardt, 2013, p. 5). Los procesos de escalamiento económicos (Gereffi G. , 1999; Fernández-Stark y Gereffi, 2011, p.12) son procesos que están muy ligados con la generación y adopción de innovaciones, que se reflejan en mejores resultados económicos.

Las políticas productivas en el contexto de las cadenas están muy vinculadas con dos frentes importantes. Por una parte, se encuentra la optimización de las operaciones, en términos de la fluidez de los flujos de producción en cantidad y calidad, y también de los términos de venta que relaciona los actores en los mercados. Por otra parte, se tiene el gran tema del desarrollo de economías externas que mejoren la competitividad de los actores en un determinado entorno,

normalmente el nacional. Tal como plantean Cattaneo, Gereffi, Miroudot, y Taglioni (2013), el reto para los diseñadores de política para lograr procesos de escalamiento nacional tiene que ver ya no solo con temas relacionados con barreras al comercio, sino con la regulación de negocios y actores que están fuera del alcance, lo cual requiere de un mayor grado de negociación para lograr la cooperación del sector privado en el mejoramiento de la competitividad (p. 35). Es de destacar que en los ejemplos analizados por los autores de casos de agroexportación y escalamiento de la fuerza de trabajo aparecen en el mesonivel organizaciones que fomentan y regulan la acción de los actores de una cadena en particular.

4.2 Escalamiento en cadenas agroindustriales: disputa estratégica de gobernanza

Mudambi (2008) propuso que en las cadenas de alta tecnología se presenta lo que él llama la curva de la sonrisa de la creación de valor, que es reinterpretada como curva de explotación por Herr, Schweissshelm y Vu (2016, p.15), al analizar el caso de Vietnam (ver figura 5). Esto significa que, en dichas cadenas, las tareas que requieren mayor conocimiento y que también

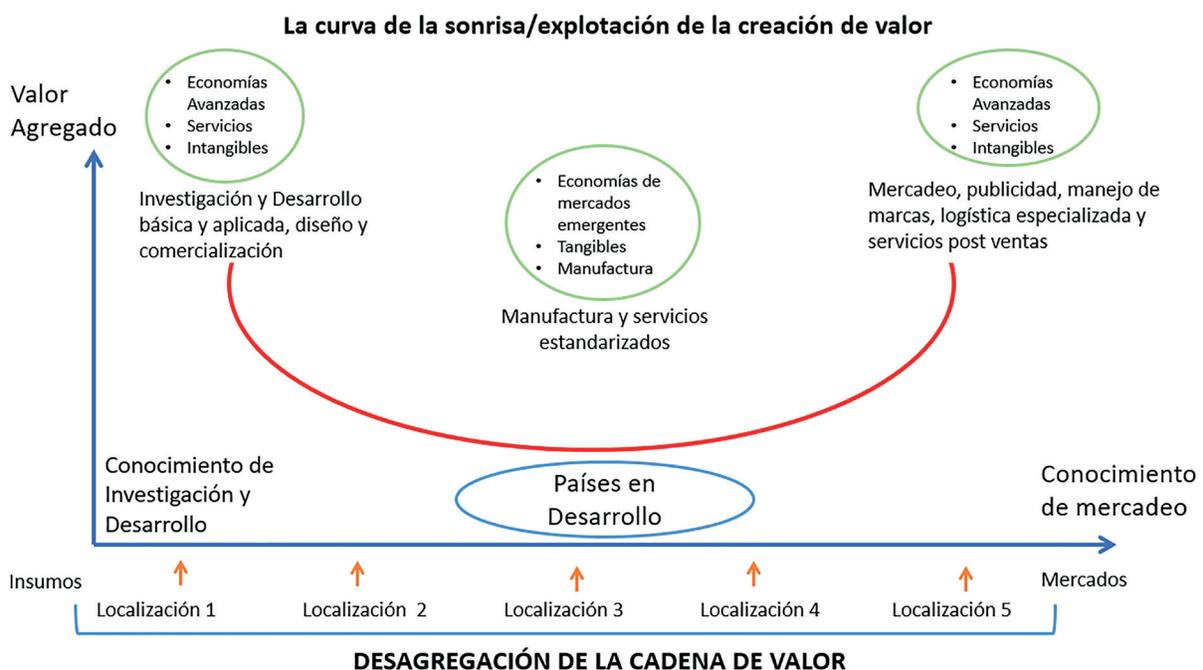


Ilustración 5. La curva de la sonrisa / explotación de la creación de valor y sus dinámicas

Fuente: Elaboración propia a partir de Mudambi (2008) y Herr, Schweissshelm y Vu (2016)

obtienen las rentas más altas se concentran en los países de mayor desarrollo, en tanto que las actividades que requieren menos trabajo calificado y más infraestructura se ubican en los países de menor desarrollo. La orientación de política para estos países es desarrollar sus recursos para competir con ventaja competitiva y costos más bajos a partir de una dotación relativa de recursos favorables. En muchos casos esta es la orientación de política que se sigue para atraer IED⁴.

La pregunta que se plantea aquí es si para actividades agroindustriales esa propuesta de política es totalmente válida. En particular, es importante recordar que son actividades que tienen una base agrícola, normalmente basada en dotación natural de recursos y no tan flexible de reubicar como la asignación de tareas de cadenas globales industriales. Por otra parte, muchas de estas cadenas tienen raíces locales de larga data, con un desarrollo de conocimiento e instituciones locales. Por lo tanto, los procesos de escalamiento en la mejora de la competitividad tienen una diferencia respecto a las cadenas industriales: no solo el tema es responder a los requerimientos del comprador, en cadenas gobernadas por este, sino que hay espacio para desarrollar innovaciones desde la oferta. En la ilustración 6 se muestra ello, en la medida de que la asignación de segmentos de producción de la cadena presenta áreas de traslape o potencial disputa entre los actores de los países en desarrollo con los actores dominantes en la cadena.

Por ejemplo, en la cadena del café (ver figura 6), los segmentos iniciales de investigación y desarrollo y la provisión de semillas en países como Costa Rica son resultado la acción institucional propia, creando externalidades para los actores locales de la cadena. Al final de la cadena, como toda cadena global, los actores dominantes son los comercializadores y cadenas de distribución y venta al consumidor.

Interesante es que, tanto al inicio como al final, se pueden ubicar áreas de disputa. La I/D se ha desarrollado en gran medida por instituciones locales de la cadena, creando externalidades económicas positivas tanto para la agricultura, como para la agroindustria y la torrefacción. Ello se ha dado a partir de la institucionalidad de la cadena de las organizaciones previas al ICAFE (IDECAFE, Oficina del Café) desde 1935 y posteriormente con la adopción, en 1961, de la ley reguladora de las relaciones de los actores en esta agroindustria estableciendo reglas en distribución del valor agregado, a lo cual se agregó un vínculo con el Ministerio de Agricultura y Ganadería en labores de investigación agrícola, investigación económica, asistencia técnica a productos, producción t selección de semillas y formación de técnicos (Samper y Sfez, 2001, pág. 81). Este engranaje desarrolló una eficaz intensificación agrícola desde los años 1960, la cual fue complementada con incentivos crediticios (Samper, Naranjo, y Sfez, 2000, pág. 53), que sin embargo decayó a partir de los años 1980. Actualmente esta es un área de creciente

4 Esto ha planteado un retoque del énfasis original del enfoque de cadenas globales, tal como lo evidencia (Ravenhill, 2014, pág. 265): La adopción del marco de las cadenas globales de valor por Instituciones Económicas ha llevado a la introducción de políticas más amplias y heterodoxas del desarrollo en los discursos oficiales. Sin embargo, cuando se trata de las implicaciones políticas, los informes vuelven a una agenda que se aleja poco del Consenso de Washington. La liberalización del comercio y las inversiones se discuten en detalle. Las «políticas complementarias» necesarias para promover la mejora reciben escasa mención. En particular, los informes descuidan el papel que pueden desempeñar las instituciones para superar los problemas de coordinación y cómo se requiere una mayor capacidad del Estado para hacer cumplir las políticas de competencia y para una participación efectiva en las negociaciones comerciales (traducción propia).

disputa en la medida de que las empresas comercializadoras transnacionales están desarrollando investigación en el país⁵. Hacia el futuro, está por verse si se constituirá en una externalidad o en un mecanismo de incorporación de productores a su esfera de acción.



Ilustración 6 Curva de la sonrisa /explotación adaptada a la cadena del café de Costa Rica
Fuente: Elaboración propia a partir de Mudambi (2008) y Herr, Schweisshelm y Vu (2016).

Por otra parte, al final de las cadenas, en los segmentos cercanos al consumo, también tenemos áreas de disputa, particularmente en la comercialización internacional del café, el desarrollo de marcas, diferenciación de producto y acceso al consumidor⁶. En estas áreas, aunque se visualiza en las aspiraciones de los productores nacionales, nuestros países no logran un impacto importante.

Lo anterior permite observar que las cadenas agroindustriales no solamente deben atender los requerimientos provenientes desde los compradores (centros de poder de la cadena), incluidos los asociados a la Responsabilidad Social Empresarial⁷, sino que tienen la oportunidad de desarrollar procesos de innovación que les den mejora competitiva como oferentes. Pero esto no

5 Un ejemplo lo constituye la instalación de una finca experimental de Starbucks (El Financiero, Así se trabaja en las fincas de Starbucks, 30 enero-5 febrero de 2017, pág. 6)
 6 Ejemplo de ello es el surgimiento de estrategias basadas en microbeneficios y comercialización internacional de café en nichos de especialidad (Díaz & Picado, 2013, págs. 139-140), estrategias de certificación y desarrollo de calidad (Díaz-Porras y Hartley-Ballesteros, 2014) y un amplio desarrollo de marcas café torrefactado (El Financiero, 2017, p. 8).
 7 Pues actualmente se agregan al desarrollo de normalización de la producción mediante certificaciones públicas y privada, la responsabilidad social empresarial como la forma en que las organizaciones multilaterales impulsan la sostenibilidad, tal el caso de la OIT. OCDE (2013).

se observa claramente en las estrategias de los actores al formular y negociar políticas, y menos en los organismos de la vinculación internacional asociados a la promoción de comercio.

4.3 Desafíos en el mesonivel a partir de contradicciones ente actores

En el cuadro 2, se ubican conflictos de los actores de la cadena con otros actores de la sociedad, en casos de agrocadenas costarricenses con un mesonivel institucionalmente fuerte. Los casos permiten visualizar que el desarrollo de mecanismos de fortalecimiento de las agrocadenas tiene frentes de fricción, los cuales deben resolverse frente a y con la sociedad.

Los frentes de conflicto que se abren son con actores de la misma cadena, donde los actores esencialmente agrícolas entran en contradicción con otros participantes de la agroindustria y la comercialización, así como la organización de consumidores. Este es el caso del arroz y la caña de azúcar. Los temas a rescatar tienen que ver con la creación de ventajas competitivas y los plazos de protección. Distinguir socialmente cómo crear rentas resultado de mayor competitividad (por ejemplo el caso de café), de la creación de rentas para dar espacio al desarrollo, sin creación de rentas *parásitas*, se constituye en el desafío técnico y político.

En el caso del aguacate, se plantea otro aspecto importante: el conflicto de los agricultores con los importadores. Está en juego la aplicación de las reglas de los acuerdos internacionales de comercio, frente a la etiqueta de proteccionismo planteada contra el gobierno.

Cuadro 2

Conflictos en cadenas agroindustriales de Costa Rica. Casos aguacate, arroz y azúcar

Cadena	Conflicto	Actores	
		Demandantes	Contraparte del conflicto
Aguacate	Prohibición fitosanitaria para importar el aguacate tipo Hass proveniente de México. Se mantiene una denuncia ante la OMC ¹	Agricultura y Ganadería, Servicio Fitosanitario, CR	Importadores en CR, exportadores mexicanos, Gobierno de México,
Arroz	Prohibición de el “bandeo” del arroz pilado; esquema de fijación de precios no cumple a cabalidad con sus objetivos iniciales. ² Aplicación reciente del impuesto a la importación del grano ³	Importadores y comercializadores, Cámara de Comercio de CR, Empresa Aninsa	Conarroz, Ministerio Economía, Gobierno de CR
Azúcar	Disputas por las importaciones de azúcar provenientes de Brasil ⁴	La Maquila Lama Consumidores de CR	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (Laica),

Fuentes: ¹ Murillo (2017); ² Data C.A. (2017); ³ Leitón (2015); ⁴ Barquero (2017)

Los casos anteriores muestran que el desarrollo de políticas a partir de los actores agrícolas establecen áreas de disputa con actores hacia delante en la cadena, para los cuales las políticas o instrumentos de posicionamiento estratégico les resultan cuestionables, ya sea porque les afecta directamente su capacidad de incidir en la cadena o porque dichos instrumentos no muestran la efectividad deseada.

5. Conclusiones finales

La visualización del meso nivel de las cadenas como espacio de formulación de políticas, pero más aún de potenciación de los actores locales de la cadena, plantea varias disyuntivas, de las cuales se señalan:

Potencial: competitividad, inclusión productiva, desarrollo

En el caso de las cadenas agroindustriales, cuya base es la agricultura y con ello la ruralidad, el desarrollo de la competitividad nacional tiene como condición el fortalecimiento de los segmentos en que participan: agricultura, procesamiento, comercialización e industrialización.

Estos procesos implican desarrollo del escalamiento (*upgrading*), ya no solo respondiendo a la demanda o al comprador, como ha sido la tendencia reciente, sino avanzando hacia el escalamiento con sesgo en la oferta, que permita fortalecer la fuerza de mercado de los actores nacionales. Sin embargo, para que este proceso sea inclusivo, debe realizarse con criterios colectivos, a efectos de que tanto los pequeños productores afiancen su posición productiva en conjunto con su participación en cadenas de valor fortalecidas.

Junto a ello es menester el desarrollo de redes de proveedores de productos y servicios complementarios, no solo como un requerimiento de la competitividad, sino también como una oportunidad para la incorporación de mipymes. Estos procesos deben involucrar generación de innovaciones, que requieren de recursos laborales calificados, cuya provisión debe ser prevista por el sistema educativo y de capacitación en las regiones donde operan las cadenas.

El desarrollo de estos elementos que garantizan inclusión socioeconómica va de la mano con el desarrollo de la institucionalidad de la cadena estableciendo sus orientaciones, pero con un horizonte que debe irse clarificando con nuevos derroteros, que superen solamente la perspectiva ante el requerimiento desde el comprador, que normalmente tiene el efecto de fortalecer la fuerza del mercado de este a expensas del proveedor.

La discusión desarrollada en este artículo conduce a la necesidad de retomar la política industrial

Tal como lo plantean Dalle, Lavopa y Fossati (2013), la política industrial se constituye en el eslabón perdido del enfoque de cadenas de valor, orientada como un enfoque para propiciar el

desarrollo, y no exclusivamente los procesos de liberalización de las economías de los países en desarrollo (Dalle, Lavopa y Fossati, 2013).

Sin embargo, tal como hemos puntualizado en el caso de las cadenas agroindustriales, el tipo de política industrial o productiva depende del sector o cadena. En algunas como las agroindustriales la aspiración puede ser crear condiciones para el desarrollo competitivo de los productores nacionales, integrando en su esfera de operación más eslabones de la cadena. Esto es ganando mayor valor agregado, cuyo desafío claramente coincide con lo que Rueda-Gossi plantea como requerimiento de la política pública: la creación de cadenas de valor originales (Ruelas-Gossi, 2017), que no empujen al sector productivo a la trampa del costo bajo.

En consecuencia, el desafío de las agroindustrias –con base en la agricultura y particularmente en pequeños agricultores– es lograr que la agenda de políticas de fortalecimiento estratégico en las cadenas se establezca en la agenda de políticas de sus sectores.

Referencias bibliográficas

- Agosín, M., & Fernández-Arias, E. (2014). Hora de repensar el desarrollo productivo, en ¿Cómo repensar el desarrollo. En G. Crespi, E. Fernández Arias, & E. Stein, *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica* (págs. 3-34). Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/6634>
- Altenburg, T., Hillebrand, W., & Meyer-Stamer, J. (1998). *Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*. Berlín: GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE. Recuperado de <http://www.meyer-stamer.de/1998/sysco98.pdf>
- Barquero, M. (27 de marzo de 2017). Laica presenta demanda en Contencioso por repartición de cuotas de importación de azúcar. *La Nación*.
- Bernhardt, T. (2013). Developing countries in the global apparel value chain: a tale of upgrading and downgrading experiences. *Capturing the gains. Economic and social upgrading in global production networks* (22). UK Department for International Development (DFID), the Sustainable Consumption Institute (SCI), the Chronic Poverty Research Centre (CPRC) and the Economic and Social Research Council (ESRC). Obtenido de http://www.capturingthegains.org/publications/workingpapers/wp_201322.htm
- Cattaneo, O., Gereffi, G., Miroudot, S., & Taglioni, D. (2013). *Joining, upgrading and being competitive in global value chains: a strategic framework*. Policy Research Working Paper 6406, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network International Trade Department.

- Cebolla, M. (2010). Las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en la Unión Europea y España. *Distribución y Consumo*, 22(111), 23-43. Recuperado de http://www.mercasa.es/publicacion/distribucion_y_consumo_-_n__111
- Dalle, D., Lavopa, F., & Fossati, V. (2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revista Argentina de Economía Internacional* (2), 3-16. Recuperado de http://www.cei.gov.ar/userfiles/nota1_0.pdf
- Data C.A. (5 de Abril de 2017). Limitaciones al comercio en Costa Rica. Recuperado de http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Limitaciones_al_comercio_en_Costa_Rica
- Díaz Porras, R., & Hartley Ballesteros, M. (2014). Certificaciones y competencia en un espacio local: la cadena del café en León Cortés. *Cuadernos de Política Económica* (003-2014). Recuperado de <http://www.repositorio.una.ac.cr/handle/11056/8660>
- Díaz, R. (2003). *A developing country perspective on policies for sustainable agribusiness chains: the case of Costa Rica* (Vol. 43). Saarbrücken, Alemania: Nimejen Studies in Development and Cultural Change (NICCOS).
- Díaz, R., & Picado, x. (2013). págs. 139-140.
- El Financiero. (14 de mayo de 2017). Pequeños beneficios de Costa Rica prueban y lanzan sus propias marcas de café al mercado. *El Financiero*, pág. 8.
- El Financiero. (29 de enero de 30 enero-5 febrero de 2017). Así se trabaja en la fincas de Starbucks. *El Financiero*, pág. 6.
- Esser, K., Hillebrand, W., & Messner, J. (1996). *Systemic Competitiveness: New Governance Patterns for Industrial Development* (Vol. GDI Book Series N°7). London, Great Britain: F. C. Berlin, Ed.
- Fernández-stark, K., & Gereffi, G. (2011). *Manual desarrollo económico local y cadenas globales de valor*. Duke University Durham, Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), North Carolina. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/05/14dic2012dukecggcmanualdelgvcversionlarga-120202184128-phpapp02.pdf>
- Gereffi, G. (1999). International Trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain? *Journal of International Economics*, 48(1), 37-70.
- Gereffi, G., & Fernández-Stark, K. (2011). *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Center on Globalization, Governance & Competitiveness. (G. & Center on Globalization, Ed.) North Carolina, USA: Duke University, Durham. Recuperado de <http://www.cggc.duke.edu/pdfs/>

- Herr, H., Schweisshelm, E., & Vu, T. (2016). *The integration of Vietnam in the global economy and its effects for Vietnamese economic development Berlin*. Berlín: Global Labour University.
- Herrera Campos, R., & Casorla González, M. J. (Eds.). (2006). *Sociedad de consumo y agricultura biotecnológica*. Almería: Universidad de Almería. doi: ISBN 84-8240-812-7
- Klijn, E. (1998). Redes de Políticas Públicas: una visión general. En I. Kickert, & J. Koppenjan. *Managing Complex Networks*. (págs. 14-34). London: Sage.
- Leitón, P. (9 de enero de 2015). Gobierno limita importación a Costa Rica de arroz más barato. *La Nación*.
- Locher, M., & Guibert, M. ((2015). Organizaciones Interprofesionales e Innovación Agrícola: Entre Lógicas Globales y Territoriales. El rol de ACCSOJA, ASAGIR Y PROARROZ en Argentina. *GEOgraphia*, 17(35), 172-196. de <http://www.uff.br/geograp>
- Maris, K., & Albiac, J. (1994). Las organizaciones inaterprofesionales en el Sector Vacuno. *Agricultura*, 378-382. Recuperado de www.mapama.gob.es/ministerio/.../Revistas/pdf_Agri%2Fagri_1998_790_378_382.pdf
- Ministerio de Agricultura y Pesca Alimentación y Medio Ambiente. Gobierno de España. (Febrero de 2016). *Organizac interprofesionales agroalimentarias*. Recuperado de <http://www.mapama.gob.es/es/alimentacion/temas/interprofesionales-y-contratos-agroalimentarios-tipo-/>
- Mudambi, R. (2008). Location, control and innovation in knowledge-intensive industries. *Journal of Economic Geography*, 8(5), 699-725. doi: <http://doi.org/10.1093/jeg/lbn024>.
- Murillo, Á. (14 de marzo de 2017). México denuncia a Costa Rica por restringir la importación de sus aguacates. *El País*.
- Naudé, A. (2014). Provisión de servicios por parte de un ente interprofesional: el caso de la Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA). En J. Coq, F. Sáenz Segura, & G. Faure (Eds.). *Globalización y desafíos para la pequeña agricultura en Costa Rica*. Heredia Costa Rica: EUNA.
- OCDE (2013). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. OECD Publishing. Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es....>
- Ravenhill, J. (2014). Commentary: Global Value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1), 264-274.
- Ravenhill, J. (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1), 264-274. doi:10.1080/09692290.2013.858366

- Ruelas-Gossi, A. (13-19 de mayo de 2017). La ciencia es clave para la innovación en economía. *El Financiero*, pág. 14.
- Samper, M., & Sfez, P. (2001). *La cadena de producción y comercialización de café: perspectiva histórica y comparada*. San José: Progreso.
- Samper, M., Naranjo, C., & Sfez, P. (2000). *Entre la tradición y el cambio: Evolución tecnológica de la caficultura costarricense*. Heredia: Universidad Nacional.
- Stein, E. (2014). Un marco conceptual para las políticas de desarrollo productivo. En M. &.-A. Agosín, *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica* (págs. 35-36).
- Zimmermann, A. (2004). *La gestión de redes (Caminos y herramientas)*. Quito, Ecuador: Producciones digitales Abya-Yala. doi:ISBN 2-406-8