

Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial

Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica

RAMÓN PADILLA PÉREZ

Editor

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial

Metodología y experiencia
de la CEPAL en Centroamérica

Ramón Padilla Pérez

Editor



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, mayo de 2014

Libros de la CEPAL

123

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Hugo E. Beteta

Director de la sede subregional de la CEPAL en México

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue editado por Ramón Padilla Pérez, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México y coordinador del proyecto Inserción de pymes agroindustriales en las cadenas globales de valor en Centroamérica. La ejecución del proyecto, así como la redacción de los capítulos de este libro, se hicieron bajo la supervisión de Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional. Nahuel Oddone, funcionario de esta Unidad, fue pieza central de la ejecución sustantiva del proyecto.

La elaboración de los capítulos del libro estuvo a cargo de los siguientes funcionarios de la sede subregional de la CEPAL en México: Jennifer Alvarado, Bruno Antunes, Martha Cordero, Jorge Mario Martínez Piva, Nahuel Oddone, Ramón Padilla Pérez y Mario A. Ricardo. También participaron los siguientes consultores de la CEPAL: Claudia Beltrán, Claudia Monge y Alexander Rayo.

La CEPAL agradece el apoyo financiero de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) para la ejecución del proyecto.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN 978-92-1-221125-1

eISBN 978-92-1-056239-3

Número de venta S.14.II.G.9

LC/G.2606-P

Copyright © Naciones Unidas, 2014

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Lista de siglas y acrónimos	15
Prólogo.....	21
Introducción.....	25
Capítulo I	
El resurgimiento de la política industrial	33
A. Introducción.....	33
B. ¿Qué es la política industrial?	35
1. Políticas horizontales pasivas	38
2. Políticas horizontales activas para atender fallas de mercado.....	39
3. Políticas para el cambio estructural que fortalecen las ventajas comparativas.....	40
4. Políticas para el cambio estructural que buscan crear ventajas comparativas.....	40
C. ¿Por qué es necesaria una política industrial?	45
D. Experiencias exitosas de política industrial	48
1. Experiencias de los siglos XVIII y XIX.....	48
2. Países del este de Asia.....	50
3. La política industrial en el siglo XXI.....	55
E. Espacios para las políticas industriales en el contexto internacional	61
1. Aranceles, para-aranceles, cuotas y barreras no arancelarias	61
2. Subsidios a las exportaciones.....	61

3. Medidas sobre la inversión relacionadas con el comercio.....	62
4. Derechos de propiedad intelectual	62
F. Instrumentos de política industrial	64
1. Atracción de IED.....	65
2. Políticas de apoyo a la MIPYME	66
3. Políticas de ciencia, tecnología e innovación.....	67
G. Conclusiones	70
Bibliografía	71
Capítulo II	
Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor	
A. Introducción	77
B. Las cadenas de valor y su importancia para la formulación de políticas públicas.....	79
1. ¿Qué son las cadenas de valor?	79
2. ¿Cuáles son los actores principales de una cadena de valor?	81
3. ¿Qué tipos de cadenas de valor existen?	82
4. ¿Por qué es importante estudiar la gobernanza de una cadena de valor?	83
5. ¿Por qué es relevante el enfoque de las cadenas de valor?	85
6. Fortalecimiento de relaciones de los sectores público y privado	88
C. Metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor.....	89
D. Elaboración del diagnóstico para el fortalecimiento de cadenas de valor.....	91
1. Mapeo de actores en la cadena de valor.....	92
2. Análisis de competitividad, costos y márgenes	94
3. Análisis de mercado y estándares.....	96
4. Análisis de gobernanza y vínculos	97
5. Análisis de recursos, productividad y sostenibilidad ambiental	99
6. Análisis y proyección de beneficios económicos y laborales	100
E. Análisis de mejores prácticas.....	101
1. Proceso de investigación de mejores prácticas.....	102
2. Extrapolación	104
3. Interpretación de los resultados	106
F. Elaboración de estrategias.....	108
G. Conclusiones	110
Bibliografía	111

Capítulo III

Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo

conjunto público y privado.....	115
A. Introducción.....	115
1. Guía para la organización y gestión de espacios de diálogo	117
2. Uso de la guía.....	117
3. Importancia de gestionar espacios de diálogo	118
4. Participación en un espacio de diálogo y selección de los actores	119
B. Marco conceptual	119
1. Espacios de diálogo	119
2. Resultados esperables	120
3. Tipos de espacios de diálogo	120
4. Uso de un espacio de diálogo	121
C. Fases y espacios de diálogo	122
D. Factores de éxito y de riesgo.....	126
1. Factores de éxito	126
2. Factores de riesgo	129
E. Perfil ideal de quienes lideran un espacio de diálogo.....	131
F. Organización y gestión de un espacio de diálogo.....	133
1. Fase 1: exploración e involucramiento	134
2. Fase 2: cimentar y formalizar.....	140
3. Fase 3: aplicar y evaluar.....	147
4. Fase 4: desarrollo ulterior, réplica e institucionalización	149
G. Capitalización y transferencia de buenas prácticas.....	151
H. Conclusiones y recomendaciones finales.....	154
Vínculos de interés.....	157
Bibliografía.....	158

Capítulo IV

La cadena del camarón de cultivo en El Salvador.....	159
A. Introducción.....	159

Parte I

La cadena del camarón de cultivo: características, potencial y restricciones	160
B. Diagnóstico de la cadena de camarón de cultivo	160
1. Aspectos generales de la camaronicultura.....	161
2. Evolución y características del cultivo de camarón en El Salvador	164
3. Análisis técnico del sistema de producción.....	168
C. Identificación de actores y productos de la cadena	170
1. Proveedores de equipos e insumos.....	171
2. Camaronicultores.....	173

3.	Procesadores.....	175
4.	Intermediarios en borda	176
5.	Mayoristas	177
6.	Menoristas	177
7.	Consumidores	178
8.	Instituciones de apoyo	178
D.	Análisis de costos, márgenes y competitividad.....	179
E.	Análisis de mercado y estándares.....	182
1.	Estimación del consumo de camarón nacional	182
2.	Hábitos de consumo.....	184
3.	Comercialización	184
4.	Calidad e inocuidad	187
5.	Sistema nacional de calidad	188
6.	Análisis de gobernanza.....	188
F.	Análisis de recursos, productividad y sostenibilidad ambiental.....	190
1.	Aspectos sanitarios.....	190
G.	Análisis actual y proyección de beneficios económicos y laborales.....	193
1.	Financiamiento.....	194
2.	Formación en desarrollo empresarial y acuicultura.....	196

Parte II

Un enfoque integral para mejorar la cadena

	del camarón de cultivo en El Salvador	197
H.	Estrategias para la cadena de camarón de cultivo	197
I.	Recomendaciones frente a las restricciones sistémicas.....	198
1.	Consolidar la coordinación interinstitucional.....	198
2.	Revitalizar la Mesa Técnica Acuícola.....	200
3.	Reestructurar “La Tiendona”	201
4.	Fortalecer el mercado interno y la capacidad exportadora	201
J.	Recomendaciones por eslabón	202
1.	Programa de bioseguridad y aplicación de buenas prácticas en la acuicultura	202
2.	Manipulación y calidad de productos	203
3.	Emprendimiento de productores, procesadores y comercializadores.....	205
K.	Síntesis de restricciones y buenas prácticas o recomendaciones.....	205
L.	Cinco programas para el escalamiento de la cadena de camarón de cultivo	211
1.	Programa 1: innovación, buenas prácticas y ecoeficiencia.....	211
2.	Programa 2: calidad e inocuidad en la cadena.....	214

3. Programa 3: combate al contrabando de camarón	215
4. Programa 4: comercialización e intermediación en la cadena	216
5. Programa 5: gobernanza de la cadena	217
6. Costos, plazo e impacto de las estrategias	218
M. Conclusiones	220
Bibliografía	221
Capítulo V	
La cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva	225
A. Introducción	225
B. Diagnóstico	226
1. Características de la cadena	227
2. Innovación	235
3. Educación y formación	237
4. Energía	238
5. Sostenibilidad ambiental	242
6. Distribución	245
7. Comercialización	247
8. Gobernanza y redes	251
9. Incorporación de las pymes	253
10. Resumen de restricciones y oportunidades	253
C. Estrategias	255
1. Innovación	255
2. Educación y formación	258
3. Energía	259
4. Sostenibilidad ambiental	261
5. Distribución	263
6. Comercialización	265
7. Redes	268
8. Incorporación de las pymes	269
9. Intervenciones	269
D. Conclusiones	270
Bibliografía	271
Capítulo VI	
Cadena de hortalizas de exportación no tradicionales en Guatemala	273
A. Introducción	273
B. Identificación de la cadena de valor	274
1. Descripción de la cadena	277
2. Insumos	283
3. Empresas integrantes de cada eslabón	285
4. Distribución territorial de la cadena	287
5. Generación de empleo	287
6. Exportaciones y acceso a mercados	290

C.	Requisitos y normas.....	293
D.	Costos y competitividad.....	299
E.	Estructura institucional	304
F.	Gobernanza de la cadena	308
G.	Financiamiento	309
H.	Innovación.....	310
I.	Protección del medio ambiente	312
J.	Principales restricciones identificadas y estrategias recomendadas	313
K.	Conclusiones	322
Bibliografía		323
Capítulo VII		
La cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén, Guatemala		
A.	Introducción	325
B.	Aspectos generales de la situación forestal de Guatemala	326
C.	La industria forestal de Guatemala	330
D.	Modelo de concesiones forestales de Petén.....	334
E.	Identificación de productos, servicios e integrantes de la cadena de valor	338
	1. Descripción de la cadena	338
	2. Integrantes de la cadena	344
F.	Costos, márgenes y competitividad	352
G.	Mercados	355
H.	Gobernanza	356
I.	Sostenibilidad ambiental.....	357
J.	Restricciones que afectan a la cadena.....	358
K.	Estrategias de perfeccionamiento de la cadena de valor	360
	1. Programa 1: investigación, innovación y comercialización de productos de la cadena de valor de productos maderables de las concesiones forestales de Petén	361
	2. Programa 2: formación técnico-profesional	363
	3. Programa 3: fortalecimiento de los proveedores de la cadena	364
	4. Programa 4: procesos de producción y certificaciones de calidad	365
	5. Programa 5: fortalecimiento de la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM).....	367
	6. Programa 6: gobernanza de la cadena de valor	368
L.	Conclusiones	371
Bibliografía		371

Capítulo VIII

Análisis comparado de los procesos de fortalecimiento de cadenas de valor y reflexiones finales.....	373
A. Las cadenas de valor como elemento fundamental de una política industrial inclusiva	373
B. Buenas prácticas y lecciones aprendidas	377
C. Principales características de los procesos de acompañamiento de El Salvador y Guatemala.....	379
D. Elementos comunes de las estrategias	381
E. Líneas de investigación	382
Bibliografía	383
Lista de publicaciones	385

Cuadros

I.1 Tipos de política industrial.....	43
I.2 América Latina (países seleccionados) y República de Corea: crecimiento del producto y productividad laboral, 1965-2010.....	47
I.3 Países del este de Asia: instrumentos de política industrial.....	51
I.4 Casos seleccionados del este asiático: crecimiento del PIB y del PIB per cápita, 1960-2012, e Índice de Desarrollo Humano, 1980-2012	52
I.5 Países del este de Asia: exportaciones según intensidad tecnológica, años seleccionados.....	52
I.6 Países del este de Asia y países desarrollados seleccionados: gasto en I+D como porcentaje del PIB, años seleccionados.....	53
I.7 Estados Unidos: plan para el fortalecimiento de la manufactura nacional, 2009	57
I.8 Brasil: instrumentos de política industrial	60
I.9 Cuatro áreas de políticas públicas de apoyo a la MIPYME.....	67
I.10 Instrumentos de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación	69
II.1 Tipos de gobernanza en las cadenas de valor y sus características centrales.....	84
II.2 Elementos centrales de un análisis FODA	101
II.3 Información que debe ser sistematizada para extrapolar prácticas	105
II.4 Propuesta de ejes temáticos para un análisis de mejores prácticas en cadenas de valor.....	106
III.1 Características y categorías de los espacios de diálogo	121
III.2 Verificación de la fase 1: exploración e involucramiento	124
III.3 Verificación de la fase 2: cimentar y formalizar.....	124
III.4 Verificación de la fase 3: aplicar y evaluar	125
III.5 Verificación de la fase 4: desarrollo ulterior, réplica e institucionalización.....	125
III.6 Factores de éxito y de riesgo	126

III.7	Caracterización de tipos de actores para un espacio de diálogo.....	136
III.8	Guía de entrevistas.....	137
III.9	Guía para valorar los resultados del sondeo.....	138
III.10	Consejos para la etapa de planificación.....	143
III.11	Cuestionario de autoevaluación.....	145
III.12	Descripción de factores esenciales.....	146
III.13	Tipos de seguimiento.....	148
III.14	Guía de preguntas para la sistematización de las experiencias.....	152
III.15	Guía de preguntas para el proceso de capitalización.....	153
III.16	Factores a considerar en las buenas prácticas de los espacios de diálogo.....	153
III.17	Intensidad de los factores a considerar en las buenas prácticas de los espacios de diálogo.....	154
IV.1	Características de la acuicultura de la micro y pequeña empresa aplicables al cultivo de camarón en El Salvador.....	162
IV.2	Centroamérica: cultivo de camarón por países y subregional, 2000-2010.....	163
IV.3	El Salvador: producción pesquera y acuícola, 2002-2012.....	166
IV.4	El Salvador: distribución geográfica de los cultivos de camarón.....	166
IV.5	El Salvador: características técnicas de los sistemas de producción.....	168
IV.6	Análisis financiero de un proyecto semiintensivo de cultivo de camarón, 2013.....	180
IV.7	El Salvador: estimación del consumo per cápita de camarón, 2002-2012.....	183
IV.8	Síntesis de restricciones y buenas prácticas en la cadena del camarón de cultivo.....	206
V.1	El Salvador: número de empresas por categoría, 2005 y 2011.....	233
V.2	Estados Unidos: participación en el mercado interno de los principales exportadores de ropa deportiva fabricada con fibras sintéticas, 2005-2012.....	248
V.3	El Salvador: distribución por países de destino de las exportaciones de hilado, tejidos y prendas de vestir, 2012.....	249
VI.1	Guatemala: superficie cosechada y números de fincas dedicadas a cada cultivo, 2002-2003.....	276
VI.2	Requisitos de GlobalG.A.P. sobre cumplimiento de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manufactura.....	294
VI.3	Guatemala: comparación de costos, ingresos y rentabilidad de los productos tradicionales y no tradicionales.....	300
VI.4	Restricciones existentes en la cadena.....	314

VII.1	Extensión de las áreas de bosques por regiones, 1990-2010	327
VII.2	Centroamérica: áreas de bosques, 1990-2010	327
VII.3	Centroamérica: producción, comercialización y consumo de madera, 2010	328
VII.4	Guatemala: empresas del sector forestal inscritas en el Registro Nacional Forestal	331
VII.5	Guatemala: empresas inscritas del sector forestal por departamento, 2013	332
VII.6	Guatemala: valor de productos forestales exportados, 2006-2012	333
VII.7	Clasificación de las concesiones forestales de Petén, 2013.....	336
VII.8	Especies más representativas de Petén.....	338
VII.9	Productos y servicios de la cadena.....	343
VII.10	Organizaciones afiliadas a la FORESCOM	343
VII.11	Costos de producción estimados.....	353
VII.12	Precio medio de venta estimado.....	354

Gráficos

I.1	América Latina, China y República de Corea: PIB por habitante relativo al PIBpor habitante de los Estados Unidos, 1950-2010	46
II.1	Matriz de costos, tiempos aplicados e impactos relativos	110
III.1	Valoración de los resultados del sondeo	139
IV.1	Centroamérica: producción acuícola por países y subregional, 2000-2010	163
IV.2	El Salvador: tendencia del consumo aparente de camarón, 2002-2012	184
IV.3	Matriz de costos, tiempo de implementación e impacto relativos.....	219
V.1	El Salvador: evolución del empleo en los sectores textil y de confección, 2007-2012.....	233
V.2	El Salvador: evolución del promedio de los salarios mensuales en los sectores textil y de confección, 2007-2012	234
V.3	El Salvador: evolución de las tarifas de energía eléctrica para consumo industrial, 2007-2012	239
V.4	Centroamérica: tarifas de energía eléctrica para consumo industrial, vigentes al 30 de junio de 2012	240
V.5	El Salvador: evolución de las exportaciones de hilado, tejidos y prendas de vestir, 2005-2012.....	247
VI.1	Guatemala: superficie cosechada por tipo de cultivo, 1980, 1990, 2000 y 2011	275
VI.2	Guatemala: salario agrícola mínimo diario en términos nominales y reales, 2005-2012	289
VI.3	Estados Unidos: importaciones de hortalizas no tradicionales producidas por Guatemala, 1990-2012.....	291

VI.4	Guatemala: número de retenciones de hortalizas de exportación no tradicionales en aduanas de los Estados Unidos, 2002-2013.....	298
VI.5	Guatemala: tarifas de flete marítimo aplicables por el Central America Discussion Agreement (CADA) a los exportadores de arveja, 2004-2012.....	303
VI.6	Guatemala: precio unitario de exportación de la arveja, 2002-2013.....	304
VI.7	Matriz de costos y efectos relativos.....	321
VII.1	Guatemala: exportaciones de la industria forestal por países de destino, 2012.....	333
VII.2	Matriz de efectos, plazos de implementación y costos relativos	370

Diagramas

I.1	Alcances de la política industrial.....	38
II.1	Metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor.....	89
II.2	Diagnóstico de cadenas de valor	92
II.3	Proceso de identificación de necesidades de mejora y de investigación de mejores prácticas	104
II.4	Proceso de elaboración de estrategias	108
III.1	Modelo de cambio dialógico	122
III.2	Acciones para desarrollar un espacio de diálogo	133
III.3	Relaciones de influencia e interés de los actores	135
III.4	Fórmula del aumento de compromiso de los actores	151
IV.1	El Salvador: debilidades de la cadena del camarón de cultivo.....	169
IV.2	El Salvador: cadena de valor del camarón de cultivo	170
IV.3	Vínculos estructurados en la cadena del camarón a partir de “La Tiendona”	189
V.1	El Salvador: vínculos más importantes con los principales eslabones productivos de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva	231
V.2	Aspectos ambientales de la cadena de valor de fibras sintéticas-ropa deportiva.....	243
V.3	El Salvador: restricciones y oportunidades existentes en la cadena de valor de fibras sintéticas-ropa deportiva	254
V.4	Factores relevantes para la adopción de decisiones sobre intervenciones en la cadena de valor de fibras sintéticas-ropa deportiva	270
VI.1	Guatemala: eslabones de la cadena de producción de hortalizas de exportación no tradicionales.....	278
VI.2	Guatemala: duración de los cultivos.....	280
VI.3	Guatemala: flujograma de procesamiento en el tercer eslabón de la cadena.....	282

VII.1	Eslabones básicos de la cadena de productos maderables de las concesiones forestales de Petén	339
VII.2	Eslabón de procesamiento	341
VII.3	Esquema general de la cadena y sus integrantes	344

Mapas

IV.1	El Salvador: mapa de los proyectos de camarón de cultivo	167
V.1	El Salvador: distribución geográfica de las empresas integrantes de los principales eslabones productivos del clúster de fibras sintéticas, 2011	228
VI.1	Guatemala: zonas de cultivo de hortalizas de exportación no tradicionales	277
VII.1	Reserva de la Biosfera Maya y concesiones forestales en Petén	337