

Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor

RAMÓN PADILLA PÉREZ

Editor

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS



FIDA

Invertir en la población rural

Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor

Ramón Padilla Pérez
Editor



NACIONES UNIDAS



Invertir en la población rural

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, junio de 2017

Libros de la CEPAL

145

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Hugo Eduardo 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, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. La elaboración de los capítulos del libro estuvo a cargo de los siguientes funcionarios de la sede subregional de la CEPAL en México: Stefanie Garry, Caroline Gomes, Ramón Padilla Pérez y Francisco Villarreal. También estuvo a cargo de los siguientes consultores: Verónica Díaz y Nahuel Oddone.

La CEPAL agradece el apoyo financiero del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para los procesos de fortalecimiento de cadenas de valor rurales y la publicación de este libro.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121952-4 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058589-7 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358056-1 (versión ePub)

Número de venta: S.17.II.G.13

LC/PUB.2017/11-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00275

Esta publicación debe citarse como: Ramón Padilla Pérez (ed.), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	11
Introducción	
<i>Ramón Padilla Pérez</i>	15
Capítulo I	
Desafíos en materia de desarrollo productivo en el espacio rural de Centroamérica y la República Dominicana	
<i>Verónica Quiroz Estrada</i>	25
Introducción	25
A. El espacio rural	27
1. Definición de lo rural	27
2. Características del espacio rural en Centroamérica y la República Dominicana	29
B. Desafíos institucionales	35
1. Reglas, convenciones y formas de coordinación	35
2. Políticas y estrategias	37
C. Desafíos de sostenibilidad ambiental.....	38
1. Adaptación al cambio climático	38
2. Mitigación del cambio climático	41
D. Desafíos de comercialización.....	43
1. Volatilidad en los precios internacionales de productos primarios	43
2. Acceso a mercados y papel de los intermediarios	44
3. Comercio extrarregional e intrarregional.....	45

E.	Desafíos de productividad e innovación	47
1.	Productividad.....	47
2.	Tamaño y desempeño tecnológico	49
3.	Educación y capacitación	51
4.	Actividades de innovación.....	53
5.	Financiamiento.....	56
6.	Cadenas de valor	58
F.	Conclusiones	60
	Bibliografía.....	62
Capítulo II		
Política industrial rural		
	<i>Ramón Padilla Pérez, Verónica Quiroz Estrada</i>	69
	Introducción	69
A.	El espacio rural	72
1.	Definición del espacio rural	72
2.	Importancia del espacio rural	75
3.	Interdependencia y complementariedad entre los sectores	79
B.	Definición y alcance de la política industrial rural.....	83
1.	¿Qué es la política industrial rural?	83
C.	Instrumentos de política industrial rural.....	87
1.	Políticas comerciales, de competitividad y de competencia	88
2.	Políticas para el fomento productivo.....	90
3.	Políticas ambientales.....	96
D.	Experiencias en la aplicación de instrumentos coincidentes con la política industrial rural	97
1.	Chile.....	98
2.	Nueva Zelanda	100
3.	Costa Rica	102
E.	Conclusiones	104
	Bibliografía.....	106
Capítulo III		
Metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor		
	<i>Ramón Padilla Pérez, Nahuel Oddone</i>	113
	Introducción	113
A.	Las cadenas de valor y el cambio estructural.....	114
B.	Definiciones y conceptos clave.....	116
1.	Las cadenas de valor	116
2.	Fortalecimiento y escalamiento	119
C.	La metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor.....	120
D.	El diagnóstico.....	126

E.	Mesas de diálogo.....	132
F.	Las buenas prácticas	134
G.	Las estrategias, el apoyo a la implementación y el lanzamiento	137
	1. La elaboración de estrategias	137
	2. El apoyo a la implementación.....	139
	3. El lanzamiento.....	141
H.	Reflexiones finales.....	141
	Bibliografía.....	144

Capítulo IV

La selección de cadenas de valor en el contexto de una política industrial
Caroline Gomes Nogueira, Ramón Padilla Pérez, Francisco G. Villarreal.....

	Introducción	149
A.	¿Por qué seleccionar cadenas?.....	150
	1. ¿Existen realmente las políticas industriales horizontales?.....	151
	2. La existencia de fallas de mercado.....	152
	3. El desafío de las ventajas comparativas y la creación de ganadores	152
	4. El aprovechamiento de ventanas de oportunidad.....	153
	5. El cambio estructural	154
B.	La selección de sectores en la práctica: herramientas y estrategias.....	154
	1. Identificación de conglomerados (<i>clusters</i>) de alto potencial en Centroamérica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) e Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard	154
	2. Selección de sectores prioritarios en México en términos de productividad y potencial de crecimiento.....	155
	3. Focalización de esfuerzos en Chile	156
C.	La metodología de selección de cadenas	158
D.	El desarrollo de indicadores a partir de los metaobjetivos propuestos	161
E.	La aplicación de la metodología: la selección de cadenas en México	162
F.	Reflexiones finales: fortalezas y desafíos de la selección de cadenas.....	166
	Bibliografía.....	168

Capítulo V

El fortalecimiento de cadenas de valor de productos
primarios y agroindustriales

	<i>Ramón Padilla Pérez.....</i>	171
	Introducción	171
A.	La definición de metaobjetivos.....	172

B.	Las cadenas de valor.....	174
1.	Los eslabones de las cadenas de valor.....	174
2.	La gobernanza de las cadenas de valor.....	182
3.	Estimación de costos y márgenes.....	183
4.	Instituciones y organizaciones que apoyan y regulan las cadenas.....	185
C.	Las restricciones.....	186
D.	Las estrategias para el fortalecimiento de cadenas de valor rurales.....	191
1.	Fortalecimiento institucional.....	192
2.	Política de desarrollo agropecuario para el fortalecimiento de cadenas.....	193
3.	Política industrial rural para el fortalecimiento de cadenas.....	195
E.	Conclusiones.....	199
	Bibliografía.....	200
 Capítulo VI		
El fortalecimiento de las cadenas de valor turísticas en los espacios rurales		
	<i>Stefanie Garry, Nahuel Oddone</i>	201
	Introducción.....	201
A.	Contexto regional del turismo.....	203
B.	Metaobjetivos.....	205
C.	Las cadenas de valor turísticas.....	208
1.	Turista.....	209
2.	Distribución.....	210
3.	Transporte.....	210
4.	Alojamiento y servicios gastronómicos.....	211
5.	Excursiones.....	212
D.	Las restricciones.....	213
E.	Estrategias y recomendaciones de política pública para cadenas de valor turísticas.....	217
F.	Reflexiones finales.....	224
	Bibliografía.....	226
 Capítulo VII		
Conclusiones		
	<i>Ramón Padilla Pérez</i>	227
A.	Fortalecimiento de cadenas de valor, política industrial rural y cambio estructural progresivo.....	228
B.	La creación de cadenas de valor.....	231
C.	Fortalezas, retos y líneas de trabajo futuro.....	234
	Bibliografía.....	236
	Publicaciones recientes de la CEPAL.....	237

Cuadros

I.1	Centroamérica y la República Dominicana: distribución del ingreso de las personas por quintiles, según área geográfica, 2014 o último año disponible.....	31
I.2	Centroamérica y la República Dominicana: distribución de la población ocupada rural por tipo de inserción laboral, 2000 y 2014.....	35
I.3	Centroamérica y la República Dominicana: limitaciones a la implementación de reformas agrarias	36
I.4	Centroamérica y la República Dominicana: rendimiento medio de los granos básicos, 1980-2013.....	48
I.5	Centroamérica y la República Dominicana: indicadores de ciencia y tecnología en el sector agropecuario	54
I.6	Centroamérica y la República Dominicana: participación del crédito rural en el crédito total de las organizaciones de microfinanzas, 2014.....	57
I.7	Centroamérica y la República Dominicana: ejemplos de restricciones por eslabón en cadenas de valor rurales.....	59
II.1	Principales criterios para definir el espacio rural	72
II.2	Cambios recientes en el paradigma rural.....	74
II.3	América Latina y el Caribe (8 países): PIB agropecuario como porcentaje del PIB total, a precios constantes, 1990-1995, 2000-2005 y 2010-2015.....	77
II.4	América Latina (8 países): población económicamente activa rural como porcentaje de la población económicamente activa total, 1990 y 2015.....	77
II.5	América Latina y el Caribe: contribución del valor agregado al PIB por sector de actividad económica, años seleccionados	81
II.6	Definición y ejemplos de escalamiento económico en el espacio rural	85
II.7	Políticas comerciales, de competitividad y de competencia	88
II.8	Políticas para el fomento productivo.....	91
II.9	Políticas ambientales	96
II.10	Chile: ejemplos de instrumentos y acciones de política industrial rural	99
II.11	Costa Rica: ejemplos de instrumentos y acciones para fortalecer el turismo rural.....	102
III.1	Cadenas de valor del proyecto CEPAL-FIDA “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”, 2014-2016	115
III.2	Espacios de diálogo: tipos y características	133
IV.1	Centroamérica: <i>clusters</i> de alto potencial	155
IV.2	Enfoque sectorial.....	156
V.1	Estimación de costos y márgenes a lo largo de las cadenas	184

V.2	Restricciones que enfrentan las cadenas de valor analizadas de productos primarios y agroindustriales.....	191
V.3	Estrategias para el fortalecimiento de las cadenas de valor rurales analizadas.....	198
VI.1	Cadenas de valor de turismo en espacios rurales: restricciones específicas por eslabón.....	215

Gráficos

I.1	Centroamérica y la República Dominicana: población rural, 1985 y 2015.....	30
I.2	Centroamérica y la República Dominicana: población urbana y rural en situación de pobreza e indigencia, 2014 o último año disponible	31
I.3	Centroamérica y la República Dominicana: participación del PIB agropecuario en el PIB total a precios constantes, 1990-2015.....	33
I.4	Centroamérica y la República Dominicana: población ocupada rural, por gran sector económico, 2014 o último año disponible.....	34
I.5	Centroamérica y la República Dominicana: distribución de los eventos extremos, por tipo de origen, 1990-2015.....	38
I.6	Centroamérica y la República Dominicana: superficie agrícola y de bosques, 1990 y 2015 o último año disponible.....	42
I.7	Precios internacionales de granos básicos, promedio anual, 1980-2016.....	44
I.8	Centroamérica y la República Dominicana: exportaciones e importaciones de productos agroalimentarios, 2015 o último año disponible.....	45
I.9	Centroamérica y la República Dominicana: tasas de crecimiento medio de la productividad laboral media en el sector agropecuario, 1990-2002 y 2002-2012	47
I.10	Centroamérica y la República Dominicana: distribución de la población económicamente activa (PEA) rural de 15 años y más, según años de instrucción, 2014 o último año disponible	51
II.1	Población rural como porcentaje de la población total, 1990 y 2015.....	75
II.2	Valor agregado agrícola como porcentaje del PIB total, 1990-2014.....	76
II.3	América Latina (países seleccionados): población ocupada rural según actividad económica, 1997, 2005 y 2014.....	78
II.4	América Latina (19 países): población en situación de pobreza e indigencia, por zona geográfica, 1990 y 2014.....	79
V.1	El Salvador: producción nacional e importaciones de tomate, 2000-2013.....	174
V.2	México: proporción de unidades económicas dedicadas a la preparación de embutidos y otras conservas de ganado, aves y otros animales comestibles, por tamaño, 2004, 2009 y 2013.....	178

V.3	República Dominicana: producción estimada de lácteos, 1980-2014.....	179
VI.1	Centroamérica y la República Dominicana: llegadas turísticas internacionales, 2007-2014.....	204

Recuadros

III.1	Preguntas base para la elaboración del diagnóstico.....	127
IV.1	México: metaobjetivos e indicadores para la cadena de valor de embutidos y otras conservas de cerdo	163

Diagramas

III.1	Estructura general de una cadena de valor de bienes.....	118
III.2	Metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor.....	121
III.3	Enfoque sistémico de la cadena de valor	124
III.4	Diagnóstico de la cadena	126
III.5	Proceso de análisis de buenas prácticas	135
III.6	Proceso de elaboración de estrategias	137
III.7	Matriz de comparación de costos, plazo de implementación e impactos relativos de las estrategias	138
IV.1	Alineación vertical y horizontal	159
IV.2	Proceso de selección de cadenas.....	160
V.1	El Salvador: cadena de valor de tomate y chile verde dulce.....	175
V.2	México: cadena de valor de los embutidos y otras conservas de carne de cerdo	176
V.3	República Dominicana: cadena de valor de los lácteos	179
V.4	El Salvador: cadena de valor de snacks nutritivos basados en frutas deshidratadas	181
VI.1	Una cadena de valor turística	209
VI.2	Turismo: proceso de certificación	218
VI.3	Gobernanza en cadenas de valor turísticas: actores clave y su papel en el desarrollo de nuevos destinos o productos.....	219
VI.4	Estrategias para el fortalecimiento de las cadenas de valor turísticas.....	220
VII.1	Metodología para la creación de cadenas participativas	232

Mapas

VI.1	Guatemala: el departamento de Sacatepéquez	206
VI.2	República Dominicana: la provincia de Pedernales y su área protegida	206
VI.3	El Salvador: el departamento de La Libertad	207