

MANUAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS DE VALOR

Ramón Padilla Pérez ■ Nahuel Oddone



Invertir en la población rural



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MANUAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS DE VALOR

Ramón Padilla Pérez ■ Nahuel Oddone



ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva

ANTONIO PRADO
Secretario Ejecutivo Adjunto

HUGO E. BETETA
Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México

Este libro fue elaborado 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, y por Nahuel Oddone, Coordinador de Cadenas de Valor del Proyecto CEPAL-FIDA “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”.

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

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los señores Jorge Mario Martínez Piva y Ramón Padilla González a versiones preliminares de este manual. La edición y adaptación didáctica del manual estuvo a cargo de Hugo Sáez. El diseño editorial y la diagramación fue responsabilidad de Sofía Sauer. Las fotografías reproducidas en el Manual fueron proporcionadas por Martha Cordero, Stefanie Garry, Nahuel Oddone, Ramón Padilla, PROCOMER y MINEC de El Salvador.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Asimismo, los mapas incluidos sólo tienen un carácter ilustrativo y no significan reconocimiento de fronteras por parte de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

Capítulo I

Introducción a los objetivos y alcances del Manual 5

Capítulo II

Las cadenas de valor en el pensamiento y el trabajo de la CEPAL..... 9

Capítulo III

Conceptos básicos sobre las cadenas de valor 17

Capítulo IV

La metodología de la CEPAL para el fortalecimiento de las cadenas de valor 27

Capítulo V

La definición de los meta-objetivos y la selección de las cadenas 41

Capítulo VI

El diagnóstico 51

Capítulo VII

Las mesas de diálogo 71

Capítulo VIII

Las buenas prácticas 77

Capítulo IX

Las estrategias y el apoyo a la implementación 85

Capítulo X

Reflexiones finales. El fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento
de la política industrial 99

Bibliografía 103

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN A LOS OBJETIVOS Y ALCANCES DEL MANUAL

En este Manual se ofrece una metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor, a través del diseño de estrategias participativas a nivel de actores que integran la cadena.

¿Por qué y para qué se publica este Manual?

En años recientes, en particular a raíz de la crisis financiera global de 2008-2009, se ha observado un interés creciente de los gobiernos de América Latina y el Caribe por emprender acciones más decididas en materia de política industrial. En algunos países este hecho se ha plasmado de manera explícita en la elaboración de planes nacionales de política industrial, como en El Salvador y Guatemala, mientras que en otros (Costa Rica y México) se han establecido programas de apoyo a la competitividad o a cadenas de valor.

Los planes de política industrial son necesarios para incidir en los sectores productivos, fijar objetivos y prioridades, articular las acciones con otras políticas, y disponer los criterios de selección o determinar específicamente los sectores o cadenas que serán favorecidos en el período de vigencia del plan, entre otros factores. Después de su diseño se enfrenta el reto de ponerlos en práctica, operación que implica identificar espacios de intervención y beneficiarios potenciales concretos. El enfoque de cadenas de valor posibilita el análisis de restricciones existentes y el planteamiento de estrategias al nivel de los actores en cada eslabón de la cadena

con miras al aumento de la productividad y la agregación de mayor valor. Más allá del contexto de la política industrial, el concepto de cadena de valor *per se* ya se ha incorporado con fuerza en el discurso público, así como en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo.

El principal objetivo de este Manual es **exponer y difundir la metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor**, desarrollada por la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En este documento se exponen los conceptos, los procesos y las buenas prácticas derivadas de esa estrategia. Se pretende que sirva como herramienta de trabajo, en particular a tomadores de decisiones en el sector público, funcionarios de organismos internacionales y estudiosos de la materia interesados en contar con una metodología sistematizada y probada (véase el recuadro I.4). Su elaboración responde a solicitudes expresas de los gobiernos de la región para disponer de un instrumento didáctico, que auxiliara la replicabilidad en otras cadenas de los procesos iniciales en los que participó la CEPAL de manera conjunta.

RECUADRO I.1 DEFINICIÓN, OBJETIVOS Y USO DEL MANUAL

¿En qué consiste el manual?

En este Manual se ofrece una metodología para el diseño de estrategias participativas focalizadas a nivel de actores que integran una cadena de valor.

¿Qué metas se desea alcanzar?

- Divulgar y facilitar la replicabilidad de la metodología de fortalecimiento de cadenas de valor, basándose en las experiencias prácticas ya desarrolladas.
- Dar a conocer a instituciones públicas y privadas buenas prácticas en el diseño de procesos de desarrollo y escalamiento productivos.
- Contribuir al diseño y la aplicación de programas de política industrial y transformación productiva en América Latina y el Caribe.

¿Qué herramientas se ofrecen?

- Una **metodología para la implementación de la política industrial**, por medio del diseño de estrategias específicas y focalizadas.
- Un **proceso sistemático para el análisis de restricciones o cuellos de botella** que enfrentan las cadenas de valor.
- Lineamientos y buenas prácticas para la construcción de **procesos participativos público-privados**, dirigidos al fortalecimiento de las cadenas de valor.
- Conceptos y experiencias sistematizadas que permiten un proceso de **aprendizaje y adquisición de capacidades** entre funcionarios públicos, así como de representantes de organismos internacionales y del sector privado.

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo de la CEPAL en cadenas de valor se inició en 2012 con una asistencia técnica a los gobiernos de Argentina y Uruguay, coordinada desde su Sede en Santiago de Chile. En 2013, la Sede Subregional en México prestó asistencia técnica a los gobiernos de El Salvador y Guatemala, financiada por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)¹. Entre 2014 y 2016, se ha continuado trabajando con ocho cadenas en cinco países de la subregión norte de América Latina² (Costa Rica, El Salvador,

Guatemala, México y la República Dominicana), con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)³. En este Manual se revisa y se actualiza el material publicado en 2014⁴, y se incorporan las lecciones recogidas en los nuevos procesos. El Manual se nutre también de la experiencia de los autores en la transferencia de la metodología a los funcionarios públicos involucrados en los procesos de fortalecimiento de cadenas,

¹ El objetivo general del Proyecto “Inserción de PYMES agroindustriales en las cadenas de valor en Centroamérica” proponía el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales para diseñar políticas participativas (público-privadas) que permitieran la inserción de PYMES agroindustriales en cadenas de valor seleccionadas.

² La subregión norte de América Latina incluye a Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

³ En el marco del Proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe (ALC)”, cuyo objetivo general era fortalecer la participación de pequeños productores, empresas y organizaciones en cadenas de valor rurales en ALC.

⁴ Véase: Oddone, Nahuel, Ramón Padilla Pérez y Bruno Antunes (2014), “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”; en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123, Santiago de Chile, CEPAL-GIZ.

así como a organismos internacionales, centros de investigación y universidades.

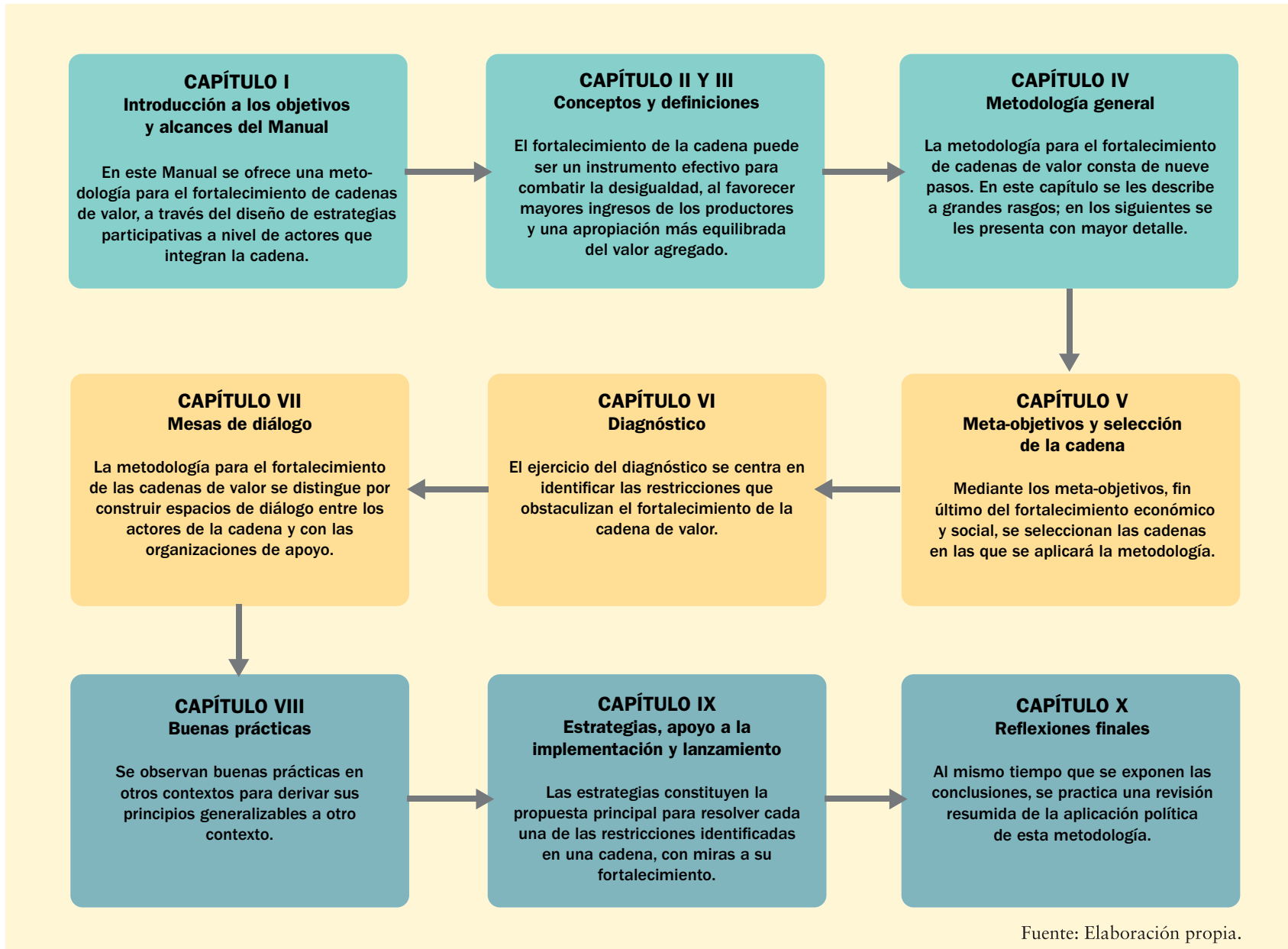
La metodología se centra en la **resolución de cuellos de botella o restricciones** presentes en la cadena, lo que se refleja en su fortalecimiento por medio de una mejor articulación de los eslabones, la incorporación de nuevos actores, y un escalamiento económico y social. El **escalamiento económico** significa la transformación productiva de los eslabones de la cadena, y de la cadena en su conjunto, hacia mejores productos y servicios, procesos de producción superiores o actividades de mayor valor agregado y que sean más intensivas en conocimiento. La innovación es un elemento esencial del escalamiento, entendida en un sentido amplio y flexible. Por ende, abarca desde procesos y productos nuevos para los integrantes de la cadena, hasta innovaciones radicales, inéditas en el mundo. Por su parte, en el **escalamiento social** los integrantes de la cadena y sus comunidades incrementan su nivel de vida, a través de condiciones de empleo decente, con protección social, derechos laborales y un ambiente de trabajo seguro. Se busca que el fortalecimiento suceda en un entorno de **sustentabilidad ambiental y de atención a la equidad de género**.

Cabe resaltar dos características adicionales de la metodología. Primero, se adopta un **enfoque sistémico**, ya que además de incorporar a los eslabones de la cadena, se incluyen los diversos actores públicos y privados que regulan o apoyan sus actividades productivas (organismos gubernamentales, universidades, empresas proveedores de servicios, cámaras empresariales y centros de investigación, entre otros). Segundo, la **metodología es participativa**; un componente básico es el **diálogo entre actores públicos y privados**, convocados a mesas de diálogo consultivas para validar la información presentada en el diagnóstico y las estrategias de fortalecimiento propuestas. Esta herramienta tiende a enriquecer el análisis de las restricciones principales, crear o reforzar los compromisos contraídos entre integrantes de la cadena, favorecer el diseño de propuestas innovadoras en la formulación de estrategias, facilitar la formación de acuerdos y promover mayor transparencia en la toma de decisiones. Así, el trabajo conjunto de los sectores público y privado acrecienta

la capacidad de resolución de las restricciones que frenan el escalamiento económico y social de la cadena.

El Manual consta de 10 capítulos (véase el diagrama I.4). En el primero se plantea una descripción preliminar del contenido y objetivos que se desea alcanzar con su publicación. En el segundo capítulo se expone la importancia del fortalecimiento de cadenas de valor para el cambio estructural, desde el pensamiento de la CEPAL, así como su trabajo en años recientes con los países de la subregión. En el tercero se discuten conceptos básicos del Manual, incluidos los de cadenas de valor, gobernanza y escalamiento. Asimismo, se presentan los elementos distintivos del enfoque de la CEPAL en materia de cadenas de valor y se analiza el potencial de su metodología para contribuir al fortalecimiento con base en las cadenas estudiadas, incluyendo su capacidad para establecer la transversalidad de algunos temas de la agenda internacional, como los relacionados con el medio ambiente y la cuestión de género. En el cuarto capítulo se plantea la metodología general para el fortalecimiento de cadenas de valor. En el quinto se pormenorizan los primeros dos pasos de la metodología: la definición de meta-objetivos y la selección de cadenas, mientras que en el sexto se aborda el tercer paso, el diagnóstico. En el séptimo capítulo se definen los conceptos y las herramientas usadas en la organización y conducción de mesas de diálogo, que son una instancia de vital importancia en el proceso ya que permiten socializar la información y un mayor empoderamiento de los actores que conforman los eslabones de la cadena. Se trata de un proceso de democratización y fortalecimiento de capacidades de negociación fundamentales para el esquema de gobernanza de la cadena. En el octavo capítulo se discuten la búsqueda y la extrapolación de buenas prácticas. En el noveno se reseña el proceso en la formulación de estrategias, así como el apoyo inicial para su implementación. En el décimo y último se exponen las reflexiones finales, en torno a la importancia que posee el fortalecimiento de cadenas de valor en el diseño de una política industrial para un cambio estructural progresivo centrado en la igualdad.

DIAGRAMA I.1 CONTENIDO DEL MANUAL



CAPÍTULO II

LAS CADENAS DE VALOR EN EL PENSAMIENTO Y EL TRABAJO DE LA CEPAL

El fortalecimiento de la cadena puede ser un instrumento efectivo para combatir la desigualdad, al favorecer mayores ingresos de los productores y una apropiación más equilibrada del valor agregado. Las políticas públicas tienen un papel central en estos procesos.

Las cadenas de valor y el cambio estructural

Desde la visión de la CEPAL, el desarrollo económico y social requiere de cambios profundos en la estructura productiva de los países de la región, que transformen la composición del producto, el empleo y el patrón de inserción internacional. Este cambio estructural progresivo, concebido como la transición hacia actividades y sectores con un mayor dinamismo productivo, que favorecen la protección del medio ambiente y más intensivos en conocimientos tecnológicos (CEPAL, 2016), demanda un innovador conjunto integral de políticas públicas cuyo horizonte sea la igualdad. Por sí solas, las fuerzas del mercado tienden a profundizar las estructuras prevalecientes. La política industrial constituye un elemento fundamental de este enfoque original y de la renovada ecuación Estado, sector privado y sociedad (CEPAL, 2012). (Véase el recuadro II.1)

El cambio estructural resulta de la interacción de dos fuerzas interrelacionadas: i) la innovación, comprendida en forma amplia como la emergencia de nuevas actividades y en especial, los aprendizajes necesarios para realizarlas aprovechando sus oportunidades económicas; y ii) los encadenamientos que provocan que esa

innovación o aprendizaje en una actividad genere cambios tecnológicos y valor agregado en otras actividades complementarias (CEPAL, 2013).

El **fortalecimiento de las cadenas de valor** propicia la diversificación productiva y amplía la participación en aquella parte de la estructura de producción con mayor intensidad en conocimientos o cuya tasa de crecimiento de la demanda es más elevada, y **así se contribuye a un cambio estructural**. Luego, el fortalecimiento de la cadena va acompañado de un cambio estructural, en la medida que se incorporan nuevos y mejores productos, mayor productividad y actividades más intensivas en conocimientos. Al mismo tiempo, se tiende a aminorar la heterogeneidad estructural propia de las economías latinoamericanas, mediante el fortalecimiento de los actores que conforman la cadena y la incorporación de nuevos productores y prestadores de servicios.

El reto no estriba simplemente en ser integrante de una cadena de valor; de lo que se trata es incrementar la participación en la generación de valor agregado a partir del escalamiento y de introducir modificaciones en la estructura de la cadena, con el consecuente ascenso en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad. Asimismo, se persigue **la reducción de brechas productivas** que afectan a los países latinoamericanos; por ejemplo, entre empresas pequeñas y grandes, o entre productores enfocados a mercados

locales y aquellos que compiten en mercados internacionales. **El fortalecimiento de la cadena puede ser un instrumento efectivo para combatir la desigualdad**, al favorecer mayores ingresos de los productores y una apropiación más equilibrada del valor agregado obtenido en la cadena. A las políticas públicas corresponde un papel central en estos procesos. En el apoyo a cadenas de valor se debe procurar una articulación con otros instrumentos de política industrial como los que a continuación se mencionan en el recuadro II.1.

El aporte del fortalecimiento de cadenas de valor al cambio estructural progresivo no es automático y depende de por lo menos tres factores. Primero, el beneficio que obtiene una empresa, un sector o un país se halla en función tanto del eslabón en el que participa, como de la gobernanza de la cadena y del potencial de escalamiento, con base en la capacidad de introducir incrementos de productividad e innovaciones en el producto, servicio o proceso respectivo. Un segundo factor es el carácter incluyente (o no) de una cadena para acoger a pequeñas y medianas empresas (PYMES). Un tercer factor es el sistema tecno-económico en el que se halla inserta la cadena, en particular respecto del acceso al financiamiento, infraestructura, recursos humanos calificados y conocimientos tecnológicos, entre otros.

La metodología de cadenas de valor propuesta en este Manual posibilita el diseño focalizado de instrumentos para la implementación microeconómica de la política industrial. La adopción de un enfoque al mismo tiempo micro y sistémico resulta en la elaboración de estrategias específicas de intervención en diversos ámbitos,

RECUADRO II.1 POLÍTICA INDUSTRIAL EN EL SIGLO XXI Y CADENAS DE VALOR

En América Latina y el Caribe se reconoce cada vez más la relevancia de la política industrial para reducir brechas tecnológicas y productivas con relación a las economías más desarrolladas. La política industrial se entiende como un proceso dinámico en que el Estado aplica una serie de instrumentos encaminados a la promoción y el fortalecimiento de actividades específicas o de agentes económicos, basándose en las prioridades del desarrollo nacional. La política industrial en el siglo XXI se desarrolla en un contexto internacional y con instrumentos distintos a lo observado en América Latina durante las décadas de 1950, 1960 y 1970.

Nuevo contexto internacional

- a) Nuevo contexto internacional caracterizado por la integración internacional de mercados, la articulación productiva global y, más recientemente, la conformación de mega bloques.
- b) Multiplicidad de acuerdos comerciales vigentes, que redundan en aranceles bajos, restricciones a la explotación de la propiedad intelectual y limitaciones a subsidios dirigidos a las exportaciones, entre otros.
- c) La existencia de un Estado articulador y promotor, bajo mecanismos de mercado. El Estado adquiere una responsabilidad decisiva en promover el desarrollo productivo, sin asumir el control de la actividad económica a través de empresas públicas en diversos sectores clave.
- d) Se dispone de una gran variedad de instrumentos, desde políticas enfocadas en las industrias nacientes, hasta políticas comerciales y aquellas que originan el ambiente jurídico y económico para la operación de las empresas.

que conduce a la integración de los diversos instrumentos disponibles en la política industrial en materia de ciencia, tecnología e innovación; educación y capacitación; fomento a la competitividad, y apoyo a la exportación, entre otros.

La metodología de cadenas de valor analiza las fortalezas y debilidades de la cadena y de cada uno de sus eslabones, así como los vínculos entre ellos. Los planes de política industrial son necesarios para contar con una priorización y sistematización de

RECUADRO II.1 (Continuación)

Instrumentos

- a) Políticas de ciencia, tecnología e innovación, cuyo propósito es incrementar las capacidades nacionales para utilizar, absorber, modificar y producir conocimientos científicos y tecnológicos, así como estimular las actividades de innovación en los organismos que integran los sistemas de innovación.
- b) Políticas de educación y de construcción de habilidades, con el objetivo de formar recursos humanos calificados. Se refieren a iniciativas públicas activas orientadas a elevar la calidad general del sistema educativo y promover la capacitación técnica para el desarrollo de habilidades de alto nivel y la formación de recursos humanos calificados.
- c) Políticas comerciales. Son determinantes para establecer el grado de competencia y de acceso a mercados internacionales, así como la entrada de inversión extranjera directa y su vinculación con la producción nacional.
- d) Políticas dirigidas a promocionar industrias seleccionadas. Se orientan a apoyar sectores, industrias o empresas estratégicos, por medio de créditos en condiciones preferenciales, incentivos fiscales, subsidios gubernamentales a sectores seleccionados y compras estatales, entre otros instrumentos.
- e) Políticas sectoriales de competitividad. Impulsan un ambiente propicio para los negocios mediante la creación de señales económicas e incentivos que motiven una mayor competitividad de los actores del mercado.
- f) Políticas de competencia. Consisten en políticas y legislaciones antimonopolio y de competencia cuyo propósito es salvaguardar el buen funcionamiento del mercado y garantizar así la asignación eficiente de recursos.

Fuente: Padilla Pérez y Alvarado Vargas (2014).

acciones, pero en ocasiones su traducción en acciones enfrenta retos debido a que por su naturaleza propia tienden a ser genéricos. A través de la metodología de cadenas de valor se puede responder preguntas específicas que aporten elementos para el diseño de estrategias focalizadas, por ejemplo: ¿a quién y en qué áreas se capacita?, ¿qué universidad o escuela técnica posee en el país la capacidad de hacerlo?, ¿qué alianzas se pueden hacer con el sector privado para que exista compromiso y cofinanciamiento? El enfoque de cadenas responde con claridad a estos y otros interro-

gantes en el proceso de puesta en práctica de la política pública.

Experiencia de la CEPAL en el fortalecimiento de las cadenas de valor

La CEPAL ha recibido comunicaciones oficiales de los gobiernos de la subregión, en las que se solicita asistencia técnica para los procesos de diseño de sus políticas industriales, transformación productiva o directamente para el fortalecimiento de cadenas de valor. La existencia de una contraparte en el sector público comprometida y claramente interesada con el proceso es un elemento imprescindible de la metodología mencionada. Como se describe en detalle más adelante, se ha contado con funcionarios públicos designados para el seguimiento del proceso, y la metodología contempla que estén involucrados en todas las etapas, con el objetivo de enriquecerlo y validarlo, así como de asegurar la transferencia de la metodología y su posterior apropiación y réplica, con miras a asegurar su implementación.

Las solicitudes recibidas por la Sede Subregional de la CEPAL en México obedecen a diversos motivos:

- Interés de un gobierno por adoptar planes de política industrial que contengan una estrategia participativa público-privada.
- Necesidad de un gobierno de contar con una metodología para cumplir con requisitos de gasto y poder aplicar préstamos internacionales en materia de desarrollo productivo
- Interés de contar con una metodología que pueda ser apropiada y replicada por los organismos de gobierno, para apoyar el desarrollo de cadenas de valor.

Los socios centrales en estos procesos han sido principalmente los ministerios de economía, pero se ha trabajado con otros ministerios responsables directos de la cadena; por ejemplo, los de turismo, y de agricultura y ganadería. En el recuadro II.2 se listan las cadenas de valor en las que la metodología ha sido aplicada. A lo largo del Manual se muestran ejemplos de la aplicación de la metodología, que se extraen de estas cadenas.

La metodología no ha sido diseñada para aplicarse sólo a cadenas de valor de algún sector en específico; de hecho, se adapta para atender cualquier tipo de cadena. Como se aprecia en el recuadro II.2 se ha ejecutado en las siguientes áreas:

- Agricultura, silvicultura y pesca: hortalizas de exportación, tomate y chile verde dulce, productos maderables y camarón de cultivo.
- Manufactura: fibras sintéticas para ropa deportiva, *snacks* nutritivos (alimentos procesados), embutidos de carne de cerdo, productos lácteos.
- Servicios: turismo rural (tres cadenas).



Fruta deshidratada y otros productos naturales, El Salvador.



Proceso de deshidratación de fruta, El Salvador.



Mezcla de fruta deshidratada, El Salvador.

RECUADRO II.2
CADENAS DE VALOR EN LAS QUE SE HA APLICADO LA METODOLOGÍA (2013-2016)

País	Cadena	Escala geográfica	Financiamiento	Año
El Salvador	<i>Camarón de cultivo</i>	Departamentos de Usulután, La Paz, Sonsonate y La Unión	Proyecto “Inserción de PYMES agroindustriales en las cadenas de valor en Centroamérica” (GIZ)	2013
	<i>Fibras sintéticas para ropa deportiva tipo dry fit</i>	Departamentos de La Libertad, La Paz, Santa Ana y San Salvador		
	<i>Turismo en el Departamento de La Libertad</i>	Departamento de la Libertad	Proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en ALC” (FIDA)	2015
	<i>Snacks nutritivos con base en fruta deshidratada</i>	Nacional (todo el país)		
<i>Tomate y chile verde dulce</i>	Nacional (todo el país)			
Guatemala	<i>Hortalizas de exportación</i>	Departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Alta Veracruz, Baja Veracruz, Jalapa, Juliapa y Guatemala	Proyecto “Inserción de PYMES agroindustriales en las cadenas de valor en Centroamérica”. (GIZ)	2013
	<i>Productos maderables</i>	Reserva de la Biosfera Maya y concesiones forestales del Petén		
	<i>Turismo en Antigua Guatemala y en los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez</i>	Departamento de Sacatepéquez		2014
México	<i>Embutidos y otras conservas de carne de cerdo</i>	Nacional (con especial atención a los estados de Jalisco, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Sonora y Yucatán).	Proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en ALC” (FIDA)	2015-2016
República Dominicana	<i>Lácteos para la producción de quesos</i>	Nacional (con especial atención a las provincias de Dajabón, Santiago Rodríguez, Puerto Plata, Hato Mayor, Monte Plata e Higüey)		
	<i>Turismo en la Provincia de Pedernales</i>	Provincia de Pedernales		

Fuente: Elaboración propia.



Evento de promoción de *chips* fritos al vacío, Costa Rica.

De manera adicional, en el marco del proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en ALC”, financiado por FIDA, se trabajó con el gobierno de Costa Rica en la creación de una cadena de valor. En 2015 y 2016 la CEPAL colaboró con el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior en la creación de la



Chips fritos al vacío, Costa Rica.

cadena de *chips* fritos al vacío (véase el recuadro II.3). Se partió de la metodología originalmente diseñada para el fortalecimiento de cadenas existentes y se incorporaron nuevos elementos, como la sustitución del diagnóstico por la elaboración de estudios de mercado y de factibilidad. Mayores detalles de esta cadena se hallan en Cordero y Padilla Pérez (2016).

RECUADRO II.3
CREACIÓN DE UNA CADENA DE VALOR EN EL MARCO DEL PROYECTO CEPAL-FIDA

País	Cadena	Escala geográfica	Financiamiento	Año
Costa Rica	<i>Chips fritos al vacío</i>	Nacional (con exclusión de la zona capital y metropolitana)	Proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en ALC” (FIDA)	2015-2016

Fuente: Elaboración propia.

MAPA II.1 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS CADENAS DE VALOR ESTUDIADAS



GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Cambio estructural progresivo. Se denomina así a la transición hacia actividades y sectores con un mayor dinamismo productivo, que favorecen la protección del medio ambiente y son más intensivos en conocimientos tecnológicos (CEPAL, 2016).

Política industrial. Es la política pública mediante la cual un Estado aplica una serie de instrumentos encaminados a la promoción y el fortalecimiento de actividades específicas o de agentes económicos, basándose en las prioridades del desarrollo nacional, los sectores clave o potenciales de su economía o bien las cadenas de valor reales o potenciales en su territorio (Padilla Pérez y Alvarado Vargas, 2014).

CAPÍTULO III

CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE CADENAS DE VALOR

En este tercer capítulo se definen conceptos fundamentales usados en el resto del Manual: cadena de valor, eslabón, escalamiento económico y social, entre otros.

¿Qué son las cadenas de valor?

Una **cadena de valor** comprende la amplia variedad de actividades requeridas para que un producto o servicio transite a través de diferentes etapas, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso (Kaplinsky y Morris, 2002). A cada una de las etapas –concepción y diseño, producción del bien o servicio, tránsito de la mercancía, consumo y manejo, y reciclaje final– se les denomina eslabones. La cantidad de **eslabones** de una cadena de valor varía de manera sustancial según el tipo de industria. Las actividades de la cadena a veces se llevan a cabo a veces por una empresa y en otras, por varias (Kaplinsky, 2000).

Sin que importe su tamaño, toda empresa o productor participa por lo menos en una cadena de valor local; así, un campesino de autoconsumo adquiere insumos (semillas, herramientas, fertilizantes y otros) y de este modo interactúa con otros eslabones de la cadena. Las empresas que exportan, directa o indirectamente, intervienen además en cadenas regionales o globales de valor.

Las cadenas globales de valor existentes en la actualidad emergen como resultado de un nuevo patrón de producción basado en una deslocalización geográfica conectada con mercados finales di-

námicos. El concepto de cadena global de valor se refiere a distintos eslabones en diversas empresas o plantas de una empresa situadas en diferentes espacios geográficos.⁵

Una aclaración pertinente

Es importante distinguir el alcance geográfico de la cadena y su participación en flujos de comercio internacional. A causa de la difusión del concepto de cadenas globales de valor, es común asociarlo con exclusividad a la escala global. No obstante, en América Latina es frecuente que su alcance sea nacional o regional cuando se trata tanto de productos primarios, como de manufacturas y servicios. Por ende, son procesos de producción y de oferta de servicios que se inician y terminan en el territorio de un país o interactúan sólo con uno o varios países vecinos. La metodología expuesta en este Manual abarca el análisis de cadenas con diversos alcances geográficos.

⁵ Mayores detalles sobre las cadenas globales de valor se consultan en Gereffi y Fernández-Stark (2011).

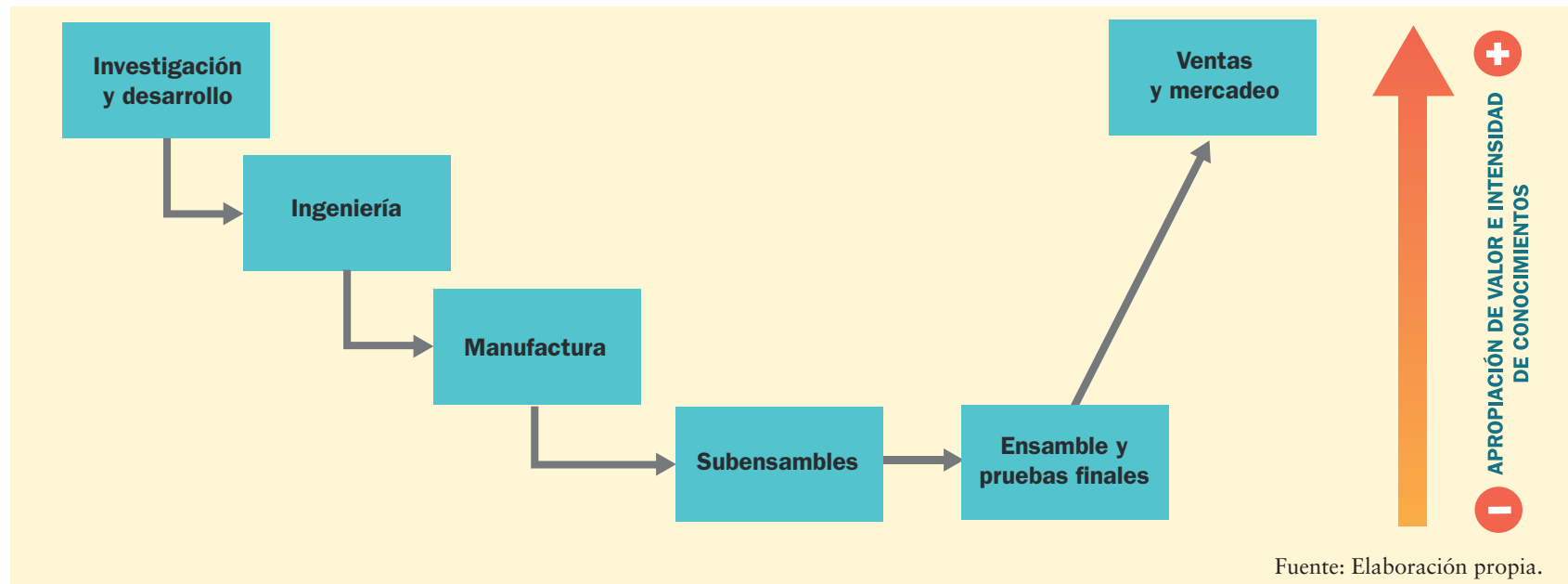
Cadenas de bienes

En el diagrama III.1 se presenta la estructura general de una cadena de valor de bienes. El **primer eslabón es la investigación y el desarrollo (I+D)**, dedicado a la creación de nuevos productos -actividad no siempre presente-, dado que depende de la intensidad tecnológica de la cadena. Así, las cadenas de bienes electrónicos y la farmacéutica desarrollan una intensa actividad de I+D, mientras que es menor en prendas de vestir y manufactura de plásticos. El **segundo eslabón comprende las actividades de ingeniería**, en las que se diseñan las propiedades funcionales y de forma de los bienes, así como los procesos por medio de los que se llevará a cabo la manufactura. Este eslabón suele ubicarse en la misma localidad geográfica que la I+D o cerca de los centros de producción. El **tercer eslabón, la manufactura**, suele ser intensivo en capital (maquinaria y equipo) para la fabricación de los bienes intermedios o componentes. El **cuarto y el quinto eslabón –los ensambles, los**

subensambles y las pruebas finales– en general hacen un uso intensivo de mano de obra de menor calificación y con salarios relativos más bajos, ya que suelen ser tareas rutinarias en las que los bienes intermedios y componentes son armados y probados para obtener el bien final. El sexto eslabón corresponde a las ventas, mercadeo de los bienes finales y servicios posventa.

Otro elemento que se muestra en el diagrama III.1 es el grado diverso de apropiación de valor agregado y de intensidad de conocimientos en cada eslabón. Los eslabones de investigación y desarrollo, junto con ventas y mercadeo, en general captan la mayor cantidad de valor; en otras palabras, en sus empresas se obtiene la mayor parte de las utilidades generadas en todo el proceso. En sentido contrario, los eslabones de subensambles, y ensamble y pruebas finales, reciben la menor proporción. En consecuencia, hay una relación directa entre la intensidad de conocimientos de un eslabón y el monto de apropiación de valor.

DIAGRAMA III.1
ESTRUCTURA GENERAL DE UNA CADENA DE VALOR DE BIENES



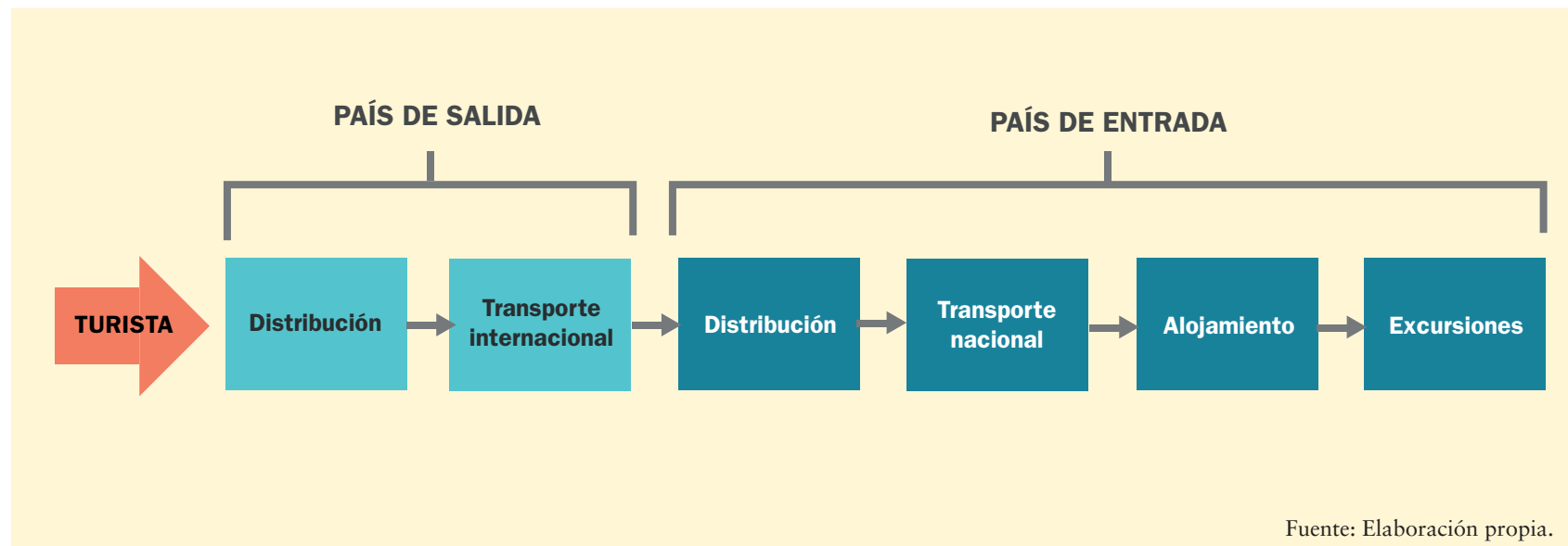
Fuente: Elaboración propia.

Cadenas de servicios

Las cadenas de valor de servicios también son muy diversas. Se inician con la concepción del servicio a ofrecer, la cual en ocasiones puede demandar I+D, y finalizan con el consumo. A diferencia de los productos, los servicios son intangibles. La CEPAL ha estudiado cadenas de valor turísticas, cuya generalización se muestra en el diagrama III.2. En el análisis se identifican eslabones en el país de salida, o emisión de los turistas, y otros en el país de llegada, destino o recepción. Dado que el turismo constituye una experiencia de vida, el eslabón inicial es el usuario que desea conocer un nuevo destino y que compra su pasaje o paquete por medio de una agencia de viajes u otro operador turístico (eslabón de distribución), o bien lo hace de manera independiente por Internet a la compañía prestadora del servicio o a algún grupo mayorista. El siguiente eslabón lo constituyen las compañías de aviación u otras formas de transporte internacional o nacional, a los que se añaden diversos actores o servicios conexos, como

el medio para trasladarse desde su domicilio hasta el aeropuerto, puerto o terminal de salida, así como las casas de cambio para obtener divisa o moneda del país de destino, entre otros. Llegado el turista al destino, después de utilizar aquellos servicios de frontera necesarios, se halla frente a una serie de eslabones que en su mayoría contribuyen con la experiencia turística real de tomar contacto con un contexto diferente al del origen y provocan las sensaciones de placer buscadas. Cobra importancia el servicio prestado por los eslabones locales, como las compañías aéreas y de transporte terrestre nacionales o de bandera, los servicios de alojamiento y gastronomía en sus diferentes categorías, las excursiones culturales o naturales ofrecidas en el destino y los productos que al comprarlos provocarán el recuerdo de la experiencia vivida. La mayoría de estos eslabones se conectan con una cadena de valor propia que requiere de insumos y servicios específicos, entre otras oportunidades de empleo y salario para la población local (Oddone y Alarcón, 2016).

DIAGRAMA III.2
CADENA DE VALOR DEL TURISMO



Fuente: Elaboración propia.

Tipología de cadenas

Las cadenas de valor se clasifican de acuerdo con diversas tipologías. A continuación se presentan cuatro formas de clasificación que ilustran su diversidad y complejidad.⁶

- i) **Por el número de actores involucrados.** Cada cadena se distingue por el número de actores involucrados. A título ilustrativo, quienes participan en las cadenas de valor de la industria automovilística necesitan adquirir numerosos productos o bienes intermedios diferentes, obtenidos a partir de una red extendida de proveedores. En otros casos, como en el rubro de hierbas y especias, si bien pueden existir muchos productores diferentes, todos proporcionan un tipo de producto similar; en cambio, en la cadena de producción mineral a menudo hay pocos proveedores.
- ii) **Por los actores que determinan su gobernanza.** En primer lugar, cabe distinguir entre las cadenas de valor dominadas por el comprador (*buyer-driven*) y las dominadas por el proveedor (*supplier-driven*). Hay otras formas de gobernanza, por ejemplo, con estructuras de gobierno muy poco coordinadas, estructuras comerciales basadas en el mercado, intensamente coordinadas o integradas verticalmente (Gereffi, 1994).
- iii) **Por su alcance geográfico.** Se diferencian las cadenas de valor nacionales, donde los productos sólo se comercializan en el país donde se elaboran, de las cadenas regionales y globales de valor, donde el producto es procesado y comercializado en países distintos.
- iv) **Por el grado de transformación del producto.** Ciertos productos, como las frutas frescas, precisan pocos pasos de transformación en las cadenas de valor. En cambio, otros bienes, como el algodón, pueden recorrer muchas etapas de procesamiento.

⁶ Véase ONUDI (2009a y 2009b) para mayores detalles.

El grado de transformación se halla estrechamente relacionado también con el nivel de sofisticación de la tecnología utilizada. En algunas cadenas de valor son suficientes los conocimientos tradicionales (ciertas producciones artesanales), mientras que en otras se emplean tecnologías avanzadas (es el caso de la industria de los semiconductores).

La gobernanza en las cadenas de valor

Estudiar la gobernanza de las cadenas de valor es un paso ineludible para analizar mecanismos, procesos y reglas mediante los que empresas y productores se relacionan económicamente entre sí, y con el gobierno y otros actores. En este sentido, se busca conocer qué factores determinan la conducta de los agentes de la cadena, sobre la base de los tipos de vínculos y relaciones que se establecen entre éstos, así como las reglas explícitas y tácitas en que se enmarcan sus conductas.

Cuando se analiza la gobernanza de una cadena de valor es conveniente formularse algunos interrogantes; por ejemplo, respecto de la estructura en la que se desempeñan los actores y quiénes son los miembros de mayor poder e influencia; cómo funciona el sistema de incentivos; qué regulaciones se ejercen sobre los miembros de la cadena; qué incidencia tienen las tradiciones sociales y culturales relacionadas con las formas y tipos de producción, y qué impacto ejercen en la generación y transferencia de nuevas tecnologías. Sin embargo, la gobernanza nunca es estática, se modifica en el curso del tiempo, y ello depende no sólo de cambios en las estrategias de las empresas involucradas, sino también de factores institucionales, tecnológicos e innovaciones organizacionales, entre otros elementos (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

En los análisis de Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) se distinguen cinco tipos de gobernanza en las cadenas de valor, que se diferencian por tres atributos: la complejidad de la información y el conocimiento exigido para sostener una transacción según las especificaciones del producto y del proceso; el grado en que dicha información y conocimiento pueden codificarse y, de esa manera, transmitirse eficientemente sin una inversión específica de las

partes para la transacción, y las capacidades de los proveedores actuales y potenciales en relación con los requisitos de la transacción. Los tipos de gobernanza que reconocen los autores son: i) mercados, donde las empresas y los individuos compran y venden productos con poca interacción, más allá del intercambio de bienes y servicios; ii) cadenas de valor modulares, en que los proveedores fabrican productos o prestan servicios de acuerdo con las especificaciones del cliente; iii) cadenas de valor relacionales, en que un conjunto relativamente pequeño de empresas localizadas

interactúan y comparten intensivamente conocimientos con apoyo de los socios de la cadena global de valor; iv) las cadenas de valor en “cautiverio”, donde los pequeños proveedores tienden a ser dependientes de grandes compradores, que a su vez ejercen un alto grado de vigilancia y control, y v) jerárquica, que se caracteriza por la integración vertical, esto es, por “transacciones” que tienen lugar dentro de una sola empresa y sus subsidiarias y que cuentan con un tipo de gobernanza dominante (véase el recuadro III.1).



Granos de cacao, Sacatepéquez, Guatemala.



Mercado binacional, Pedernales, la República Dominicana.

RECUADRO III.1
TIPOS DE GOBERNANZA EN LAS CADENAS DE VALOR Y SUS CARACTERÍSTICAS CENTRALES

Tipo de gobernanza	Características	Complejidad de las transacciones	Habilidad para codificar transacciones	Capacidades en la base de proveedores	Grado de coordinación explícita y asimetrías de poder
Mercados	Los vínculos de mercado no son necesariamente transitorios, como suele ocurrir en los mercados de “contado” (donde se compra con pago inmediato, en efectivo), sino que pueden repetirse en el tiempo con reiteradas transacciones. El aspecto fundamental es que los costos de cambiar hacia nuevos socios son bajos para ambas partes.	Baja	Alta	Alta	Baja
Cadenas de valor modulares	Los proveedores elaboran productos según especificaciones detalladas de los clientes. No obstante, cuando proporcionan los llamados servicios “llave en mano”, los proveedores toman la responsabilidad por las competencias que rodean a las tecnologías de proceso, utilizan maquinaria genérica que limita las inversiones sobre la transacción y realizan gastos de capital para componentes por cuenta de los clientes.	Alta	Alta	Alta	
Cadenas de valor relacionales	Redes donde existen interacciones complejas de vendedores y compradores, que suelen crear dependencias mutuas y altos niveles de especificación de bienes. Esa complejidad se gestiona a través de la reputación, la familia o vínculos étnicos.	Alta	Baja	Alta	
Cadenas de valor “cautivas”	En estas redes los pequeños proveedores dependen de las transacciones de grandes compradores, y ello los convierte en cautivos porque sufragan costos elevados de cambio. Estas redes se distinguen por un alto grado de seguimiento y control de las empresas líderes.	Alta	Alta	Baja	
Jerarquías	Forma de gobernanza caracterizada por la integración vertical y el control gerencial, que se ejerce desde los gerentes hacia los subordinados o desde las casas matrices hacia sus subsidiarias o afiliados.	Alta	Baja	Baja	Alta



Fuente: Elaboración de Stezano (2013) sobre la base de Gereffi et al. (2005).



Análisis de productos locales, cadena de turismo rural, Sacatepéquez, Guatemala.

Ejemplos de análisis de gobernanza

En las cadenas de valor analizadas por la CEPAL se han identificado diferentes tipos de gobernanza. A título ilustrativo, en la cadena de camarón de cultivo los intermediarios juegan un papel fundamental por su poder para fijar precios y condiciones de pago al productor. Su contribución a la cadena es objeto de controversia, dado que se trata de un eslabón que incorpora poco valor agregado, pero obtiene el mayor monto de las ganancias. Por otro lado, en El Salvador, la cadena de tomate y chile verde dulce se comporta como un mercado tradicional, ya que la producción y la distribución están atomizadas y orientadas al mercado nacional, en el que los productores, en muchos casos, son de subsistencia y venden un producto fresco. Existen mínimas barreras de entrada y los criterios de bioseguridad y calidad son bajos. Es decir, la gobernanza de esta cadena no está dominada por un actor o un grupo de actores en particular. El diseño de estrategias para el fortalecimiento de la cadena incorpora este análisis.



Fabricación de artesanías, Sacatepéquez, Guatemala.

El fortalecimiento de las cadenas de valor y el escalamiento económico y social

En este Manual, el fortalecimiento se entiende como la transformación de la cadena a través de la superación de las restricciones que enfrenta, de manera que aporte una mayor contribución al desarrollo económico y social del territorio en el que opera. Esta transformación se puede dar a través de una mejor articulación entre los actores de la cadena, la incorporación de nuevos actores productivos y de apoyo, y el escalamiento económico y social de los eslabones y de la cadena en su conjunto.

El escalamiento económico, por su parte, se entiende como la transición hacia actividades de mayor complejidad tecnológica, la mejora de los productos o servicios ofrecidos por la cadena, o la manufactura de bienes o provisión de servicios de manera más eficiente (Pietrobelli y Rabellotti, 2006). El escalamiento económico puede conducir a un escalamiento social en la cadena, que se traduce en un proceso de mejora de los derechos y prestaciones de los trabajadores y una mayor calidad de su

empleo, así como del entorno inmediato de la cadena (Barrientos et al. 2013; Salido y Bellhouse, 2016). El escalamiento social se halla vinculado con la cohesión social de un territorio, entendida como la capacidad de elevar el bienestar de todos los miembros de una sociedad a partir de la creación de un sentido de pertenencia por medio de derechos y la activa participación para promover la confianza mutua, ofrecer oportunidades y sostener una movilidad ascendente, además de enfrentar la desigualdad y la exclusión. Los mecanismos de inclusión abarcan el empleo, el sistema educativo, la creación de nuevos derechos y garantías para reforzar la igualdad, el bienestar y la protección social (CEPAL, 2007).

Existen cuatro formas diferentes de escalamiento económico (Humphrey y Schmitz, 2002; Gereffi et al., 2005):

- a) Escalamiento de productos, que corresponde al desarrollo y la comercialización de un producto con mejores características o un nuevo producto. El producto final (o servicio) ofrecido por la cadena presenta características tecnológicas o estéticas que le dotan de una mayor capacidad competitiva en mercados nacionales o internacionales.
- b) Escalamiento de procesos, que es el resultado de la introducción de nuevas tecnologías que ofrecen técnicas de producción más eficientes o formas de distribución de los productos (o servicios) de la cadena. La compra de maquinaria y equipo, la introducción de técnicas avanzadas de producción (por ejemplo, seis sigma o manufactura esbelta), o el uso de tecnologías de la información y la comunicación suelen conducir a un escalamiento de procesos.
- c) Escalamiento funcional, ocasionado por el desplazamiento de los actores de la cadena hacia eslabones de mayor valor agregado o complejidad tecnológica. Un ejemplo es la participación creciente y gradual de empresas encargadas del eslabón de manufactura en actividades de diseño.



Fabricación de quesos, la República Dominicana.



Proceso de ordeño, la República Dominicana.

- d) Escalamiento de cadena, que consiste en el movimiento hacia nuevas actividades productivas o cadenas de valor haciendo uso de conocimientos y habilidades previamente adquiridos. Así, el conocimiento y las habilidades obtenidas en el sector electrónico pueden emplearse para participar en el sector aeronáutico.

Cada forma de escalamiento económico se relaciona con cambios en el uso de capital y de recursos humanos. Lo primero se refiere a la renovación de equipo y maquinaria; lo segundo, al desarrollo de habilidades y conocimientos en los trabajadores a todos los niveles (Barrientos et al., 2013). En ambos casos, cabe remarcar la utilización de nuevos conocimientos tecnológicos, incorporados en bienes de capital, y el desarrollo de habilidades y capacitación del personal.

En cuanto al escalamiento social, se manifiesta en la forma de: a) acceso a condiciones de empleo más beneficiosas, protección social y derechos, y b) avances positivos en el entorno social y medioambiental de la cadena. El primer aspecto se vincula con el nivel de salarios, el tipo de empleo (formal o informal,

tiempo completo o parcial), acceso a protección social, la jornada laboral y, en general, respeto a los derechos humanos. También guarda relación con el derecho de asociación laboral (Barrientos et al., 2013; Salido y Bellhouse, 2016). El segundo se traduce en el mejoramiento del entorno inmediato de la cadena, en términos de infraestructura, acceso a servicios básicos y educación de calidad, y el cuidado del medioambiente, entre otros. Por tanto, el escalamiento social ofrece la oportunidad de aminorar las brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, así como perfeccionar los mecanismos de integración de individuos y grupos a la dinámica social, acentuando su sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad; es decir, se logra una mayor cohesión social (véase el esquema III.1).

Es importante acotar que pese a existir una relación directa entre escalamiento económico y social, no siempre tiene lugar. La mejora de productos y procesos, por ejemplo, se refleja en mayor eficiencia y ganancias en la cadena. En cambio, su transferencia a todos los eslabones y a todos los integrantes de cada eslabón depende de diversos factores, como la gobernanza de la cadena, la estructura de empleo y el nivel de competencia, entre otros.

ESQUEMA III.1 ESCALAMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CADENAS DE VALOR

Escalamiento económico	Escalamiento social
<ul style="list-style-type: none"> • Mejores o nuevos procesos • Mejores o nuevos productos • Funciones más complejas dentro de la cadena • Participación en nuevas actividades o cadenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de empleo, protección social y derechos • Condiciones sociales y medioambientales del entorno de la cadena • Fortalecimiento de la cohesión social

Fuente: Elaboración propia.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Cadena de valor. Una cadena de valor comprende toda la variedad de actividades requeridas para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso (Kaplinsky y Morris, 2002).

Escalamiento económico. Proceso o transición hacia actividades de mayor complejidad tecnológica, que implica una mejora de los productos o servicios ofrecidos por la cadena, o también la manufactura de bienes o provisión de servicios de manera más eficiente (Pietrobelli y Rabellotti, 2006).

Escalamiento social. Proceso de mejora de los derechos y prestaciones de los trabajadores a partir de una mayor calidad de su empleo, así como del entorno inmediato de la cadena (Barrientos et al., 2013).

Eslabón. Corresponde a cada una de las etapas de la cadena como concepción y diseño, producción del bien o servicio, tránsito de la mercancía, consumo y manejo, y reciclaje final.

Gobernanza de una cadena de valor. Se refiere a los determinantes de la conducta de los agentes de la cadena, sobre la base de distintos tipos de relaciones y reglas explícitas y tácitas, que rigen entre ellos. En concreto, la gobernanza de una cadena de valor condiciona aspectos como la estructura sobre la que actúan los agentes, los miembros que ejercen el mayor poder e influencia, el sistema de incentivos, las regulaciones que se ejercen sobre los miembros de la cadena, las tradiciones relativas a las formas de producción y el impacto de la transferencia de nuevas tecnologías (Padilla Pérez, 2014).

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA DE LA CEPAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS DE VALOR

La metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor consta de nueve pasos. En el presente capítulo del Manual, cada paso se describe a grandes rasgos; en los siguientes se les presenta con mayor detalle.

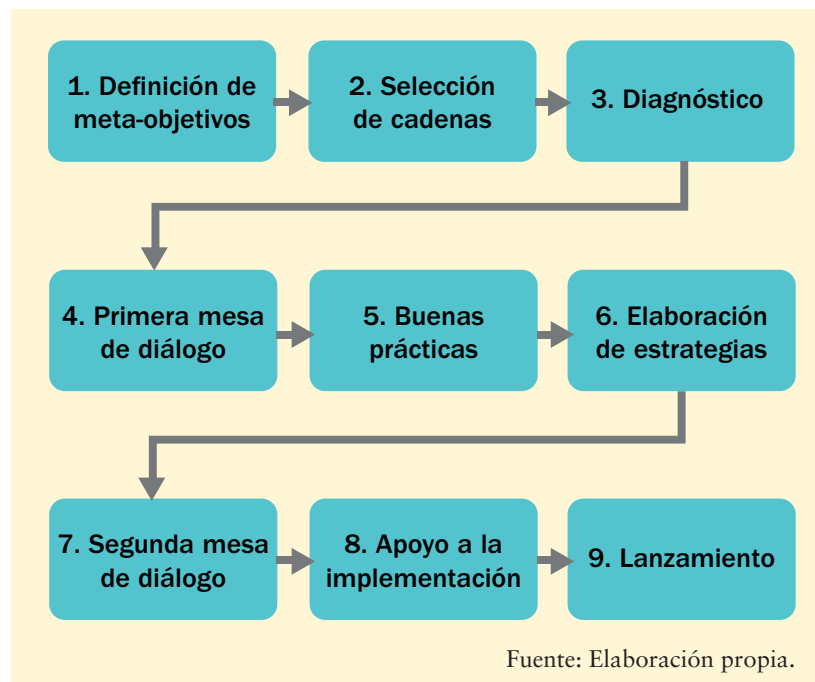
Los pasos de la metodología⁷

Los nueve pasos de la metodología se ilustran en el diagrama IV.1.

1. El primer paso es la definición de meta-objetivos. Éstos se entienden como la finalidad última, en materia de desarrollo económico y social, que se persigue con el fortalecimiento de la cadena. Se espera que los meta-objetivos estén alineados con el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas relevantes, como la industrial y la de ciencia, tecnología e innovación. Algunos ejemplos de meta-objetivos son aumentar el empleo y los salarios reales, impulsar mayores exportaciones, provocar una creciente participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y contribuir a incrementar la producción nacional.

⁷ La metodología publicada inicialmente por la CEPAL en 2014 (véase Odone, Padilla Pérez y Antunes, 2014) incluía seis pasos, dado que las mesas de diálogo se consideraban de manera horizontal y sin un posición predeterminada en el proceso. La experiencia reciente ha llevado a ubicar a las mesas específicamente después del diagnóstico y de la elaboración de estrategias. Por otro lado, la CEPAL ha avanzado hacia la asistencia técnica para la implementación, en la medida que sus recursos y su mandato lo han permitido.

DIAGRAMA IV.1
METODOLOGÍA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS DE VALOR



2. **El segundo paso es la selección de la o las cadenas.** En esta etapa se definen las cadenas que serán priorizadas para enfocar los esfuerzos de los sectores público y privado. Los criterios de selección deben ser congruentes con los meta-objetivos: el potencial de la cadena para contribuir al alivio de la pobreza, al crecimiento nacional o regional, a la generación de empleo, al crecimiento de las exportaciones, a la incorporación de tecnologías de punta y la inserción de MIPYME, entre otros. También son susceptibles de inclusión otros criterios ligados a prioridades políticas estratégicas, como el desarrollo de regiones menos favorecidas y la mitigación de asimetrías regionales.

La metodología para la definición de meta-objetivos y la selección de cadenas es flexible y depende de diversos factores: el papel que asumen el gobierno y el sector privado en el proceso; el marco en el que se desarrolla dicho proceso (ejecución de fondos de cooperación o préstamos internacionales, iniciativas conjuntas del sector público y el privado o puesta en marcha de programas públicos de desarrollo); el nivel de desarrollo actual de la cadena, y la fluidez en las relaciones entre gobierno y empresas, entre otros. Aun así, la selección debe efectuarse en el marco de una estrategia de desarrollo (alineación vertical y horizontal), y en aras de la transparencia es deseable que suceda de manera explícita y abierta, por lo que es oportuno y propicio contar con un mecanismo objetivo y sistemático para tal selección estratégica.

La selección de la o las cadenas se guía por criterios cuantitativos y cualitativos. En cuanto a los primeros, es recomendable construir una matriz que estime el aporte potencial y efectivo de cada cadena a los meta-objetivos identificados: empleo, exportaciones, valor agregado e incorporación de PYMES, entre otros. Entre éstos se incluyen ejercicios con matrices insumo-producto para estimar los eslabonamientos productivos de cada cadena. Entre los cualitativos se halla el interés por desa-

rollar territorios o sectores específicos, así como la atención de grupos vulnerables.

3. **El tercer paso es la elaboración del diagnóstico.** En este ejercicio se identifican detalladamente restricciones y oportunidades en el interior de cada eslabón de la cadena, así como sus vínculos reales y potenciales. Se comienza por el mapeo de la cadena y la identificación y delimitación de los eslabones principales y sus funciones. En segundo lugar, se elabora un estudio de seis grandes áreas: contexto nacional e internacional de la cadena, desempeño económico (empleo, comercio, costos y márgenes, entre otros), análisis de mercado (competidores, clientes, estándares y certificaciones, entre otros), gobernanza de la cadena, organizaciones de apoyo y medio ambiente. En tercer y último lugar, se identifican las restricciones por eslabón y a nivel de cadena (sistémicas).

4. **La primera mesa de diálogo se organiza al finalizar el diagnóstico, con el objetivo de discutirlo y validarlo.** Es un espacio para refrendar el interés en contar con la participación de los prin-



Procesamiento de yuca, Costa Rica.



Snacks nutritivos con base en fruta deshidratada, El Salvador.

cipales actores de la cadena y organizaciones de apoyo, que en su mayoría ya habían sido entrevistadas durante la elaboración del diagnóstico. Se espera que la mesa tenga una duración no mayor a tres horas, con el objetivo de garantizar la participación y permanencia de personas clave en la cadena. Después de una presentación breve del diagnóstico, se otorga la palabra a los participantes con el objetivo de enriquecer el análisis y garantizar que las restricciones y oportunidades identificadas sean relevantes y no se haya omitido alguna.

5. **El quinto paso es el análisis de buenas prácticas internacionales.** Éstas proporcionan un referente para determinar la distancia que separa la cadena de valor estudiada de cadenas similares en otros países, así como lecciones para la elaboración de las estrategias.
6. **El sexto paso es la elaboración de estrategias para superar las restricciones y aprovechar las oportunidades identificadas en el diagnóstico.** Se trata de líneas estratégicas específicas en el ni-

vel micro, que idealmente permiten reconocer responsables, tiempo y recursos. Así, no es suficiente proponer el fortalecimiento de los recursos humanos especializados; es importante también identificar las áreas, las organizaciones con la capacidad de impartir los contenidos programáticos, los recursos y los plazos.

7. **La segunda mesa de diálogo tiene lugar con el objetivo de discutir las estrategias.** Al igual que en la primera, se busca enriquecer el proceso, y además se persigue celebrar un compromiso por parte de todos los actores respecto de las acciones que cada uno es responsable de llevar a cabo para el desarrollo de la cadena. Un elemento clave a desarrollar es un ejercicio conjunto de priorización de estrategias, en el que los integrantes de la mesa deciden de manera conjunta las acciones a ser ejecutadas de manera inmediata.
8. **El octavo paso corresponde al apoyo para la implementación.** La priorización de estrategias acordada en la segunda mesa de diálogo arroja una lista breve de acciones a ejecutar en el corto plazo. En función de los recursos disponibles y el mandato recibido como organización de asistencia técnica, se puede avanzar hacia la implementación a través de actividades puntuales como la capacitación de representantes de eslabones específicos de la cadena, la elaboración de análisis de mercado o la preparación de estudios de factibilidad. La puesta en práctica de todas las estrategias es una tarea de largo plazo que suele demandar recursos financieros muy significativos. En este nivel se trata de capitalizar el buen ánimo de cooperación y trabajo que suele acompañar a la segunda mesa y dar un impulso inicial a la ejecución de actividades.
9. **El último paso es el lanzamiento de la estrategia de fortalecimiento de la cadena.** Es un evento participativo y mediático, en el que se convoca a representantes de los eslabones de la cadena y se anuncian los compromisos adquiridos. La difusión de esta ceremonia promueve el consenso entre los actores

y sirve como demostración de efectividad a otras cadenas que quisieran iniciar un proceso similar.

En caso de no presentarse demoras significativas por falta de información, o un débil compromiso por parte de los sectores público o privado, los nueve pasos del proceso suelen desarrollarse en un período de ocho a nueve meses.

Fortalezas, debilidades y riesgos de la metodología de fortalecimiento de las cadenas de valor

El enfoque de la CEPAL durante el proceso de acompañamiento técnico cuenta con tres fortalezas principales:

- a) En primer lugar, se identifican las restricciones o cuellos de botella que enfrenta la cadena de valor, y se diseñan estrategias participativas para su superación, sobre la base de buenas prácticas internacionales. Se trata de un ejercicio dirigido y enfocado que ofrece resultados rápidos, expresados en términos del diseño de políticas públicas y la formación de compromisos públicos y privados.
- b) En segundo término, se promueve la transparencia en un proceso de toma de decisiones participativo. La organización de mesas de diálogo brinda la ocasión de validar los resultados obtenidos en el diagnóstico y las estrategias propuestas, y favorece la construcción de acuerdos.
- c) En tercer lugar, se transfieren conocimientos y se crean capacidades en los funcionarios públicos para replicar el proceso. Todas las etapas del proceso son desarrolladas de manera conjunta con funcionarios del gobierno local, a fin de enriquecerlo significativamente y posibilitar la transferencia de la metodología, con miras a replicarla en otras cadenas, sin el acompañamiento de la CEPAL.

La experiencia en la aplicación de la metodología ha evidenciado debilidades y riesgos. Una preocupación expresada por hacedores de política pública es que en general una cadena tiene poco peso en el agregado de la actividad económica. En consecuencia, su fortalecimiento ejerce un impacto restringido en el total de la economía. No obstante, esta limitación no debería desalentar el uso de la metodología; por el contrario, es una invitación a replicarla en varias cadenas, porque así se lograría un efecto notable en el agregado.

Como se ha mencionado, un factor básico para el éxito de la metodología es el involucramiento y el apoyo del sector público en el proceso. Su participación activa en cada etapa enriquece la información disponible y el análisis, e incrementa las posibilidades de una implementación exitosa. En contraste, un débil compromiso del sector público con el proceso obstaculiza los avances, se refleja en desánimo de los actores privados y pone en riesgo el proceso de fortalecimiento.



Transportación de leche, la República Dominicana.

Por ende, el compromiso decidido del sector privado es clave. Una fortaleza destacada de la metodología radica en la formación de acuerdos entre el sector privado, y entre éste y el sector público. Si los agentes que integran la cadena no se involucran ni se comprometen con el proceso, existe un riesgo significativo de fracaso.

El diagnóstico y el diseño de estrategias pueden ir acompañados o no de recursos financieros para impulsar el proceso de implementación. En el contexto de la experiencia de la CEPAL, el fortalecimiento de cadenas se ha dado en el marco de la ejecución de préstamos internacionales, lo que garantiza la disponibilidad

de recursos financieros. En otros casos, los gobiernos han comprometido fondos públicos. Si no se contara con recursos en el corto y mediano plazos para iniciar la aplicación de la metodología, existe el riesgo de perder la motivación y el compromiso creados entre los actores públicos y privados.

Por último, si los espacios de diálogo no son manejados adecuadamente y las expectativas no son claras desde el principio del proceso, las mesas y la asistencia técnica en general pueden convertirse en un espacio para expresar exclusivamente inconformidades, bloqueando la construcción de acuerdos (véase el esquema IV.1).

ESQUEMA IV.1

BENEFICIOS, DEBILIDADES Y RIESGOS DE LA METODOLOGÍA DE FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS DE VALOR

Beneficios	Debilidades y riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Facilita la implementación de planes de desarrollo y políticas industriales. • Enfoque micro, que hace posible la identificación de restricciones y el diseño de estrategias focalizadas. • Fomenta la creación de acuerdos entre los sectores público y privado, pero también en el interior de cada uno de ellos. • Toma de decisiones participativas, al gestar un marco de transparencia e información compartida. • Transferencia y apropiación de la metodología por parte del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general, una sola cadena tiene poco peso en la actividad económica total. • Falta de compromiso del sector público. • Falta de compromiso del sector privado. • Convertirse en un espacio en el que sólo se expresan inconformidades y opiniones de conflicto. • Recursos financieros limitados o inexistentes para su implementación.

Fuente: Elaboración propia.

Elementos distintivos de la metodología de la CEPAL

El enfoque de cadenas de valor no es nuevo. Su incorporación a la discusión sobre el desarrollo productivo se remonta a principios de la década de 1980. **La metodología propuesta por la CEPAL tiene dos elementos distintivos: su carácter sistémico y participativo.**

El análisis de los principales eslabones y sus relaciones se complementa con el estudio de los principales actores públicos y privados que apoyan, regulan e interactúan con la cadena; en eso consiste su carácter sistémico. En este sentido, se adoptan ele-

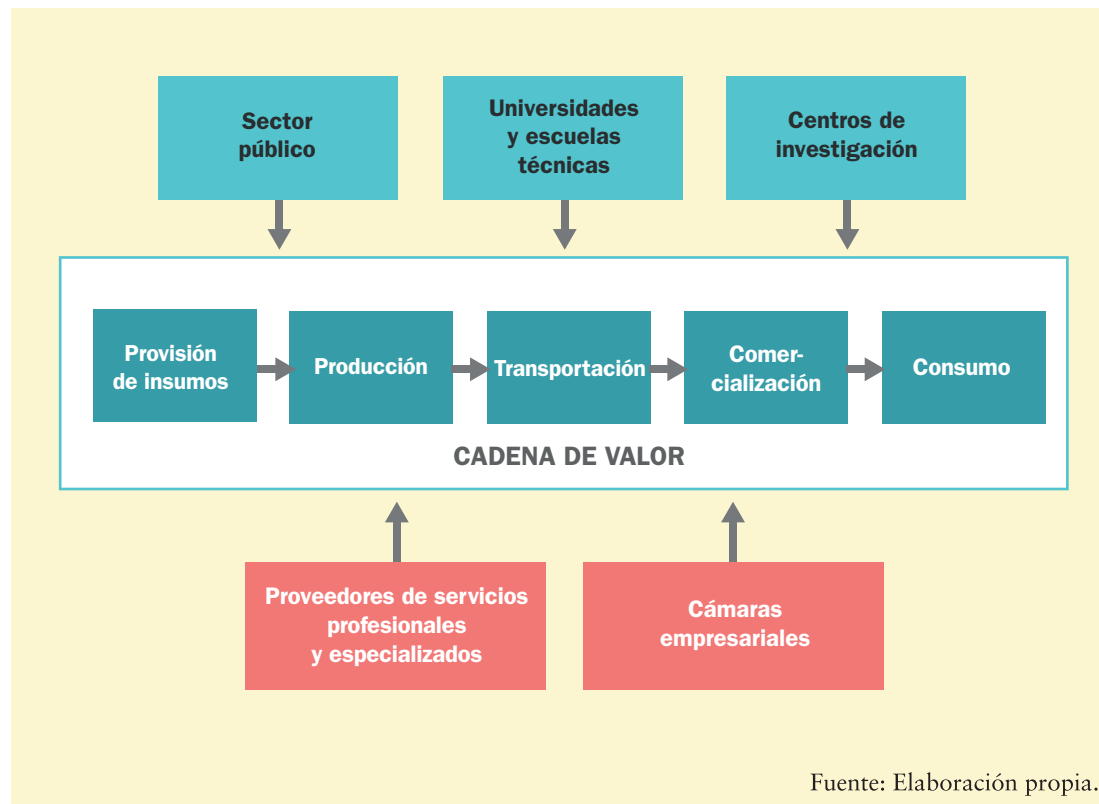
mentos del enfoque de sistemas de innovación (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Edquist, 1997), el cual contempla la importancia de las instituciones y las organizaciones en la operación de las empresas, en particular con respecto a la innovación. Los actores pueden ser clasificados en cinco categorías (véase diagrama IV.1):

i) Sector público que regula y apoya las actividades de la cadena. Pueden estar involucrados diversos organismos que regulan y certifican las actividades de la cadena (por ejemplo, en materia de salud, medio ambiente y comercio), así como aquellos que brindan apoyo (ministerios de economía, organismos públi-

cos de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación, y organismos de apoyo a pequeñas y medianas empresas).

- ii) Universidades y colegios técnicos. Entre estas organizaciones cabe destacar a los departamentos, facultades o escuelas que tienen relación directa con la cadena, ya sea por intermedio de la formación de profesionales especializados o del extensionismo (asistencia técnica, cursos a la medida, renta de laboratorios, etcétera).
- iii) Centros de investigación. Al igual que con las universidades y colegios técnicos, es necesario identificar el departamento directamente relacionado con la cadena. Estos centros también llevan a cabo labores de formación y extensionismo.
- iv) Proveedores de servicios profesionales y especializados. Se observa una creciente participación de estos servicios en las cadenas de bienes primarios y manufactura, ofrecidos principalmente por organismos privados. Cubren una amplia gama de temas, como logística, renta de equipo y maquinaria, certificaciones, pruebas y mercadotecnia, como se muestra en el diagrama IV.2. La cada vez mayor segmentación global de la producción y el rápido cambio tecnológico demandan nuevas capacidades y una ascendente especialización para participar exitosamente en cadenas de valor locales y globales. Los servicios profesionales y especializados son cruciales para fortalecer la competitividad de las cadenas de bienes primarios y manufacturados, tanto para su producción como para su comercialización (López

DIAGRAMA IV.1
ENFOQUE SISTÉMICO DE UNA CADENA DE VALOR



Fuente: Elaboración propia.

et al., 2009; Rentzhog, 2010; OCDE, 2013). En el diagrama IV.2 se aprecia la extensa oferta de servicios a disposición de las cadenas de valor de bienes y sus eslabones específicos.

- v) Cámaras empresariales. Apoyan el desarrollo de cadenas de valor por conducto de representación política, facilitación de la asociatividad y prestación de servicios de asistencia técnica, entre otras gestiones.

Un segundo elemento distintivo de la metodología de la CEPAL es su **carácter participativo**, que se manifiesta en dos dimensiones. Por un lado, los actores de la cadena (con un enfoque sistémico) son involucrados en la elaboración del diagnóstico (grupos focales, entrevistas), así como la validación de aquel y de las estrategias a través de las mesas de diálogo. Con esto se logra, principalmente, un mayor compromiso con el proceso de análisis, transparencia en la toma de decisiones y la conformación de acuerdos para el fortalecimiento de la cadena. Por otro lado, todo el proceso se desarrolla de manera conjunta con funcionarios públicos, en la búsqueda de su empoderamiento y apropiación de la metodología.

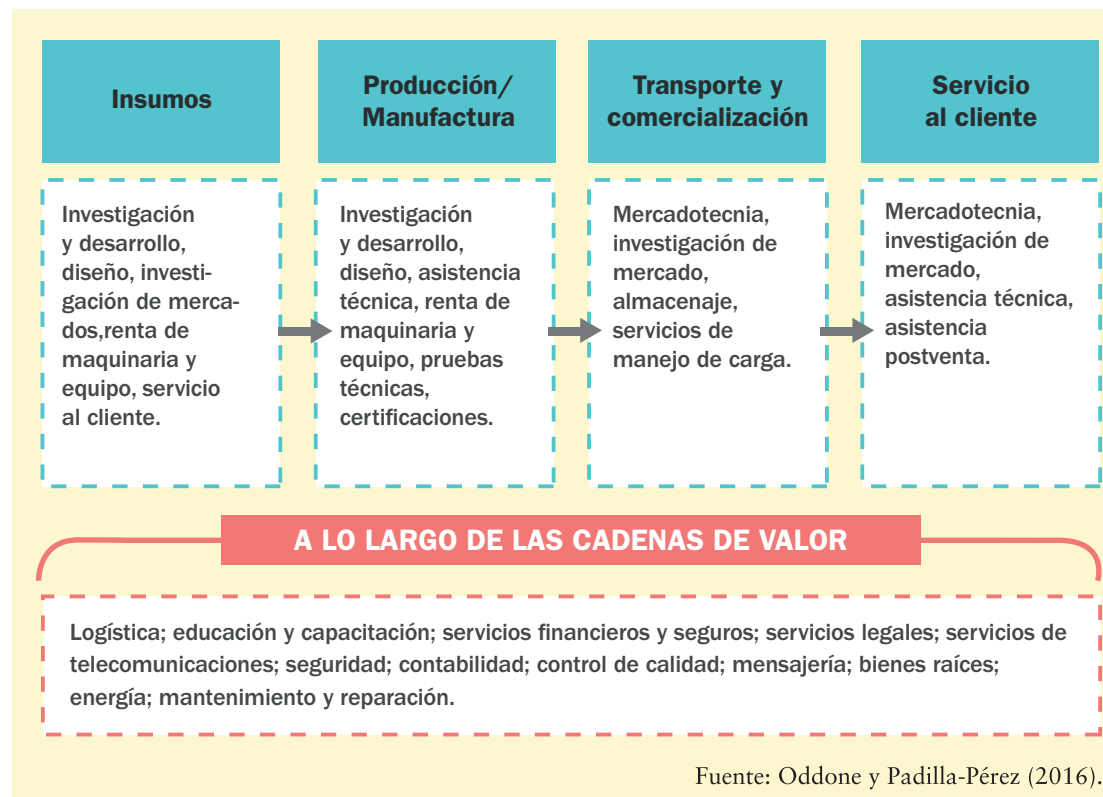
Elementos transversales en la metodología: género y medio ambiente

La metodología de cadenas de valor ofrece la oportunidad de incorporar el análisis y la generación de estrategias innovadoras en dos elementos fundamentales de la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo: el empoderamiento femenino para la disminución de la desigualdad y el cuidado del medio ambiente. Es por ello que a lo largo de los estudios desarrollados con la metodología de la CEPAL, los equipos técnicos han puesto atención en aspectos de género y medio ambiente como variables de peso en el desarrollo de una política industrial moderna.

Género

El estudio de cadenas de valor incorpora de manera transversal la perspectiva de género. La desigualdad de género se traduce en una pérdida de oportunidades de empleo o de negocio. Su supera-

DIAGRAMA IV.2
OFERTA DE SERVICIOS PROFESIONALES Y ESPECIALIZADOS



Fuente: Oddone y Padilla-Pérez (2016).

ción coadyuvaría en la disminución de la pobreza y el crecimiento individual y social. Dependiendo de la cadena estudiada, se debe reconocer que el trabajo femenino, aunque es fundamental, suele pasar inadvertido, es decir, invisible. Esta situación se observa, principalmente, en algunas cadenas rurales en donde la propiedad de la tierra se asienta a nombre del varón. También se advierte en la asignación de actividades “complementarias” a las mujeres, de modo que se interpreta su contribución como parte de la tarea del hogar cuando, en realidad, cumplen una función productiva clave. Asimismo, existe una tendencia a no pagar o a fijar una menor retribución económica al trabajo femenino.

La CEPAL ha planteado la necesidad de un pacto para la igualdad en el ámbito del trabajo remunerado con objeto de apuntalar el desarrollo sostenible, elevar el bienestar y disminuir la desigualdad, vinculando la transformación estructural con los avances en la esfera laboral (CEPAL, 2014). Desde esta visión se busca aminorar las brechas de productividad, ingresos y calidad del empleo y lograr un equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado en lo referente al tiempo empleado, la distribución de género y el acceso a redes asistenciales, lo cual exige un fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo. (CEPAL, 2014; CEPAL, 2014a).

La combinación de género y especialización tiene potencialidad para el fortalecimiento de una cadena de valor. Al respecto, este tipo de articulación refleja la necesidad de analizar dos cuestiones: a) las actividades productivas y complementarias de la cadena, y b) la gobernanza que la caracteriza (véase el diagrama IV.3). En síntesis, se trata de entender quién hace qué en el proceso



Mercado binacional, Pedernales, la República Dominicana.

productivo y quién(es) determina(n) cómo se llevan a cabo esas actividades basándose en relaciones de poder y disponibilidad de información (AGRIPROFOCUS, 2014), para promover una mayor incorporación del empleo femenino sobre un esquema de integración vertical (actividades realizadas por mujeres) e integración horizontal (decisiones tomadas por mujeres en términos de gobernanza). El recuadro IV.1 resume las preguntas estratégicas en materia de género.

RECUADRO IV.1 PREGUNTAS ESTRATÉGICAS EN MATERIA DE GÉNERO

- ¿Qué papel se asigna a la mujer en el proceso productivo?
- ¿Cuántas mujeres y en qué porcentaje respecto de los hombres participan del proceso productivo?
- ¿Cuántos puestos de trabajo genera la cadena para las mujeres?
- ¿Qué puestos de trabajo desempeñan las mujeres en la cadena?
- ¿Hay mujeres en puestos gerenciales en las empresas de la cadena? ¿Cuántas son?
- ¿Cómo participan las mujeres en la gobernanza de la cadena?
- ¿Hay asociaciones exclusivamente conformadas por mujeres? En caso de existir, ¿Qué actividades se realizan desde la asociación?

Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva comercial, la agregación de valor y precio mediante una política de género para expandir los mercados e incrementar las ventas constituye una estrategia más a potenciar utilizando etiquetados y sellos pro mujeres. Así se lograría una valoración de las características propias del proceso productivo e, indirectamente, la diversificación de la posición de las mujeres en diferentes eslabones. Como incentivo a las empresas, se debe recordar que en un 80% de los casos son las mujeres quienes toman las decisiones de consumo a nivel mundial. Desde un punto de vista de negocios, la igualdad de género cuenta con una lógica empresarial que fortalece el consumo.

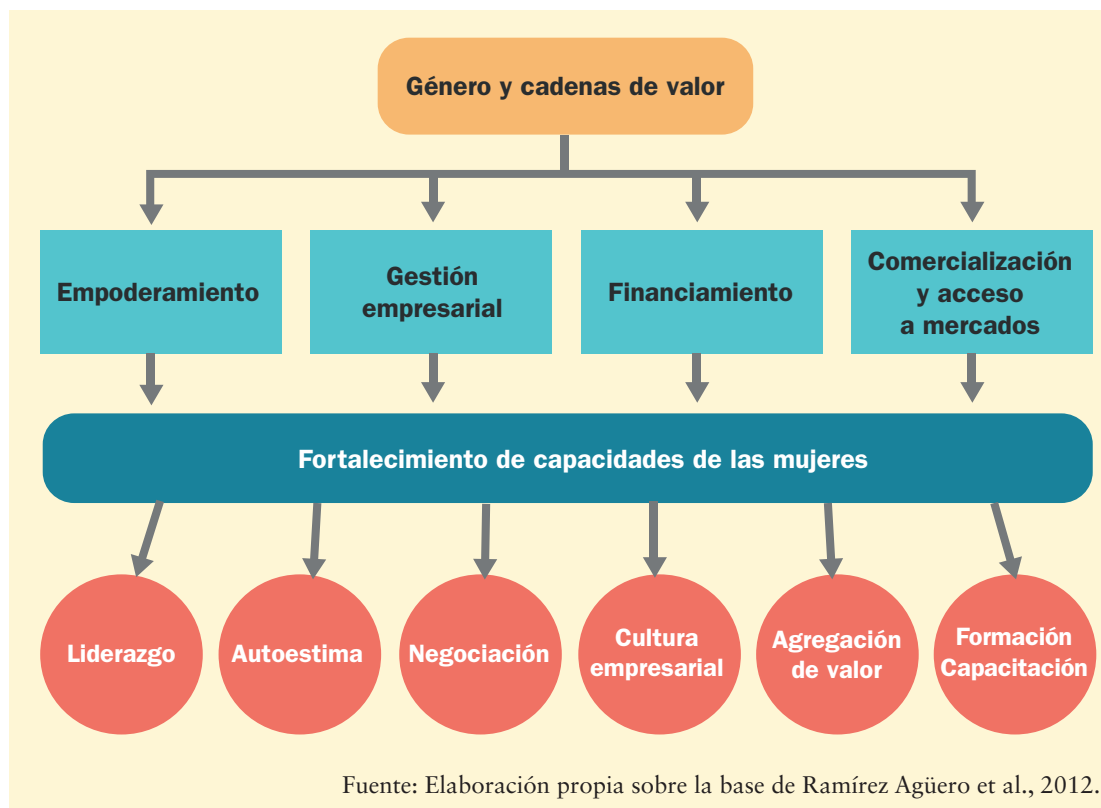
Resulta pertinente analizar los mecanismos que estimulan la iniciativa empresarial femenina y la profesionalización del em-

pleo femenino (integración horizontal) en cada cadena de valor, y cómo promover las posibilidades de acceso a financiamiento, un factor directamente vinculado con el desarrollo de nuevas capacidades. La creación y arraigo de capacidades en las mujeres es un paso esencial hacia el logro de cambios en las cadenas de valor, ya que esta reconfiguración permitirá resolver restricciones y diseñar estrategias que también contribuyan a su escalamiento. El acceso a financiamiento constituye un estímulo clave para la organización productiva y el empoderamiento femenino (en el interior de un eslabón o en el vínculo entre eslabones), ya que colectivamente se alcanzaría una solvencia y eficiencia en los pagos del crédito que individualmente es difícil de conseguir.

En el nivel macro, los gobiernos son los encargados de poner en vigor medidas que potencien la equidad económica y social entre hombres y mujeres. En el nivel medio, las organizaciones deberían de operar internamente impulsando liderazgos más inclusivos y diversos. Y en el nivel micro, a las mujeres se les abre la oportunidad de superar posibles barreras culturales o personales que limitan el avance en sus carreras. En esa dirección, adquiere relevancia la formación y capacitación en temas “duros”, erróneamente juzgados como de competencia masculina.

Por último, “el dilema de lograr economías de escala a nivel de empresarialidad femenina requiere que se promuevan estrategias de integración en las cadenas de valor” (Ramírez Agüero et al., 2012), se fortalezca su participación y liderazgo en pequeñas y medianas empresas, se incentive la dirección de grandes empresas por mujeres a partir de su capital económico y relacional, como

**DIAGRAMA IV.3
GÉNERO Y CADENAS DE VALOR**



una estrategia efectiva para la toma de decisiones en los procesos de gobernanza.

Medio ambiente

Las inquietudes sobre el cambio climático y la sustentabilidad ambiental han influido recientemente en las discusiones sobre cadenas de valor y desarrollo empresarial. De hecho, como se verá más adelante, el medio ambiente es un nivel de análisis central en el diagnóstico. Probablemente, el desafío radica en entender que la sustentabilidad tiene que formar parte integral de la cadena de valor como un todo, es decir, cada eslabón de la cadena es responsable

por su propia sustentabilidad y la del conjunto. Las medidas de sustentabilidad en el eslabón de la producción deben complementarse con acciones en la provisión de insumos y la comercialización. Esta interpretación de la sustentabilidad como un todo demanda la celebración de acuerdos y controles interinstitucionales, interempresariales e intereslabones, a fin de cuidar el medio ambiente, incluidos los acuerdos con el consumidor, quien debe distinguirse por un tipo de compra responsable. La responsabilidad empresarial ambiental individual debe trasladarse a escala de la cadena de valor si se pretende involucrar a todo el universo empresarial y a las instituciones de apoyo público-privadas vinculadas a aquélla.

La falta de incentivos para adoptar estrategias sustentables⁸ desafía la generación de políticas públicas que estimulen la creación y consolidación de cadenas de valor en las que exista un compromiso compartido por la sustentabilidad ambiental a partir de elementos como: a) eficiencia ecológica con base en un uso bien administrado de agua y energía; b) armonización y cumplimiento de normas ambientales nacionales e internacionales; c) acceso priorizado a mercados con consumidores responsables como, por ejemplo, los compradores de productos orgánicos; d) la creación de empleos “verdes” a lo largo de la cadena de valor, también en los sistemas alimentarios locales y en la producción orgánica (FIDA, 2012), y e) certificaciones y sellos nacionales e internacionales que den crédito de la aplicación de buenas prácticas sustentables a lo largo de toda la cadena.

Enfrentar los retos que supone el cambio climático -la degradación y contaminación de los suelos y los mantos freáticos por prácticas agrícolas o industriales no adecuadas-, obliga a repensar los marcos institucionales del desarrollo y la generación de sistemas compartidos de riesgo a nivel de cadena para la prevención y contingencia ante la ocurrencia de desastres. Así, en materia agrícola las prácticas sustentables demandan un uso más efectivo y eficiente de insumos externos, acompañadas de la consolidación

⁸ Por lo general, los productores sólo se inclinan a adoptar sistemas de producción sustentables cuando el ingreso derivado de estas actividades resulta suficientemente competitivo (Ruben, 2001).

de cadenas de valor en que se adviertan mejores habilidades de manejo. Asimismo, se debe facilitar el intercambio de saberes y conocimientos que promuevan la productividad y competitividad a largo plazo en los actores que conforman los eslabones, incluidas en especial aquellas empresas de logística y comercialización.

Las políticas de adaptación al cambio climático constituyen un elemento de creciente importancia en el diseño de una política de transformación productiva por medio de cadenas de valor. Si bien las políticas de mitigación deben estar presentes para los complejos productivos ya establecidos, las políticas y mecanismos innovadores de adaptación, que incluyan un capítulo de financiamiento u otros incentivos, pueden ser muy atractivos para el establecimiento de empresas y para la articulación de las cadenas de valor. En este sentido, una línea de análisis que la CEPAL se enfoca a profundizar



Pedernales, la República Dominicana.

en la forma como el cambio climático está afectando las cadenas de valor y el desempeño empresarial; por ejemplo, por la roya en las cadenas de café en México y Centroamérica⁹ o la sequía en las cadenas de lácteos en los países del Caribe y Sudamérica. Desde esta perspectiva, se buscará conocer cómo la metodología puede aportar estrategias innovadoras validadas por los actores de la cadena tendientes a mitigar el impacto del cambio climático. El recuadro IV.2 resume las preguntas estratégicas en materia de medio ambiente.

RECUADRO IV.2 PREGUNTAS ESTRATÉGICAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

- De las actividades de producción y procesamiento de la cadena, ¿se desprenden impactos ambientales negativos?
- ¿Cuáles son las fuentes de energía que se emplean y cuál es la eficiencia del uso de energía en los diferentes eslabones de la cadena?
- ¿Cómo es la gestión del recurso agua utilizada en los diferentes eslabones de la cadena?
- ¿Qué tipo y qué cantidad de productos químicos se aplican en los diferentes procesos de la cadena?
- ¿Qué residuos se arrojan al medio ambiente y cómo es su gestión en los diferentes eslabones?
- ¿Se originan gases de efecto invernadero u otras emisiones contaminantes en los procesos de producción de los eslabones?
- ¿Qué otra fuente potencial de contaminación se reconoce como, por ejemplo, acidificación y eutrofización?
- ¿Las empresas están desarrollando medidas de mitigación o adaptación al cambio climático?
- ¿El cambio climático está afectando las actividades de la cadena?
- ¿Se están tomando medidas para mitigar el impacto del cambio climático en las actividades de la cadena?

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Basta pensar que, entre 2013 y 2014, para Guatemala y México las pérdidas en la producción de la cadena de café por causa de la roya amarilla alcanzaron el 12% y el 4%, respectivamente. En países como Perú y Bolivia, las pérdidas llegaron al 21% y 29% en cada uno de los casos.

Los resultados del proceso de fortalecimiento de cadenas de valor

Los principales resultados del proceso pueden resumirse en cuatro grupos:

1) **DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS.** El diseño de estrategias se basa en un diagnóstico de la situación de la cadena de valor (con enfoque en las restricciones) y en la identificación de buenas prácticas internacionales. Se elabora así un documento que consta de tres secciones principales: diagnóstico, buenas prácticas y estrategias. Estos componentes son validados por los organismos públicos que fungen como contraparte, así como por los integrantes de las cadenas a través de las mesas de diálogo y con observaciones directas a los documentos. Los gobiernos nacionales, con recursos propios o con el apoyo de otros organismos internacionales de carácter financiero, se encargan de poner en práctica las estrategias.

A título ilustrativo, **El Salvador** a través de su Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) financió con 300 mil dólares a las cooperativas que conforman la Asociación Salvadoreña de Camaronicultores, destinados a la conformación de centros de acopio y de procesamiento, propuestos en las estrategias. En un caso análogo, se publicó una licitación internacional para el establecimiento de un centro de innovación textil que les permitiera mejorar la competitividad de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva. Por su parte, en **Guatemala** el Ministerio de Economía, a través del Convenio de préstamo número 8000-GT, celebrado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), apoyó la implementación de estrategias de fortalecimiento para la cadena de hortalizas de exportación. Las estrategias también identifican responsabilidades en los actores del sector privado que conforman los diferentes eslabones de la cadena, al proponer acciones concretas en materia de creación de capacidades y asociatividad empresarial. Así, en la cadena de *snacks* nutritivos -también en **El Salvador**- tras la segunda mesa de diálogo y como recomendación central del proceso, se con-

formó la Asociación de Deshidratadores de Fruta de El Salvador (ADEFRUDELSAL).

2) APROPIACIÓN Y REPLICABILIDAD METODOLÓGICAS. La metodología diseñada por la CEPAL ha sido adoptada por organismos públicos de la subregión. El Ministerio de Economía de El Salvador incorporó oficialmente la metodología en su Plan Operativo de Transformación Productiva 2014-2019. La Mesa de Trabajo de Desarrollo de Cadenas Productivas, del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, hizo lo propio tras la experiencia desarrollada con la cadena de embutidos y otras conservas de carne de cerdo. Como se mencionó, la estrategia de acompañamiento de la CEPAL incluye la transferencia de conocimientos y la creación de capacidades en funcionarios públicos.

Tras las primeras dos experiencias de estudio en Guatemala con la cadena de hortalizas de exportación no tradicionales y de productos maderables de las concesiones forestales del Petén, el gobierno del país decidió trabajar en otras ocho cadenas agrícolas siguiendo esta metodología¹⁰, ya sin la asistencia técnica de la CEPAL. Asimismo, se comprometió a aplicarla en cuatro cadenas turísticas departamentales tras los resultados obtenidos con la cadena de turismo de Antigua Guatemala y de los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez. Por otro lado, también resulta importante comentar que se han hecho numerosos esfuerzos por difundir la metodología en diferentes ámbitos universitarios y académicos de la región con talleres y conferencias. En este sentido, el Ministerio de Turismo de El Salvador, con recursos propios, publicó el libro *Cadenas de Valor Turísticas en el Departamento de La Libertad* para difundir la metodología de la CEPAL y el caso analizado en La Libertad con miras a replicar en otros departamentos del país la experiencia desarrollada.

¹⁰ Estas cadenas fueron cardamomo, papa, lácteos, ajonjolí, cacao, papaya, aguacate y mango.



Mercado local de flores, Sacatepéquez, Guatemala.

3) MEJORA DEL DIÁLOGO PÚBLICO-PÚBLICO, PRIVADO-PRIVADO Y PÚBLICO-PRIVADO. La metodología se enfoca a enriquecer el diálogo público-privado como elemento clave en el desarrollo de una política industrial. Cuando los sectores público y privado trabajan de forma conjunta pueden acrecentar la capacidad de resolver las restricciones que frenan el escalamiento económico y social (CEPAL, 2008). Mediante esta colaboración, los sectores público y privado pueden definir y poner en marcha una agenda de desarrollo productivo, en la que los actores del sector privado participen como asesores en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas y programas públicos, legislación, reglamentos y especificaciones técnicas relacionadas con el desarrollo productivo (CEPAL, 2008). La metodología también fomenta el diálogo entre los organismos públicos que regulan y apoyan la cadena. Por conducto de las mesas de diálogo se conocen en detalle las actividades que realiza cada organismo, así como los retos que enfrentan. Como resultado de los procesos podría promo-

verse la creación de comisiones públicas específicas para atender restricciones de la cadena. Por último, también se fomenta la colaboración entre los diversos eslabones de la cadena y en el interior de ellos. Entre los resultados obtenidos se cuentan los expresados a continuación:

- *Densificación del entramado empresarial*, especialmente observable en las cadenas de camarón de cultivo y *snacks* nutritivos en El Salvador, en donde se logró fortalecer la asociatividad intra-eslabón. A modo de ejemplo, en esta última cadena se conformó la Asociación de Deshidratadores de Fruta de El Salvador (ADEFRUDELSAL).
- *Mayor coordinación de la acción pública*, como la que surgió con la reactivación de la Mesa Técnica Acuícola en El Salvador en la cadena del camarón de cultivo, así como la conformación de la Mesa Nacional de Hortalizas, propuesta surgida de las estrategias para el fortalecimiento de la cadena de tomate y chile verde dulce en el mismo país.
- *Evolución en las formas de diálogo propuestas*. Las mesas de diálogo se establecen inicialmente bajo un esquema de tipo consultivo, es decir, convocadas *ad hoc* en momentos específicos del proceso de acompañamiento para validar la información recogida y las propuestas de resolución de deficiencias. Sin embargo, tras la finalización de los procesos de validación, se ha observado una continuidad de las mesas y de los grupos de trabajo, lo que ha favorecido una evolución del diálogo y la agenda de trabajo bajo un esquema de tipo cooperativo.¹¹

4) IDENTIFICACIÓN DE NUEVAS LÍNEAS DE TRABAJO. El trabajo en cadenas de valor ha conducido a la apertura de nuevas líneas de investigación, sobre todo en materia de políticas públicas a la luz de las restricciones identificadas y los resultados obtenidos. Entre ellas se destacan las siguientes:

¹¹ El capítulo 6 de este manual detalla las características de las mesas de diálogo.

- *Escalamiento por medio de servicios*. Los servicios profesionales y especializados desempeñan una función relevante en el fomento de la modernización tecnológica y el incremento del valor agregado nacional en las cadenas de valor de bienes y servicios, a través de asistencia técnica, certificaciones, investigación y desarrollo, y logística, entre otros. Los servicios profesionales y de soporte no sólo son significativos para un mayor valor agregado nacional de las cadenas de valor agroindustriales, también son cruciales para elevar la participación en el valor agregado total obtenido en los eslabones fundamentales de la cadena (Oddone y Padilla, 2014).
- *Autoabastecimiento de energía eléctrica*. En el estudio de la cadena de fibras textiles en El Salvador se reconoció la fuerte restricción que constituye el alto costo de la energía para algunos eslabones. Como resultado, se elaboró la “Estrategia de autoabastecimiento de energía eléctrica en empresas de la cadena de fibras sintéticas-ropa deportiva en El Salvador”, con apoyo



Mesa de diálogo de la cadena de turismo en La Libertad, El Salvador.

de la Cámara Textil de El Salvador y el Ministerio de Economía (Alvarado, 2015).

- *El estudio transversal de cadenas en la subregión* detectó también líneas de trabajo futuro. Así, se analizó el papel de los intermediarios en las cadenas de valor, con objeto de diseñar de mecanismos que redujeran su control sobre la cadena y la consecuente apropiación de valor agregado, a favor de que se obtuvieran mayores ganancias para los productores.

- *El análisis de cadenas de valor transfronterizas* constituye también una línea de investigación para estimular el crecimiento inclusivo y la transformación productiva a través de procesos de integración regional.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Apropiación metodológica. Los actores socios o contrapartes adquieren e incorporan los contenidos y los pasos de la metodología en el proceso de acompañamiento.

Carácter sistémico. El análisis de los principales eslabones y sus relaciones se complementa con el estudio de los actores públicos y privados más relevantes que apoyan, regulan e interactúan con la cadena.

Diálogo público-privado. Vínculos formales e informales entre los sectores público y privado que son fundamentales para el diseño e implementación de estrategias participativas.

Diálogo público-público. Vínculos intergubernamentales dirigidos a reforzar su coordinación y desarrollar una estrategia

conjunta de atención a la cadena, a fin de reducir vacíos y superposición de competencias y actividades.

Metodología para el fortalecimiento de las cadenas de valor. Comprende nueve pasos: la definición de meta-objetivos, la selección de la cadena, el diagnóstico, la primera mesa de diálogo, la identificación de buenas prácticas, la elaboración de estrategias, la segunda mesa de diálogo, el apoyo a la implementación y el lanzamiento público.

Replicabilidad metodológica. Los actores socios o contrapartes utilizan los contenidos y los pasos de la metodología en el proceso de fortalecimiento de otras cadenas de valor.

CAPÍTULO V

DEFINICIÓN DE META-OBJETIVOS Y SELECCIÓN DE LAS CADENAS

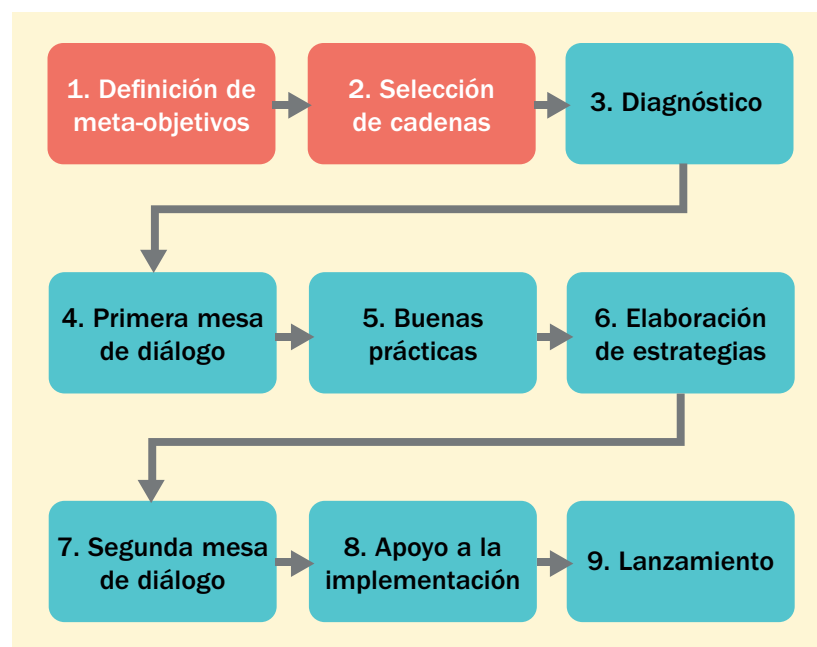
Mediante los meta-objetivos, fin último del fortalecimiento económico y social, se seleccionan las cadenas en las que se aplicará la metodología.

Definición de meta-objetivos

El fortalecimiento de cadenas de valor es una herramienta para el cumplimiento de objetivos de desarrollo de mediano y largo plazos. En la metodología de la CEPAL se ha llamado “meta-objetivos” al fin que en última instancia se persigue con este proceso en materia de desarrollo económico y social. El prefijo “meta” los distingue de objetivos particulares que surgen en el trabajo con las cadenas. Se espera que estén alineados con el plan nacional de desarrollo o con políticas públicas relevantes, como la industrial o la de ciencia, tecnología e innovación, entre otras.

La definición de meta-objetivos suele formularse en una reunión de trabajo con funcionarios públicos de alto nivel, quienes determinan cuál es la contribución esperada a partir del fortalecimiento de la cadena. También puede optarse por un proceso participativo, es decir, convocar a representantes del sector privado (cámaras y asociaciones empresariales) y definir los meta-objetivos después de presentar la metodología. En cualquier caso, se recomienda que este primer paso del proceso no se extienda en el tiempo para avanzar hacia las siguientes etapas ya previstas.

Entre diversos meta-objetivos cabe citar el aumento del empleo y los salarios reales, mayores exportaciones, creciente participación de las MIPYME y el incremento de la producción nacional. Asimismo, es factible atenerse a consideraciones geográficas:



brindar apoyo a cadenas de regiones menos favorecidas, como es el caso de zonas rurales lejanas a las áreas metropolitanas, o bien a las franjas costero-marinas.

Los meta-objetivos ofrecen una guía para las acciones que se llevarán a cabo en el resto de las etapas del proceso de fortalecimiento: las cadenas seleccionadas deben poseer un alto poten-

cial de contribuir a su obtención; el diagnóstico pondrá especial énfasis en los cuellos de botella que impiden a la cadena ofrecer un mayor aporte a los meta-objetivos, y las estrategias procurarán su cumplimiento. El siguiente recuadro presenta preguntas clave para la definición de meta-objetivos.

RECUADRO V.1 PREGUNTAS ESTRATÉGICAS EN MATERIA DE META-OBJETIVOS

Dado que en el meta-objetivo se expresa la finalidad en última instancia perseguida en materia de desarrollo económico y social, como resultado del proceso de fortalecimiento de cadenas de valor, las preguntas guía en su definición son:

- ¿Qué retos principales se enfrentan en materia de desarrollo productivo?
- ¿Cuáles son los objetivos principales en materia de desarrollo productivo contenidos en el plan nacional de desarrollo?
- ¿Cuáles son los objetivos principales planteados en el plan sectorial del organismo público líder en el proceso de fortalecimiento de la cadena?
- ¿De qué manera puede contribuir el fortalecimiento de cadenas de valor al desarrollo productivo?

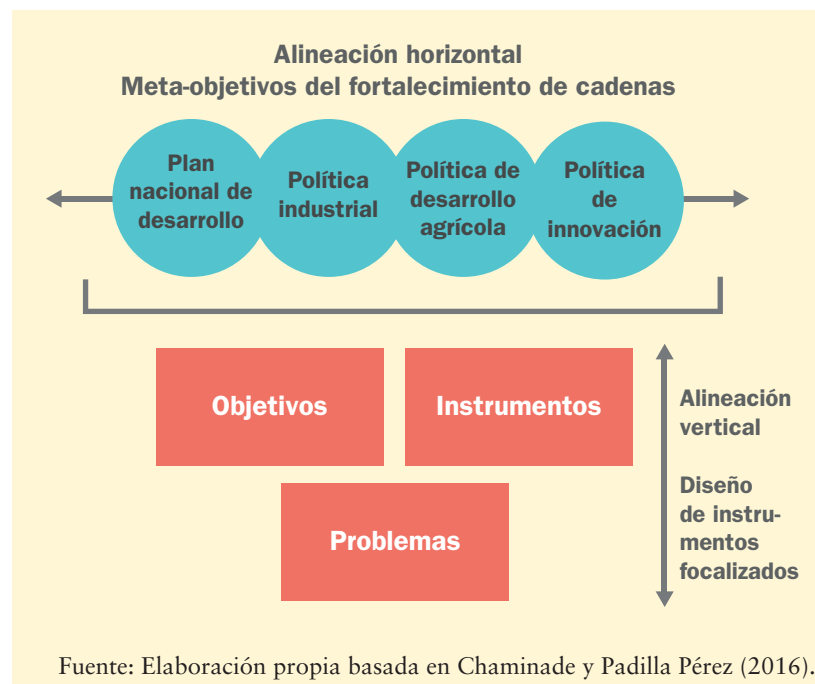
Fuente: Elaboración propia.

Los pasos de la metodología contemplan la alineación vertical y horizontal de meta-objetivos.¹²

- **Alineación horizontal.** Los meta-objetivos se alinean con planes de desarrollo y planes sectoriales. Así, en caso de que un objetivo de desarrollo nacional sea el apoyo a regiones menos favorecidas, el fortalecimiento de cadenas se orientaría al desarrollo productivo de dichas zonas. En consonancia con este criterio, si un objetivo central del Ministerio de Agricultura

¹² Véase Chaminade y Padilla Pérez (2016) para más detalles sobre la alineación vertical y horizontal de objetivos y políticas públicas.

DIAGRAMA V.1 ALINEACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL



es incrementar el abasto nacional de productos primarios, el meta-objetivo de una cadena en este sector sería elevar la producción y la productividad nacional.

- **Alineación vertical.** Los meta-objetivos deben alinearse también con los instrumentos específicos. Es decir, el diseño de estrategias para el fortalecimiento de cadenas de valor debe corresponderse con los meta-objetivos planteados. El análisis micro y los procesos participativos son de gran utilidad para focalizar los instrumentos, de forma que se vigile que están efectivamente orientados al cumplimiento de objetivos (véase diagrama V.1).

En esta primera etapa del proceso los meta-objetivos se expresan de manera general; por ejemplo, mayor generación de empleo o incremento de las exportaciones. Recuérdese que aún no ha sido

seleccionada la cadena, y mucho menos se cuenta con un diagnóstico, por lo que no se espera una definición precisa en términos de cantidades, actores o regiones involucradas.

Selección de cadenas

El proceso para el fortalecimiento de una cadena de valor conlleva un procedimiento de selección. El uso eficiente de recursos públicos limitados, y la búsqueda de sinergias y economías a escala son justificaciones económicas para la selección de sectores o cadenas. Ante recursos fiscales escasos, es necesario determinar en dónde se aplicarán. Pero estas decisiones deben tomarse en el marco de una estrategia de desarrollo (alineación vertical y horizontal), y en aras de la transparencia es deseable que ocurran de manera explícita y abierta, y no de forma implícita y opaca (Ocampo, 2014). En este sentido, puede ser importante contar con un mecanismo objetivo y sistemático para la selección de las cadenas.

Los pasos en la selección de cadenas

El proceso de selección de cadenas consta de seis pasos (véase el diagrama V.2).

1) Los criterios para la selección de cadenas concuerdan con los meta-objetivos, es decir, con el potencial de la cadena para contribuir a su cumplimiento. En los procesos de asistencia técnica brindados por la CEPAL se ha percibido un firme interés por parte de los gobiernos por contar con un proceso objetivo y transparente para la selección de cadenas. La selección de una o varias cadenas implica que en el corto o mediano plazo recibirán un apoyo especial del gobierno, lo que podría estar sujeto a presiones por parte de grupos particulares. Los pasos que se exponen en el diagrama v.2 han sido una herramienta útil para otorgar rigurosidad y legitimidad al proceso. Es importante acotar que la selección de una o varias cadenas no significa que se obstaculizará el desarrollo de otras. Como se ha mencionado, el fortalecimiento de cadenas tiene un impacto significativo en el agregado de la economía en la medida que se replique el proceso. De esta mane-

ra, las cadenas que no sean favorecidas en una primera instancia, podrían resultar escogidas en ejercicios posteriores.

2) Tras la definición de los meta-objetivos, el siguiente paso es identificar uno o varios indicadores que estimen el aporte potencial de la cadena al cumplimiento de cada meta-objetivo. Por ejemplo, si se persigue la incorporación de las MIPYME, los probables indicadores serían el porcentaje de ventas realizado por este segmento de empresas, el tamaño medio de planta e índices de concentración de mercado, entre otros.

3) El tercer paso corresponde a la construcción de los indicadores, en el que se acude a las siguientes fuentes principales de información:

- a) Datos de cuentas nacionales, en particular los referentes a producción y empleo.
- b) Matrices insumo-producto para estimar principalmente los encadenamientos productivos y la capacidad dinamizadora de la cadena en materia de empleo, comercio y valor agregado doméstico.



Capacitación en la metodología de la CEPAL a funcionarios públicos, la República Dominicana.

- c) Datos de comercio internacional de bienes y servicios e inversión extranjera directa.
- d) Uso de microdatos de censos, encuestas e impuestos internos.

Estas fuentes se utilizan para la construcción de indicadores cuantitativos. La selección de cadenas también puede incorporar indicadores cualitativos; por ejemplo, el que una cadena esté concentrada en una región específica (fuera del área metropolitana o en la franja costera) o que esté conformada principalmente por grupos vulnerables.

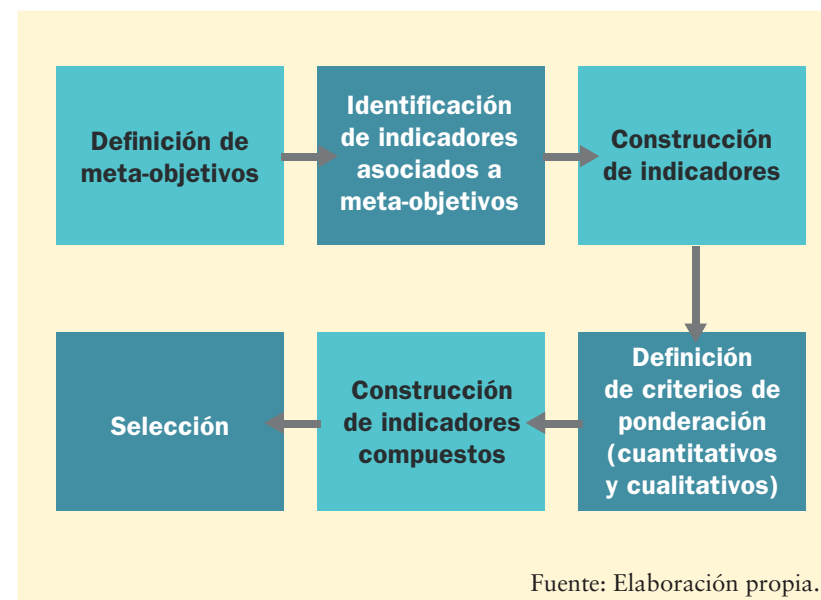
En la construcción de indicadores se enfrentan tres retos principales. El primero se refiere a la disponibilidad de datos, debido a que quizá no exista información pública en todas las áreas. Esta carencia es común en materia de matrices insumo-producto y de encuestas especializadas. El segundo está asociado al nivel de agregación, ya que -con excepción de los microdatos- la información disponible no siempre remite a la identificación precisa de cadenas. Por eso, hay que ser cuidadosos con el tratamiento cuantitativo de los datos y, en muchas ocasiones, ubicar a la cadena dentro de ramas o partidas específicas. Un tercer reto es la inclusión de variables prospectivas. **Las cuatro fuentes de información anteriormente listadas reflejan la situación actual de la cadena, pero no necesariamente muestran su potencial si es fortalecida.** En este sentido, puede ser útil formular estimaciones sobre crecimiento futuro de la demanda y la oferta de los productos o servicios finales de la cadena o índices de complejidad que estimen la capacidad de desarrollar exitosamente una cadena, con base en las capacidades existentes en actividades productivas similares.

4) El cuarto paso es la definición de los criterios para ponderar los indicadores. Se puede optar por dar un mismo peso a cada meta-objetivo u otorgarle una ponderación mayor a los evaluados como prioritarios. También es posible incluir criterios de exclusión, es decir, si una cadena no cumple con un valor mínimo o máximo, se le excluye sin importar los valores alcanzados en los otros indicadores. Por ejemplo, si se define que la cadena seleccionable debe estar ubicada en regiones de menor desarrollo relativo (para cumplir con el meta-objetivo de apoyar el desarrollo de zo-

nas menos favorecidas), cualquier cadena que no cumpla con este requisito no será incluida en el proceso. Si los criterios se definen con claridad en esta etapa, es válido formular consideraciones sobre la factibilidad del proceso de fortalecimiento. Por ejemplo, si una cadena está sumamente atomizada y no cuenta con una asociación o representación gremial, el proceso se plantea como extremadamente complejo y su éxito es improbable. En este paso también se decide si se hará una suma de los indicadores, después de haber sido normalizados, o se seguirá otro proceso de agregación. Es de suma importancia definir claramente los criterios de forma previa a la selección, para garantizar la objetividad del proceso.

5) El quinto paso consiste en la construcción del indicador compuesto para cada cadena, mientras que en el sexto y último paso se selecciona la cadena. El proceso aquí descrito permite obtener una lista corta de cadenas que aportarían la mayor contribución a los meta-objetivos.

DIAGRAMA V.2
PROCESO DE SELECCIÓN DE UNA CADENA



Delimitación de una cadena

Una cadena de valor tiene un núcleo común (los productores o proveedores de servicios centrales), y un conjunto compartido de eslabones hacia atrás y hacia adelante. Si al seleccionar una cadena se identifica que el núcleo está formado por productores que desarrollan actividades productivas distintas y que, además, tienen diferentes proveedores de insumos y maquinaria, así como comercializadores, en realidad no se está en la presencia de una, sino de varias cadenas. Una cadena es distinta a un sector: no se puede hablar de la cadena de componentes y bienes electrónicos, o de la cadena acuícola de un país. Estos sectores están compuestos por varias cadenas. En los ejemplos mencionados, se hallan incluidas la cadena de fabricación de pantallas de televisión o las de camarón de cultivo y de tilapia. Si la delimitación se efectúa a un nivel muy agregado, la aplicación de la metodología se ve comprometida: el diagnóstico se torna complejo al tener que incorporar a una gran cantidad de actores, además de identificar las relaciones intra- e intereslabón. Asimismo, la elaboración de estrategias se complica por el excesivo número de actores y restricciones contempladas, y la organización y conducción de las mesas de diálogo se pone en riesgo por la gran variedad de participantes que probablemente carezcan de relaciones productivas y de intereses comunes.

El espacio y los actores involucrados en la selección de cadenas son flexibles y dependen de diversos factores: el papel que asumen el gobierno y el sector privado en el proceso; el marco en el que se da el proceso (ejecución de fondos de cooperación o préstamos internacionales, iniciativas conjuntas del sector público y el privado o implementación de programas públicos de desarrollo); el nivel de desarrollo actual de la cadena, y la fluidez de las relaciones entre gobierno y empresas, entre otros. En suma, sobre la base de criterios objetivos y sistemáticos previamente establecidos, la decisión puede tomarse en reuniones con funcionarios públicos de alto nivel o en mesas de diálogo con integrantes de los sectores público y privado.

El apoyo y el involucramiento local es clave en las siguientes etapas para la selección de un consultor local experto en la cadena, la facilitación de acceso a información para la elaboración del diagnóstico, el apoyo logístico para la realización del trabajo de cambio, y la convocatoria y organización de mesas de diálogo.

Ejemplo de identificación de meta-objetivos y selección de cadenas

En éste y en los capítulos subsiguientes se presentan ejemplos concretos de cada paso de la metodología, con el objetivo de ilustrar los conceptos expuestos. Respecto de la definición de meta-objetivos y la selección de la cadena, se exponen los resultados de la cadena de valor de embutidos y otras conservas de cerdo en México. Este trabajo se hizo en colaboración con la Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México, como parte de sus actividades con la Mesa de Trabajo de Desarrollo de Cadenas Productivas del Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCECEM). La asistencia técnica de la CEPAL se brindó



Crianza de cerdos, México.

en el marco del proyecto “Crecimiento Inclusivo, Política Industrial Rural y Cadenas de Valor Participativas en América Latina y el Caribe”, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Por ello, la cadena a ser seleccionada debía pertenecer al sector rural en un sentido amplio, aunque algunos de sus eslabones pertenecieran al sector secundario. La descripción que a continuación se presenta fue tomada del documento que resume la experiencia con la cadena (Alvarado et al., 2016).

Los meta-objetivos se definieron en una reunión de la Mesa de Trabajo de Desarrollo de Cadenas Productivas en la que participaron representantes de organismos públicos (Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Instituto Nacional del Emprendedor, entre otros) y cámaras empresariales. Los meta-objetivos acordados fueron:

- i) Satisfacer una demanda nacional existente por el producto de la cadena seleccionada (productos altamente consumidos, pero cuya demanda es satisfecha en gran parte por importaciones).
- ii) Promover la inserción de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la cadena.
- iii) Incrementar el valor agregado nacional (contenido doméstico de la producción).
- iv) Fortalecer la integración de la cadena (encadenamientos productivos).

En cada meta-objetivo se consideraron dos indicadores cuantitativos complementarios, los cuales se detallan en el recuadro V.1. Se privilegiaron fuentes de información desagregadas al mayor nivel posible, lo que condujo a examinar las 44 clases de actividad (6 dígitos del Sistema de Clasificación Industrial del América del Norte, SCIAN) que componen los subsectores 311 (alimentos)- y 312 (bebidas y tabaco) de la industria de la transformación. En el meta-objetivo 1, los indicadores dan cuenta de la relevancia de la clase de actividad en la industria manufacturera, así como de la importancia relativa de la producción nacional en el consumo. Mediante los indicadores del meta-objetivo 2 se procura identificar las actividades con mayor participación de PYMES, en cuyo

caso se contempla tanto el tamaño en términos de empleados como la concentración de las ventas de la clase de actividad. En cuanto al meta-objetivo 3, los indicadores seleccionados miden la importancia relativa de cada clase de actividad en la generación de valor agregado, así como el efecto multiplicador de cada actividad en el valor agregado de la economía en su conjunto. Finalmente, para el meta-objetivo referido a la integración de la cadena se utilizó una taxonomía de las diferentes clases de actividad con base en sus encadenamientos con el resto de la economía, así como un indicador prospectivo que permite identificar industrias donde los recursos disponibles actualmente se podrían utilizar de manera más eficiente para elaborar productos de mayor complejidad tecnológica (véase el recuadro V.2).



Elaboración de embutidos, México.

RECUADRO V.2 INDICADORES CUANTITATIVOS

Meta objetivo 1: Satisfacer una demanda nacional existente por el producto

- 1.1 Participación de las ventas de la cadena (clase de actividad) en las ventas totales de la industria manufacturera. El valor utilizado es la participación promedio en el período 2009-2012, con datos de la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera (EAIM) a nivel de clase de actividad (6 dígitos código SCIAN).
- 1.2 Cociente entre el multiplicador de demanda final (hacia adelante) de la producción nacional y el multiplicador de importaciones. El cociente se calcula utilizando la siguiente fórmula: $\sum_{i=1}^n b_{i,j}^d / \sum_{i=1}^n b_{i,j}^m$, donde los superíndices d y m denotan respectivamente los coeficientes de las matrices de requerimientos (directos e indirectos) nacionales e importados. Dichas matrices se calculan a partir de los datos de la matriz insumo-producto actualizada a 2012 (AMIP 2012) a nivel de rama de actividad (4 dígitos código SCIAN).

Meta objetivo 2: Promover la inserción de PYMES a la cadena

- 2.1 Número de empleados por establecimiento. El valor utilizado es el cociente promedio observado durante el periodo 2009-2012, con base en datos de la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera (EAIM) a nivel de clase de actividad (6 dígitos código SCIAN).
- 2.2 Cociente entre la proporción de ventas (indicador 1.1) y el número de establecimientos. El valor utilizado es la proporción promedio en el período 2009-2012, con datos de la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera (EAIM) a nivel de clase de actividad (6 dígitos código SCIAN).

Meta objetivo 3: Incrementar el valor agregado nacional (industrialización, tecnología)

- 3.1 Valor agregado como proporción del total de la manufactura. El valor utilizado es la proporción promedio observada durante el período 2009-2012, con datos de la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera (EAIM) a nivel de clase de actividad (6 dígitos código SCIAN).
- 3.2 Multiplicador de valor agregado. Los multiplicadores de valor agregado para cada rama de actividad j se calculan a partir de la siguiente fórmula: $\sum_{i=1}^n \frac{v_i}{v_j} b_{i,j}$, donde $v_i = \frac{vab_i}{x_i}$ representa el cociente entre el valor agregado bruto y el valor bruto de producción de la rama de actividad i, mientras que $b_{i,j}$ es el coeficiente de requerimientos directos e indirectos de la clase de actividad i desde la clase de actividad j, es decir es el elemento (i,j) de la matriz inversa de Leontief. Dicha matriz se calcula a partir de los datos de la matriz insumo producto actualizada a 2012 (AMIP 2012) a nivel de rama de actividad (4 dígitos código SCIAN).

Meta objetivo 4: Fortalecer la integración de la cadena.

- 4.1 Encadenamientos. En este caso se clasifica cada rama de actividad (4 dígitos código SCIAN) según la tipología propuesta por Chenery y Watanabe (1958), con base en los valores relativos de los encadenamientos directos hacia adelante y hacia atrás:

	$DBL_j < \overline{DBL}_j$	$DBL_j \geq \overline{DBL}_j$
$DFL_i < \overline{DFL}_i$	Prod. Primaria / Final	Prod. Secundaria / Final
$DFL_i \geq \overline{DFL}_i$	Prod. Primaria / Intermedia	Prod. Secundaria / Intermedia

dónde $DBL_j = \sum_{i=1}^n a_{i,j}$ y $DFL_i = \sum_{j=1}^n a_{i,j}$ denotan el valor de los encadenamientos directos hacia atrás y hacia adelante respectivamente, los que se calculan a partir de la matriz de coeficientes técnicos $a_{i,j}$ de la matriz de insumo producto actualización 2012. Por su parte, los valores DBL_j y DFL_i son los valores de los encadenamientos promedio de toda la economía.

4.2 Índice de complejidad-factibilidad. Este índice, de carácter prospectivo, fue originalmente calculado por la Secretaría de Hacienda a nivel de producto utilizando

la nomenclatura del código armonizado de la Organización Mundial de Aduanas. Se utilizaron las tablas de equivalencia propuestas por Pierce y Schott (2012) para encontrar la correspondencia con el clasificador industrial SCIAN. En particular, para cada clase de actividad (6 dígitos código SCIAN) se calculó el promedio del índice de complejidad-factibilidad de todos los productos que pertenecen a la misma.

Fuente: Alvarado et al. (2016).

En cada uno de los ocho indicadores, cada clase de actividad se clasificó de acuerdo con el valor del indicador. En el caso de los indicadores asociados a la incorporación de PYMES, la clasificación se realizó en orden ascendente, mientras que en el resto, fue en orden descendente. Con la finalidad de contar con una lista corta de clases de actividad, se le asignaron cinco puntos a la clase de actividad clasificada en primer lugar de cada indicador, cuatro puntos al segundo lugar y así sucesivamente, hasta que a partir del sexto lugar se asignaron cero puntos.¹³ Se determinó dar un peso homogéneo a cada meta-objetivo, por lo que la construcción del indicador compuesto se hizo por medio de la suma de los indicadores individuales. En la selección final se excluyó a las clases de actividad cuyo valor del indicador se ubicara por debajo de la mediana de las clases consideradas¹⁴ a fin de eliminar las que no

cumplieran con alguno de los meta-objetivos. En la clasificación final se consideró sólo a aquellas clases que después de aplicar el criterio de exclusión recién descrito contarán con al menos un indicador válido para cada meta-objetivo.

Una vez que se construyeron los indicadores compuestos, se seleccionaron las dos clases con la mayor puntuación. La Mesa de Trabajo solicitó la asistencia técnica de la CEPAL para el fortalecimiento de una de ellas, dado que el proceso con la segunda se efectuaría en paralelo bajo la coordinación de la Secretaría de Economía. El último paso consistió en la delimitación de la cadena a partir de la clase de actividad seleccionada, lo que se hizo a través del análisis de datos sectoriales proporcionados por entidades públicas y cámaras empresariales. Este análisis permitió identificar la cadena, dentro de la clase seleccionada, que tuviera el mayor potencial para cumplir los meta-objetivos.

¹³ En el caso del indicador de encadenamientos asociado al meta-objetivo de fortalecer la integración de la cadena, que es un indicador categórico, se asignaron cinco puntos a aquellas clases de actividad que son proveedoras de insumos intermedios, tres puntos a aquellas que producen bienes de consumo final, un punto a las primarias que abastecen una demanda intermedia y cero puntos a las primarias que abastecen una demanda final.

¹⁴ En el caso de los indicadores asociados al meta-objetivo de satisfacer una demanda nacional, se excluyó a aquella clase de actividad cuyos indicadores se ubicaran por debajo de la mediana de las clases consideradas. Por su parte, en el

caso del indicador de encadenamientos, se excluyeron aquellas clases clasificadas como primarias (por sus bajos encadenamientos).

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Delimitación de una cadena. Análisis que permite identificar el eslabón inicial y final de una cadena. Por lo general, se comienza con la identificación del eslabón principal de la cadena, aquel que lleva adelante el proceso productivo o de transformación clave, y a partir de allí se determinan los encadenamientos hacia atrás y hacia delante, hasta llegar a la provisión de insumos y el consumidor final.

Indicadores cualitativos. Son aquellos que se definen en función de la opinión o percepción sobre un determinado tema. Sur-

gen de la observación, las dinámicas de grupos, las entrevistas o las técnicas proyectivas y representan información difícilmente mensurable.

Meta-objetivo. Es el fin último que se persigue con el fortalecimiento de una cadena y la resolución de las restricciones observadas.

Selección de cadenas. Proceso sistemático mediante el cual se escogen las cadenas en las que se aplicará la metodología.

Verificación final

- Se cuenta con un organismo público interesado y comprometido con el proceso de fortalecimiento de la cadena.
- Los meta-objetivos han sido seleccionados, en alineación con planes de desarrollo y planes sectoriales (en especial los relacionados con el organismo público socio del proceso).
- Se definió un proceso objetivo para la selección de la cadena, sobre la base de los meta-objetivos identificados.
- Se seleccionó la cadena que será fortalecida.

CAPÍTULO VI

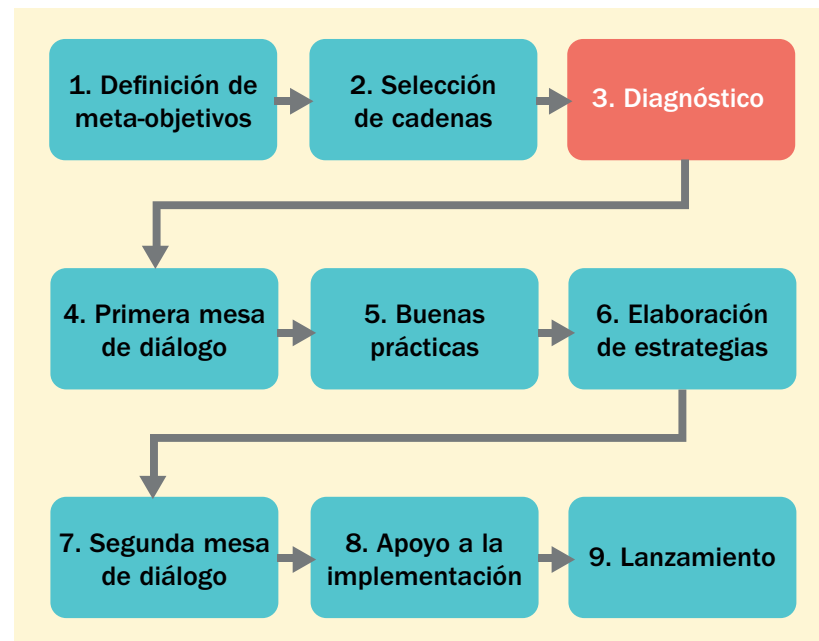
DIAGNÓSTICO

El ejercicio del diagnóstico se centra en identificar las restricciones que obstaculizan el fortalecimiento de la cadena de valor.

Las restricciones, también conocidas como cuellos de botella, son los obstáculos o problemas que enfrentan los eslabones de la cadena o la cadena en su conjunto (restricciones sistémicas), que impiden su buen funcionamiento o articulación, así como su escalamiento económico y social. El proceso de resolución de dichos obstáculos es entendido como fortalecimiento de una cadena de valor.

El diagrama VI.3 resume los componentes del diagnóstico: se parte de un mapeo de la cadena y de la identificación de sus eslabones y actores principales. Luego se analiza el contexto internacional y nacional de la cadena, las características económicas, de mercado, de gobernanza, de las instituciones de apoyo y de medio ambiente. En cada paso conviene tener en mente que el objetivo final es la identificación de restricciones.

El diagnóstico de una cadena de valor comienza con su mapeo y la identificación de sus eslabones, a partir de la función que cada uno desempeña. En el mapeo se sugiere iniciar con la identificación del eslabón principal, a partir del producto o servicio central de la cadena. Por lo general, se trata de aquel eslabón que lleva a cabo el proceso de transformación clave. A partir de esto, se procede con la construcción de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, dada la función que cumplen los diferentes eslabones; por ejemplo provisión de insumos, transporte, y comercia-



lización mayorista y minorista, hasta llegar al consumidor final. El punto clave es delimitar la cadena hacia atrás y hacia adelante (véase diagrama VI.1); usualmente se toma en cuenta la provisión de insumos como primer eslabón, y al consumidor final como último, aunque en determinadas cadenas es relevante la disposi-

ción final del producto y la posibilidad de iniciar un nuevo ciclo productivo a partir de los residuos.

Una vez construido un primer diagrama de la cadena, con sus respectivos eslabones, se procede a identificar los actores que los integran. Posteriormente se definen las organizaciones públicas y privadas que regulan y apoyan el funcionamiento de los eslabones y la cadena en su conjunto (véase diagrama VI.2). Se trata de organizaciones que pueden tener un carácter técnico-normativo, financiero, de investigación y de control, entre otras funciones. Las organizaciones pueden agruparse en cinco: sector público; universidades y escuelas técnicas; centros de investigación; proveedores de servicios profesionales y especializados, y cámaras empresariales.

Este grupo de organizaciones influye la gobernanza de la cadena, ya que inciden en el sistema de coordinación, regulación y control que contribuye a la generación de valor agregado. Sobre este grupo de actores económicos y de organizaciones de apoyo se aplica la guía de preguntas que a continuación se presenta, en la que se abarcan los seis niveles de análisis con el propósito de conocer las restricciones sistémicas y por eslabón que enfrenta la cadena (véase diagrama VI.3). El análisis de contexto, del marco económico, de mercado, de gobernanza, de las organizaciones de apoyo y del medio ambiente, provee elementos para determinar integralmente el funcionamiento y las características de la cadena, con particular énfasis en sus vínculos con el resto de la economía nacional y los mercados internacionales, su operatoria econó-

DIAGRAMA VI.1
IDENTIFICACIÓN DE ENCADENAMIENTOS HACIA ATRÁS Y HACIA DELANTE

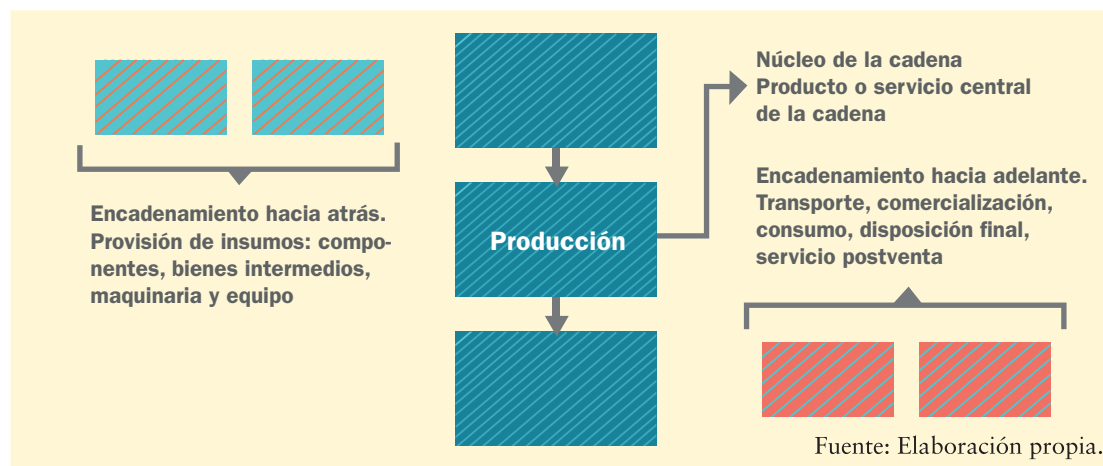
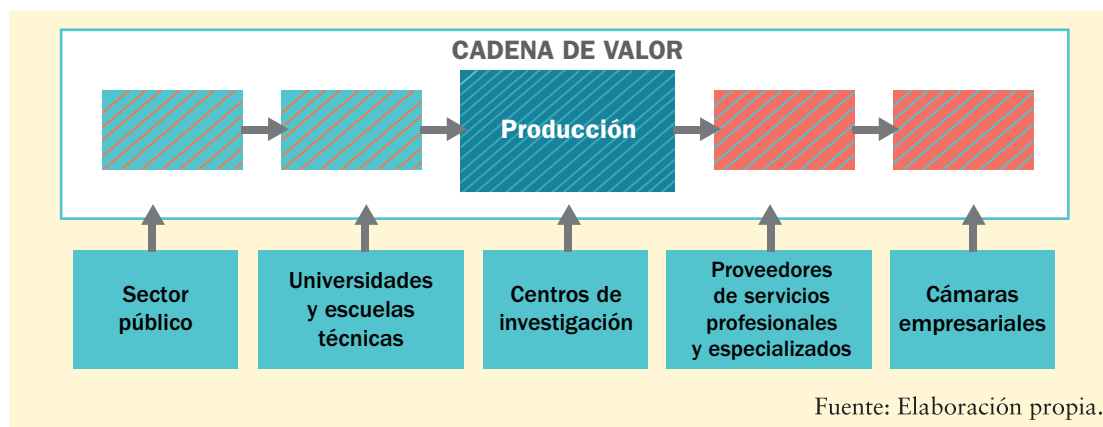
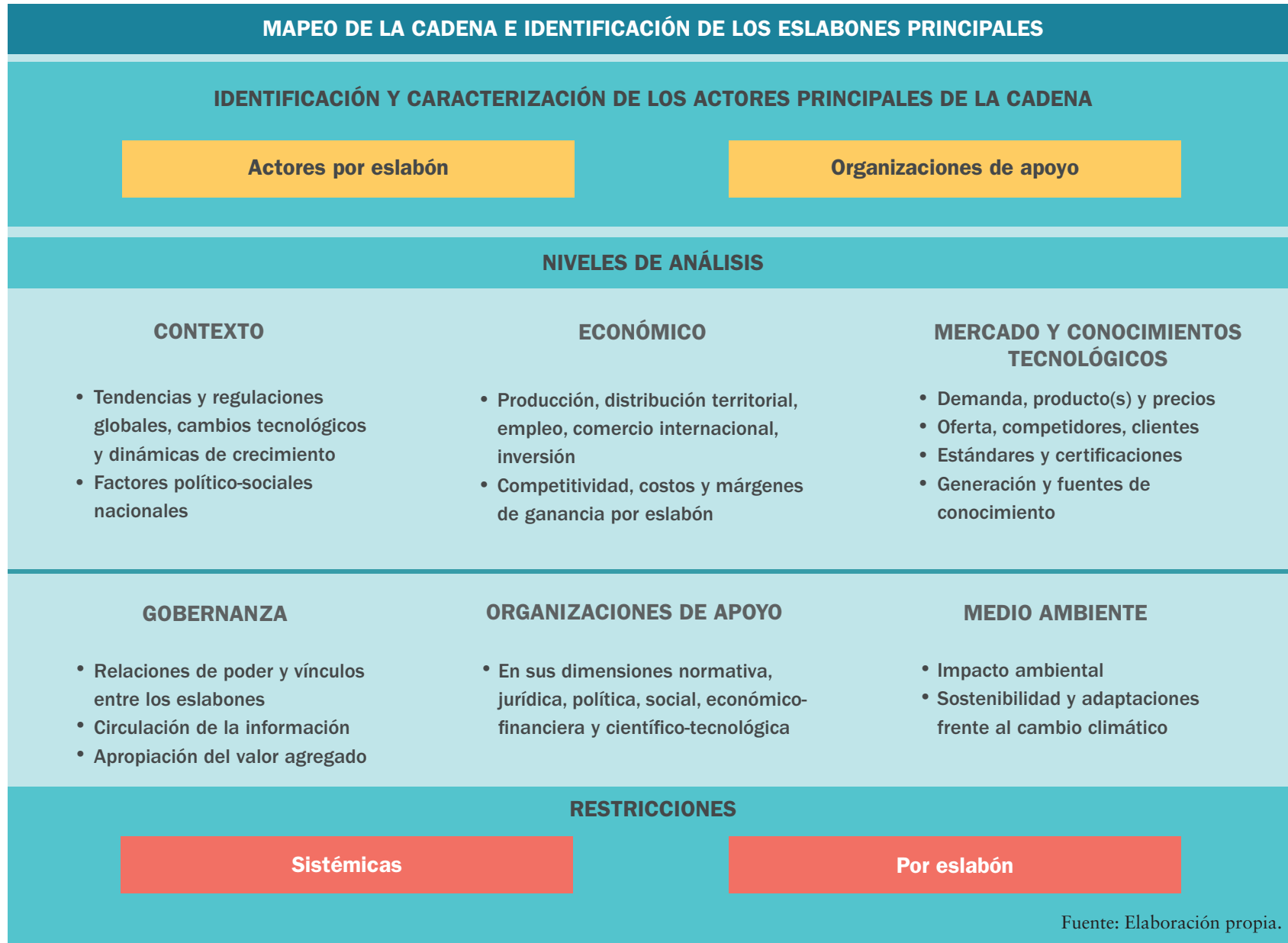


DIAGRAMA VI.2
ORGANIZACIONES DE APOYO



mica (costos y márgenes de ganancia de eslabones) y su lógica de funcionamiento interno a partir del concepto de gobernanza. Una vez efectuado el análisis, se dispone de herramientas para listar y explicar las restricciones que afectan a toda la cadena (sistémicas) o de manera individual a algunos eslabones.

**DIAGRAMA VI.3
DIAGNÓSTICO DE LA CADENA**



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo el diagrama anterior, que muestra los contenidos y los niveles de análisis del diagnóstico de una cadena, se ha elaborado el listado de preguntas que responde a sus diferentes segmentos, con el objetivo de aplicarlo a los actores centrales de cada eslabón y a la red de organizaciones de apoyo. Los temas y preguntas que enseguida se presentan constituyen una guía metodológica, que debe adaptarse para cada cadena, de acuerdo con su contexto y sus características, así como su relación con los meta-objetivos del ejercicio (véase el recuadro VI.1).

La guía parte del supuesto de que existe amplio acceso a la información sobre la cadena de estudio. No obstante, se pueden enfrentar limitaciones en cuanto a la disponibilidad de información, que exigirán una adaptación de la guía. En todo caso, una vez seleccionada y definida la cadena es conveniente iniciar con las siguientes actividades:

- 1) Recopilación de información existente a partir de una búsqueda bibliográfica y en Internet (estadísticas, estudios, etcétera). La información específica de la cadena suele ser escasa, por lo que comúnmente se obtiene de documentos más generales, como los sectoriales.



Estanque de reproducción de camarones, El Salvador.

- 2) Solicitud a la contraparte (instituciones de gobierno) o grupos de interés (cámaras empresariales, asociaciones de productores, cooperativas y gobiernos subnacionales) el envío de información privilegiada, como documentos oficiales y estudios relacionados con la cadena.

Se recomienda cubrir la totalidad de los elementos, dado que resultan necesarios para preservar el enfoque sistémico del estudio y asegurar que se hayan examinado todas las áreas posibles de restricciones y oportunidades en el funcionamiento de la cadena.

Reviste gran importancia contar con un consultor experto local que apoye en la elaboración del diagnóstico y la organización de las mesas de diálogo. El entendimiento de las fortalezas y restricciones de cada cadena demanda conocimientos especializados que se adquieren a través del trabajo directo con los actores. Este contacto permite también identificar a los actores clave que deben ser entrevistados e invitados a las mesas.



Elaboración de frutas procesadas, Costa Rica.

RECUADRO VI.1
PREGUNTAS BASE PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

A través del mapeo se reconocen los actores y las relaciones objeto de estudio en el interior de los eslabones; y se determina qué información se necesita reunir y dónde se llevará a cabo el trabajo de campo.

Batería de preguntas

- ¿Cuál es el núcleo de la cadena de valor (proceso de transformación clave de la cadena)?
- ¿Cuáles son los principales insumos demandados por el núcleo de la cadena (materia prima, componentes, bienes intermedios)?
- ¿Cuáles son los requerimientos de maquinaria y equipo del núcleo de la cadena?
- ¿Cuáles son los canales de comercialización y distribución del principal producto o servicio de la cadena?
- ¿Quiénes son los consumidores del producto o servicio central de la cadena?
- ¿Cuáles son las características principales de los productos o servicios de cada eslabón, en particular los factores de producción utilizados y el ciclo de vida?

NIVELES DE ANÁLISIS

Contexto	Económico	Mercado y conocimientos tecnológicos
<p>Consideraciones generales de la cadena en cuanto al contexto sectorial, nacional, regional e internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las tendencias nacionales que caracterizan el sector en el que se inserta la cadena (producción, empleo, comercio exterior, principales empresas, grado de concentración)? • ¿Cuáles son las tendencias internacionales del sector al que pertenece la cadena de valor (producción, empleo, comercio, principales empresas, grado de concentración)? • ¿Cuál es la dinámica tecnológica del principal bien o servicio de la cadena (nuevas tecnologías de producto o proceso que podría influir en el comportamiento de la cadena)? 	<p>En cuanto a producción, inversión y distribución territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha evolucionado la estructura de la cadena en los últimos cinco años? En especial, ¿han surgido o desaparecido nuevos actores? • ¿Cuál es el origen del capital en cada uno de los eslabones (dominio de empresas nacionales o extranjeras)? • ¿Cuál es el tipo de empresa (grande, media, pequeña, micro) más frecuente en cada uno de los eslabones de la cadena? • ¿Cuál es la dinámica de generación/desaparición de empresas en cada uno de los eslabones de la cadena? • ¿Cuál es el nivel de producción (valor de ventas, valor agregado) de la cadena? • ¿Cómo ha evolucionado la producción de la cadena en los últimos cinco años? 	<p>En lo que respecta al análisis de mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes son los consumidores principales de la cadena, nacionales o internacionales? • ¿Cuáles son las características principales de los clientes en términos de poder de compra, localización geográfica, hábitos y costumbres, y elementos sociodemográficos? • ¿Cuáles son las tendencias actuales y proyectadas del consumo de los productos de la cadena en los mercados principales de destino? • ¿Quiénes son los principales competidores de la cadena, nacionales o internacionales? • ¿Cuáles son las características de los competidores en términos de origen del capital, capacidades tecnológicas y productivas, y participación de mercado, entre otros?

(Continúa)

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han hecho inversiones significativas en los últimos cinco años en los eslabones de la cadena de valor (compra de activos, inversión en infraestructura, etcétera)? ¿Cuál es la distribución territorial de los actores y eslabones de la cadena de valor en el país o la región? • ¿Qué características tienen los vínculos comerciales en la cadena? Por ejemplo, ¿el productor también se encarga de la comercialización? • ¿Qué características tienen los vínculos logísticos? Es decir ¿qué costos acarrea y quién los cubre? Por ejemplo, ¿el productor también se encarga del transporte? • ¿Qué forma de transporte se utiliza para la comercialización de los productos y servicios de la cadena? • ¿Qué características tiene el proceso de producción (describir los pasos)? • ¿Cuáles son las principales tecnologías usadas (maquinaria y equipo, conocimientos especializados, etcétera)? <p>Con relación al empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el empleo (número de empleados permanentes y temporales) generado por cada uno de los eslabones de la cadena y cuál es su distribución por empresa en el interior de cada eslabón? • ¿Qué tipo de empleo se crea en la cadena, distinguiendo entre calificado y no calificado, género y nivel de educación? • ¿Cuál ha sido la evolución del empleo en cada eslabón de la cadena en los últimos cinco años? • ¿Cuál es el salario promedio pagado en cada eslabón? • ¿Cuál ha sido la evolución de los salarios promedio ofrecidos en los últimos cinco años? • ¿Cuál es la participación femenina en la cadena? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles han sido las estrategias desarrolladas por los competidores para el acceso a nuevos mercados? • ¿La cadena resulta favorecida por acuerdos comerciales internacionales (aranceles, cuotas, etcétera)? • ¿Cuáles son las condiciones arancelarias aplicables a los principales productos de la cadena? <p>En cuanto a los requerimientos y estándares de mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los estándares de calidad que deben cumplir los productos de la cadena? • ¿Qué normas y parámetros nacionales y/o internacionales rigen la producción y la comercialización de los principales productos de la cadena? • ¿Existe conciencia entre los actores de la cadena sobre el cumplimiento de reglas, normas y estándares? <p>Con respecto a conocimientos tecnológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿En los eslabones de la cadena se realizan actividades formales e informales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)? ¿Cuántas de ellas cuentan con apoyo público? • ¿Cuáles son las principales fuentes de conocimiento de cada uno de los eslabones de la cadena (universidades, centros de investigación, consultoría, reclutamiento de recursos humanos especializados, etcétera)? • ¿Cuáles son los mecanismos para la transferencia de conocimientos y tecnologías a los eslabones de la cadena? • ¿Existe una oferta de enseñanza técnica y/o superior enfocada en la cadena?
--	---	---

(Continúa)

Recuadro VI.1 (Continuación)

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué ventajas comparativas tiene el trabajo femenino en la cadena? • ¿Qué diferencias de género existen en materia de salarios y apropiación del valor generado? <p>Por lo que respecta al comercio exterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál ha sido el nivel de las exportaciones del producto final de la cadena en los últimos tres años? En caso de que más de un eslabón exporte un bien final o intermedio, considerar las exportaciones de cada uno. • ¿Cuál es la participación de la cadena (producto final) en los principales mercados de destino (competitividad exportadora)? • ¿Cómo ha evolucionado la demanda externa por el producto final de la cadena? Es decir, ¿se ha incrementado o reducido en los últimos cinco años la demanda por el producto final de la cadena? • ¿Cuál ha sido la evolución de las importaciones, y su origen, para aquellos eslabones de la cadena que así lo requieran en los últimos cinco años? • ¿Se importan productos similares o sustitutos a los producidos por la cadena? En caso afirmativo, ¿de qué países provienen? • ¿Existen barreras para la comercialización y distribución (costos, disponibilidad, infraestructura, etcétera)? <p>En materia de competitividad, costos y márgenes de ganancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los factores centrales de competitividad de los eslabones de la cadena? En otras palabras, ¿con base en qué estrategia o ventaja comparativa compiten (conocimientos tecnológicos o de mercado, bajos costos laborales, localización geográfica, participación en redes, acceso a recursos naturales, etcétera)? 	
--	--	--

(Continúa)

Recuadro VI.1 (Continuación)

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué factores endógenos (recursos humanos, capacidades tecnológicas y productivas, capital) y exógenos (regulaciones, barreras a la entrada, falta de oferta de financiamiento) limitan la competitividad de cada eslabón de la cadena? • ¿Cuáles son los costos de producción promedio en cada eslabón de la cadena? • ¿Cuáles son los márgenes de utilidad promedio en cada eslabón de la cadena? • ¿Qué barreras se afrontan para la obtención de financiamiento en los eslabones de la cadena (falta de garantías, altas tasas de interés, ausencia de instrumentos financieros adecuados, escasez de fondos en el sector financiero formal)? • ¿Cuáles son los costos por entrar en la cadena (por ejemplo, costos de inversión y de operaciones para comenzar el negocio)? 	
Gobernanza	Organizaciones de apoyo	Medio ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué estructura presenta la cadena (dominada por compradores, proveedores, intermediarios, etcétera)? • ¿Quiénes son los eslabones o actores dominantes en la cadena? • ¿Qué tipo de relaciones de poder ejercen los eslabones dominantes (proveeduría, compra, conocimientos, acceso a redes, fijación de precios estándares, financiamiento)? • ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones (formales e informales) entre los distintos eslabones (vertical y horizontal)? ¿Con qué frecuencia y calidad ocurren estas interacciones? • ¿Cuál es la participación de cada uno de los eslabones en el valor agregado total de la cadena? ¿Se observan esquemas formales o informales de asociación en la cadena (cooperativas, asociaciones gremiales, cámaras)? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales organizaciones públicas que participan o apoyan la cadena de valor? • ¿Qué tipo de incentivos y apoyos, incluyendo los fiscales, existen para la cadena de valor? • En particular, ¿hay incentivos para la investigación, los programas de cooperación, el diseño de productos o la incorporación de nuevas tecnologías? • ¿Existe apoyo público para tener acceso a más y mejores condiciones de financiamiento? • ¿Se han establecido acuerdos con universidades y/o escuelas técnicas en materia de educación y capacitación? • ¿Se sostienen vínculos con universidades y/o centros de investigación en materia de investigación, desarrollo e innovación? 	<p>Las preguntas más comunes en el análisis de cuestiones ambientales en el desarrollo de cadenas de valor se relacionan con los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De las actividades de producción y procesamiento de la cadena se desprenden impactos ambientales negativos? • ¿Cuáles son las fuentes de energía que se emplean y cuál es la eficiencia del uso de energía en los diferentes eslabones de la cadena? • ¿Cuál es la gestión del recurso agua utilizada en los diferentes eslabones de la cadena? • ¿Qué tipo y cantidad de productos químicos se aplican en los diferentes procesos de la cadena? • ¿Qué residuos se arrojan al medio ambiente y cómo es su gestión en los diferentes eslabones?

(Continúa)

Recuadro VI.1 (Continuación)

<ul style="list-style-type: none"> • En caso de que la cadena se halle internacionalizada, ¿está integrada en redes globales? • ¿Cómo están organizadas las redes globales en las que participa la cadena de valor? • ¿Se observa una integración vertical u horizontal a lo largo de la cadena? ¿Operan agrupaciones y redes de aglomeración industrial y de especialización en la cadena? • ¿Cuáles son las prácticas comunes de comunicación e intercambio de información en la cadena? • ¿Qué grado de confianza existe entre los actores dentro de cada eslabón y a lo largo de la cadena? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen cámaras o asociaciones que agrupen y representen a los actores del eslabón central de la cadena? • En caso afirmativo, ¿cuáles son sus funciones? • ¿Se dispone de una oferta de servicios especializados de apoyo a la cadena (certificaciones, asistencia técnica o mercadotécnica)? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se originan gases de efecto invernadero u otras emisiones contaminantes en los procesos de producción de los eslabones? • ¿Qué otra fuente potencial de contaminación se reconoce como, por ejemplo, acidificación y eutrofización? • ¿Las empresas están desarrollando medidas de mitigación o adaptación al cambio climático? • ¿El cambio climático está afectando las actividades de la cadena? • ¿Se están tomando medidas para mitigar el impacto del cambio climático en las actividades de la cadena?
Restricciones		
<p>Análisis FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) (véase el recuadro VI.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales restricciones sistémicas de la cadena? • ¿Cuáles son las restricciones que enfrenta cada eslabón? • ¿Se han desarrollado acciones públicas y/o privadas para enfrentar las restricciones? 		

Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO VI.2 EL ANÁLISIS FODA

<p>Al finalizar el estudio de los seis niveles de análisis del diagnóstico reviste mucha utilidad llevar a cabo un ejercicio FODA de la cadena, que sirve para sintetizar las capacidades de los actores de cada eslabón y de la cadena en su conjunto, además de identificar con mayor facilidad las restricciones. Mediante el ejercicio FODA se consideran factores internos y externos que afectan el desempeño de la cadena.</p>	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
	<ul style="list-style-type: none"> • Internas a la cadena • Capacidades distintivas de la cadena que le dan ventajas/competitividad frente a competidores • Posibilidad de ser incrementadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Externas a la cadena • Factores positivos, favorables y explotables • Posibilidad de ser aprovechadas
	DEBILIDADES	AMENAZAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Internas a la cadena • Posición desfavorable ante la competencia • Carencia de recursos, falta de habilidades, deficiencia en actividades • Posibilidad de ser disminuidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Externas a la cadena • Atentan contra la permanencia competitividad de la cadena (factores económicos, sociales, tecnológicos, políticos) • Posibilidad de ser neutralizadas

Fuente: Elaboración propia.

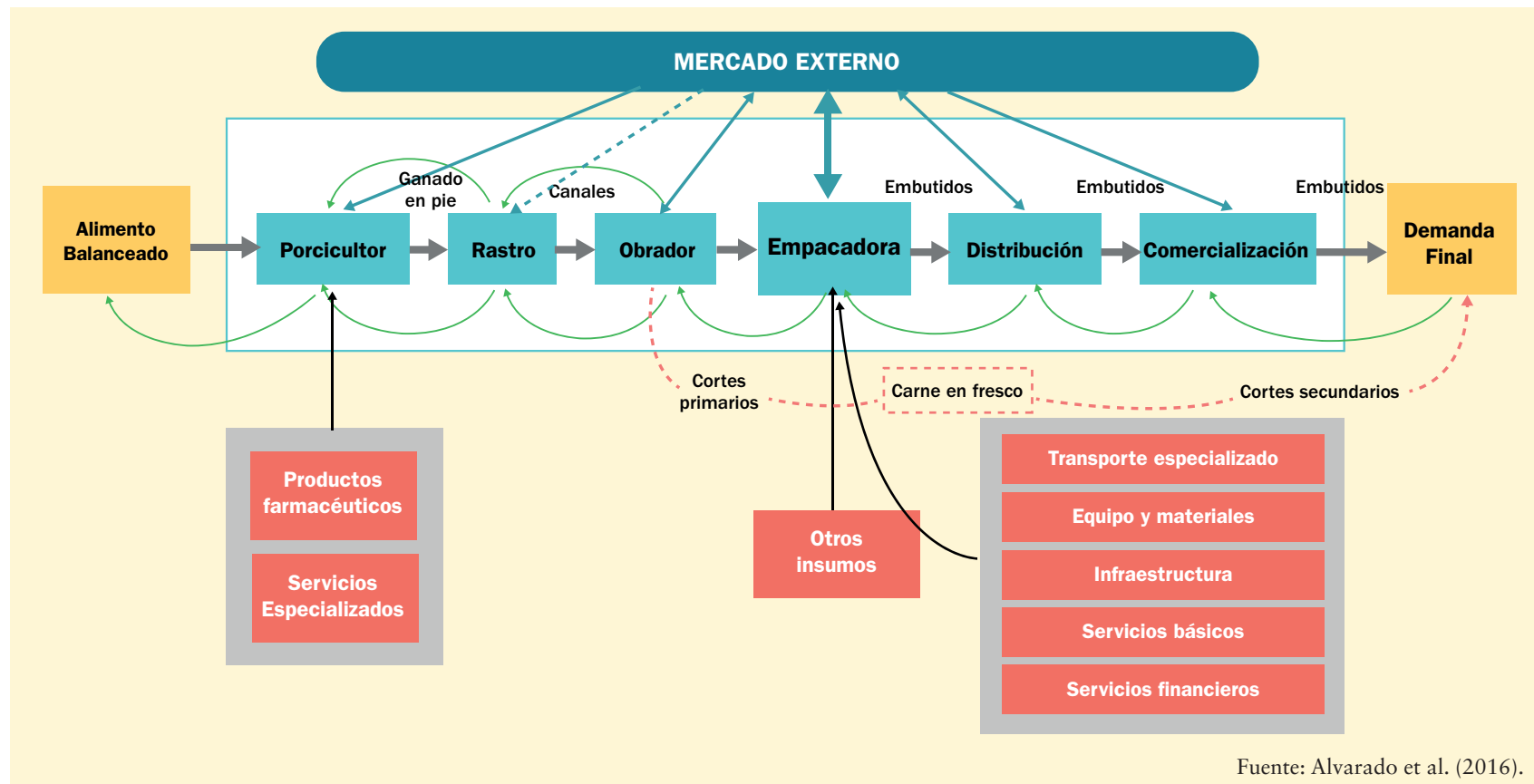
Ejemplos de diagnósticos

A continuación se presentan ejemplos de la aplicación de la metodología. El primero es un mapa de la cadena y se extrae del ya mencionado caso de los embutidos de carne de cerdo y otras conservas en México (véase el diagrama VI.4). Como se observa, el centro de la cadena son las emparadoras de embutidos, que se encargan de manufacturar el principal producto de la cadena. Hacia atrás se incluyen a los porcicultores (quienes a su vez se abastecen de alimento balanceado, productos farmacéuticos y servicios espe-

cializados), los rastros y los obradores. Hacia adelante se ubican los canales de comercialización, de distribución y los consumidores (demanda final). Es una cadena muy articulada con el mercado externo, tanto en importación como en exportación. Además, en este caso se demanda una serie de servicios especializados en materia de finanzas, infraestructura, equipo y transporte.

El siguiente paso es la identificación de las organizaciones de apoyo. En la misma cadena de embutidos, las organizaciones clave del sector público y privado se listan en el recuadro VI.3.

DIAGRAMA VI.4
CADENA DE EMBUTIDOS DE CARNE DE CERDO Y OTRAS CONSERVAS EN MÉXICO



Fuente: Alvarado et al. (2016).

RECUADRO VI.3
CADENA DE EMBUTIDOS Y OTRAS CONSERVAS DE CERDO EN MÉXICO: ACTORES PRINCIPALES

Organizaciones públicas	Siglas	Funciones relacionadas con la cadena
Coordinación General de Ganadería de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	CGG/SAGARPA	Fomento de la producción porcina.
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	INIFAP/SAGARPA	Investigación en materia de producción porcina.
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	ASERCA/SAGARPA	Apoyo a la cobertura de precios de ganado en pie de cerdo.
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SENASICA/SAGARPA	Responsable de sanidad e inocuidad agropecuaria.
Fideicomiso de Riesgo Compartido de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	FIRCO/SAGARPA	Apoyo a la infraestructura TIF.
Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce	COFUPRO/SAGARPA	Apoyo a la transferencia de tecnología en los diferentes estados del país.
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA	Normatividad de las aguas residuales de las granjas porcinas y empresas transformadoras.
Secretaría de Economía	SE	Fomento a la producción manufacturera y apoyo a las PYMES.
Instituto Nacional de la Economía Social de la Secretaría de Economía	INAES/SE	Apoyo a la realización de proyectos de pequeños productores porcinos.
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	FIRA	Crédito a la producción primaria e industrial de carne de cerdo y sus derivados.
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	FND	Crédito a la producción primaria.

(Continúa)

Recuadro VI.3 (Continuación)

Organizaciones privadas	Sigla	Funciones relacionadas con la cadena
Consejo Mexicano de la Carne	COMECARNE	Aglutina a las principales empresas procesadoras de carnes y embutidos de cerdo.
Asociación Nacional de Establecimientos Tipo Inspección Federal	ANETIF	Nuclea los principales establecimientos (rastros, procesadores, distribuidores) tipo inspección federal de carne y embutidos de cerdo.
Organización de Porcicultores del País	OPORPA	Aglutina a los productores primarios.
Presidente de la Confederación Porcicultores Mexicanos	CONAPOR	Aglutina a los productores primarios.
Sección 18 de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación	CANACINTRA	Involucra los obradores de la Ciudad de México y de la zona metropolitana.
Consejo Nacional de Fabricantes de Alimentos Balanceados y de la Nutrición Animal A.C.	CONAFAB	Reúne a las principales empresas productoras de alimento balanceado para cerdo.
Comité Nacional Sistema Producto Porcinos	CNSPP	Convoca a los principales actores de la cadena de valor de porcinos, públicos y privados.
Consejo Nacional Agropecuario	CNA	Cúpula empresarial de los actores primarios, agroindustriales y de servicios de sector agropecuario.
Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamento, A.C.	ANTAD	Agrupar las grandes tiendas de autoservicios y departamentos.

Fuente: Alvarado, et al. (2016).

La batería de preguntas del diagnóstico es la base para la construcción de guiones de entrevistas requeridos para el trabajo de campo. A continuación se describen dos ejemplos de guiones.

El primero se extrae del estudio de la cadena del camarón de cultivo en El Salvador. El fortalecimiento de esta cadena perseguía la disminución de la pobreza en la franja costera, el mejoramiento de la seguridad alimentaria de sus habitantes, la creación de nue-

vos polos de atracción de inversión, la reducción de las asimetrías territoriales, coadyuvar al crecimiento del mercado interno y, llegado el caso, el aumento de la capacidad exportadora. El eslabón central de esta cadena son los camaronicultores que producen bajo esquemas cooperativos. A continuación se presenta el guión de la entrevista a los camaronicultores (véase el recuadro VI.4).

RECUADRO VI.4 CONTENIDO DE ENTREVISTA A LOS CAMARONICULTORES EN EL SALVADOR

1. ¿Cuáles consideran que son los principales impulsores y frenos que actualmente enfrenta la camaronicultura a nivel nacional?
2. ¿Cuáles son los principales problemas o necesidades que identifican en cada una de las siguientes fases del proceso productivo: compra de insumos y equipos, transporte de insumos y equipos, cultivo, cosecha, control de calidad del agua y del camarón, procesamiento, conservación, transporte de productos finales, comercialización y administración de su negocio?
3. ¿Cuál es el principal mercado objetivo? ¿Debería de ser nacional, regional o extrarregional?
4. ¿Cree usted que las importaciones de camarón son una desventaja para ustedes? ¿O el mercado interno es lo suficientemente amplio para mariscos nacionales e importados?
5. ¿Cuántas personas pertenecen a las cooperativas y de ellas, cuántas están efectivamente trabajando en el cultivo de camarón?
6. ¿Qué funciones desempeñan?
7. ¿Qué capacitación han recibido en los últimos cinco años?
8. ¿Cómo es el sistema de remuneraciones y servicios de seguridad social para los trabajadores?
9. ¿Cómo se distribuyen los beneficios entre los actores de la cadena?
10. ¿Es útil o necesario transformar las cooperativas en empresas? ¿Qué ventajas y desventajas cree que tendría este proceso? ¿Los asociados aceptarían el cambio?
12. ¿Cómo ha evolucionado la constitución de la “Asociación de Camaroneros de El Salvador”?

Fuente: Oddone y Beltrán (2013).

A partir de la información obtenida durante las entrevistas se construyó la caracterización de los camaronicultores, que se presenta en el recuadro VI.5.



Camaronicultor de la Bahía de Jiquilisco, Usulután, El Salvador.



Trabajo de campo para la cadena de camarón de cultivo, El Salvador.

RECUADRO VI.5 CARACTERIZACIÓN DE LOS CAMARONICULTORES EN EL SALVADOR

El cultivo de camarón en El Salvador, a diferencia de los demás países latinoamericanos y en particular de los centroamericanos, no se desarrolla a escala industrial sino que oscila entre la explotación artesanal y la semi-intensiva por cooperativas de pequeña producción. En su mayoría están integradas por excombatientes del conflicto armado de los años 1980, que, como resultado de los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992, obtuvieron una serie de terrenos –que incluyen la Bahía de Jiquilisco, donde hoy se concentra aproximadamente el 93.3% de los camaronicultores- a fin de dedicarse a la producción de sal, actividad que dejó de ser atractiva cuando este producto comenzó a importarse desde México a un precio más competitivo. Ante la pérdida de competitividad de las salineras artesanales, el grupo decidió incursionar en la camaronicultura, aunque algunos de sus miembros se alternan en ambos negocios. Este eslabón está constituido por las cooperativas y pequeños productores establecidos en la franja costera de Usulután, La Paz, Sonsonate y La Unión. En las 800 hectáreas de espejo de agua disponibles para el cultivo del camarón trabajan unas 44 cooperativas que aglutinan aproximadamente 1 500 personas, según el Programa Cadena Acuícola. El promedio de trabajadores efectivos son dos personas por cada cinco hectáreas en turnos de 24 horas, encargadas de la vigilancia y alimentación en los estanques. No todas las cooperativas cuentan con los derechos de concesión para ejercer la camaronicultura. Este trámite ha empezado a agilizarse gracias a las gestiones del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales iniciadas en 2011. La tramitación de concesiones es uno de los principales obstáculos, ya que obtener el permiso ambiental es requisito indispensable para el permiso de cultivo. La dificultad surgió porque el Reglamento de la Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca (2007) relacionó la autorización para acuicultura con la obtención del permiso ambiental emitido por la autoridad competente. Hoy día, la camaronicultura de El Salvador se desarrolla bajo tres sistemas de cultivo: extensivo, extensivo mejorado y semi-intensivo. El primero representa el 23% de las fincas, el segundo el 32% y el tercero el 45%. El sistema semi-intensivo, el más avanzado tecnológicamente, presenta un llenado de estanques por bombeo, semilla comprada en laboratorio, alimento



Camaronicultor de la Bahía de Jiquilisco, Usulután, El Salvador.

sico-químicos del agua, muestreos periódicos de crecimiento del camarón y análisis básico de enfermedades. Estas operaciones permiten resultados de producción que se extienden entre 1 800 a 2 200 libras de camarón por hectárea y ciclo de cultivo. Expandir la actividad depende de un conjunto de factores: la aplicación de programas de bioseguridad; el mantenimiento y reparación de la infraestructura de cultivo; la tecnificación de los sistemas de producción; el mejoramiento de la semilla y el aumento de la cantidad de camarones implantados por metro cuadrado; el desarrollo de los eslabones de procesamiento y transporte; la asociación y articulación de productores; el ordenamiento de la comercialización, y el mejoramiento de la infraestructura de apoyo (pavimentación de caminos entre fincas y carreteras, y la extensión de redes de servicios públicos, incluyendo la energía eléctrica, un acueducto y el alcantarillado). En 2012 se conformó la Asociación de Camaroneros de El Salvador, integrada por las cooperativas de la región de Jiquilisco, que concentra el 81% de la producción de camarón de cultivo del país, e incluye mujeres jóvenes socialmente vulnerables que han encontrado en esta actividad una fuente de empleo.

Fuente: Oddone y Beltrán (2013).

La calidad y la agilidad de las entrevistas con las organizaciones públicas y privadas de apoyo a la cadena se facilitan con la construcción de guiones de entrevistas. A título ilustrativo, en la cadena de valor del turismo en el Departamento de Sacatepéquez, Guatemala, se procuraba la generación de nuevos productos y destinos en algunos municipios rurales que rodean la cabecera departamental de

Antigua. Para ello fue necesario analizar el mercado y los estándares en el turismo nacional y en Antigua, como marco para entender la gobernanza y los vínculos inter-eslabones, con particular énfasis en el papel desempeñado por el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT). A continuación se acerca al lector el guion de la entrevista mantenida con el INGUAT (véase el recuadro VI.6).

RECUADRO VI.6
ENTREVISTA A LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE PRODUCTOS DEL INSTITUTO GUATEMALTECO DEL TURISMO

1. ¿Con base en qué estrategias compiten Guatemala y Sacatepéquez como destinos turísticos?
2. ¿Qué factores limitan la competitividad de Sacatepéquez como destino turístico?
3. ¿Qué barreras enfrentan los empresarios turísticos para obtener financiamiento?
4. ¿Cuáles son los costos en los que incurre un empresario turístico para entrar al mercado, por ejemplo, costos de inversión y de operaciones para comenzar un negocio?
5. ¿Cuáles son los estándares de calidad que deben cumplir los servicios turísticos?
6. ¿Qué normas y parámetros nacionales y/o internacionales rigen la prestación y comercialización de los principales servicios de turismo en Guatemala y Sacatepéquez?
7. ¿Existe conciencia entre los actores turísticos sobre el cumplimiento de reglas, normas y estándares? ¿Se cumple con las normas impuestas en las certificaciones de calidad en Sacatepéquez?
8. ¿Cuáles son las principales organizaciones públicas que participan o apoyan el turismo en Sacatepéquez?
9. ¿Qué tipo de incentivos y apoyos, incluyendo los fiscales, existen para el sector turismo en Sacatepéquez?
10. En particular, ¿hay incentivos para la investigación, los programas de cooperación, el diseño de productos o la incorporación de nuevas tecnologías en turismo?
11. ¿Existe apoyo institucional para tener acceso a más y mejores condiciones de financiamiento a empresarios turísticos en Sacatepéquez?
12. ¿Se realizan actividades formales e informales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en turismo por parte del sector público, privado y civil?
13. ¿De qué manera se fortalecería la competitividad del turismo en Sacatepéquez?
14. ¿Cómo se mejoraría la inserción del Sacatepéquez como destino en el mercado turístico global?

Fuente: Oddone y Alarcón (2015).

No existe un formato único para el diseño de las cadenas, pero se procura abarcar desde la provisión de insumo hasta el consumidor final. Hay estudios de cadena que llegan incluso a considerar otros eslabones más allá del consumo, vinculados a la disposición final del producto.

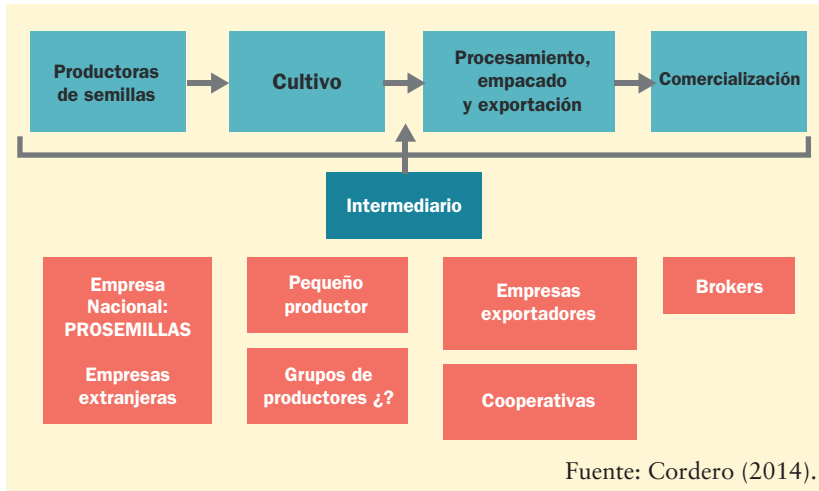
Como resultado de la búsqueda de información y las entrevistas, se elaboran los diagramas finales de cada una de las cadenas a estudiar, a partir de los cuales se explican cada uno de los eslabones que las componen y su mutua relación. A continuación se presentan

los diagramas de las cadenas de vegetales de exportación en Guatemala y fibras sintéticas en El Salvador, (diagramas VI.5 y VI.6).

No existen formatos preestablecidos en la construcción de diagramas de cadenas de valor. De acuerdo con la experiencia de la CEPAL en la subregión, es conveniente la construcción de un diagrama específico por cadena; el que será validado directamente con los miembros que la componen.

Ejemplos del mapeo de cadenas

DIAGRAMA VI.5
CADENA DE VEGETALES DE EXPORTACIÓN
NO TRADICIONALES

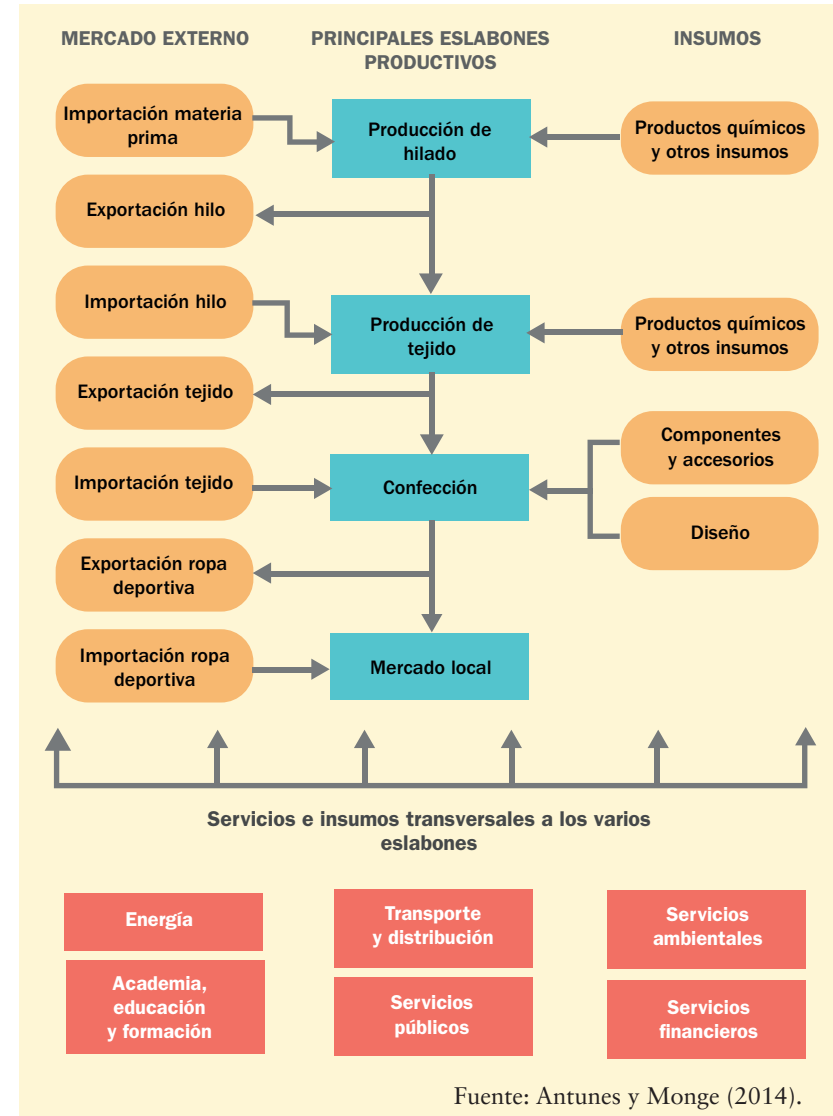


Fuente: Cordero (2014).



Mesa de diálogo de fibras sintéticas de ropa deportiva, El Salvador.

DIAGRAMA VI.6
CADENA DE FIBRAS SINTÉTICAS
EN EL SALVADOR



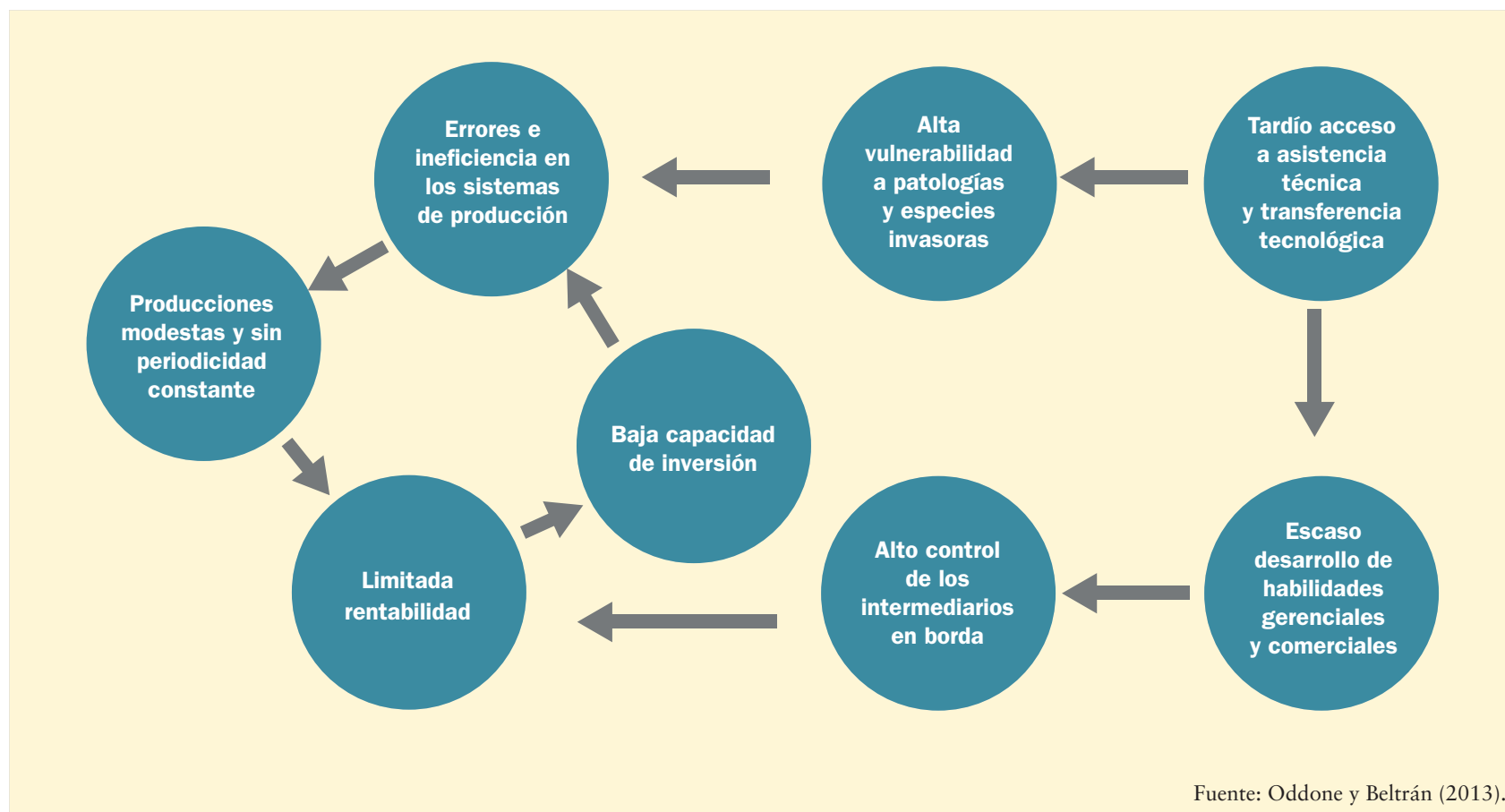
Fuente: Antunes y Monge (2014).

Ejemplos de restricciones

Las restricciones surgen del análisis de los eslabones, sus relaciones y las organizaciones de apoyo. La inclusión de las seis áreas del diagnóstico es trascendental para contar con una imagen completa y sistémica de la cadena. A continuación se presentan ejemplos de restricciones encontradas, en este caso de la cadena de camarón de cultivo de El Salvador (diagrama VI.7) y de turis-

mo en el Departamento de Sacatepequez, Guatemala (recuadro VI.7). El diagrama muestra de manera sintética las restricciones identificadas. El recuadro presenta las restricciones de manera más detallada, y distingue entre las sistémicas y por eslabon. Asimismo, se ha propuesto una tipología *ad hoc* para cada grupo de restricciones.

DIAGRAMA VI.7
RESTRICCIONES DE LA CADENA DE CAMARÓN DE CULTIVO EN EL SALVADOR



RECUADRO VI.7
RESTRICCIONES DE LA CADENA DE TURISMO EN ANTIGUA GUATEMALA Y DE LOS MUNICIPIOS
RURALES DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ

Conectividad internacional y transporte nacional	Sistémicas		Por eslabón		
	Del mercado	Institucionales	Transporte departamental y local	Del mercado	Institucionales
Débil conectividad aérea con pocas empresas internacionales	Desconocimiento y falta de experiencia de algunos agentes que ofrecen servicios dentro de la cadena.	Pocos incentivos públicos para la inversión privada en turismo. La ley de Fomento al Turismo Nacional fue derogada en 1997 y Guatemala es el único país de la región que no cuenta con una legislación similar.	Falta de infraestructura moderna y en buen estado para conectar a Antigua con los municipios circundantes que reúnen la oferta complementaria.	Concepción tradicional del turismo compartida por la mayoría de los agentes de la cadena, particularmente los tour operadores.	Debate acerca del interés y capital político de convertir a INGUAT en un Ministerio de Turismo, con la consecuente pérdida de legitimidad de INGUAT.
Altos costos de los pasajes internacionales para los usuarios	Problemas técnicos con la oferta y comercialización de otros productos/destinos en el departamento.	Dificultades con la información estadística para el diseño de políticas públicas.	Problemas de tráfico y congestión en el casco urbano de Antigua.	Falta de voluntad de los tour operadores de incorporar nuevos productos. No se consideran esquemas turísticos alternativos.	Poca coordinación de INGUAT con los gobiernos locales.
No hay una propuesta de línea de bandera consolidada	Marcada estacionalidad con alta dependencia del mercado externo.	Dificultades con la promoción del destino país, casi siempre bajo un formato tradicional.		Débil capacidad de negociación de los tour operadores locales frente a los de mayor tamaño nacionales o del exterior.	Problemas de legitimidad en CNPAG y el Municipio de Antigua.
	Los productos/destino no compiten bajo una misma marca colectiva			No existen empresas turísticas municipales o translocales a escala de mancomunidad	

(Continúa)

Recuadro VI.7 (Continuación)

<p>Problemas de tráfico y congestionamiento en el traslado de Ciudad de Guatemala a Antigua</p>	<p>Alta concentración de productos y servicios en Antigua.</p>	<p>Falta de posicionamiento en mercados alternativos y de una mayor aproximación con América del Sur y Asia.</p>	<p>Los tour operadores de menor tamaño enfrentan problemas de escala para acceder a ferias internacionales.</p>	<p>Necesidad de actualizar el reglamento para la clasificación de los establecimientos de hospedajes en consonancia con la Política Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible.</p>
	<p>Falta de asociatividad entre los actores que conforman los eslabones.</p>	<p>Duplicidad de esfuerzos con respecto a la certificación turística. Baja legitimidad de la propuesta del Sello Q de INGUAT.</p>	<p>Relativamente escasa innovación en productos locales y artesanales. Alta competencia por precios más que por calidad turística y valor agregado.</p>	<p>No existen programas específicos para crear capacidades relacionadas con la intermediación turística.</p>
<p>Los productos/destino no compiten bajo una misma marca colectiva</p>			<p>No existen empresas turísticas municipales o translocales a escala de mancomunidad</p>	

Fuente: Oddone y Alarcón (2016).



San Juan del Obispo, Sacatepéquez, Guatemala.



Emprendimiento local, San Juan del Obispo, Sacatepéquez, Guatemala.

El análisis de las restricciones es fundamental para las siguientes etapas del proceso. A partir de su identificación se realizará la búsqueda

de buenas prácticas y la futura generación de estrategias.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Análisis de costos y márgenes de ganancia. El estudio de costos y márgenes de ganancia se emplea para determinar los niveles de ingreso y utilidad de los distintos actores de la cadena. Los costos de oportunidad son útiles para evaluar si un uso alternativo de los recursos podría generar mayores ingresos.

Análisis de gobernanza. Consiste en estudiar los mecanismos, procesos y reglas que rigen a la cadena en general y en el interior de sus eslabones, así como el papel de las organizaciones públicas y privadas de apoyo.

Análisis de mercado. Estudio que capta información clave para entender el funcionamiento de un mercado y el tipo de decisiones que conviene tomar en materia de producto ofertado, los perfiles de los consumidores, los precios y los canales de distribución, entre otros factores.

Análisis FODA. Estudio de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la cadena, que sirve para sintetizar las capacidades de los actores de cada eslabón y de la cadena en su conjunto, además de que ayuda a identificar con mayor facilidad las restricciones.

Mapeo de la cadena. Es una técnica que ayuda a identificar los diferentes eslabones y actores de la cadena, sus funciones, grados de poder e interdependencias.

Restricciones. También conocidas como cuellos de botella, son los obstáculos o problemas que enfrentan los eslabones de la cadena o la cadena en su conjunto (restricciones sistémicas), que no permiten su buen funcionamiento o articulación y que impiden el escalamiento económico y social. El proceso de resolución de dichos obstáculos es entendido como fortalecimiento de una cadena de valor.

Verificación final

- Se mapeó la cadena: eslabón central, principales proveedores, canales de comercialización y distribución, y consumidores.
- Se identificaron las funciones principales de cada eslabón y la relación entre ellos.
- Se identificaron las organizaciones de apoyo y sus funciones.
- Se analizaron las seis áreas del diagnóstico: contexto, económico, mercado, gobernanza, organizaciones de apoyo, medio ambiente.
- Se identificaron las restricciones (por eslabón y sistémicas).

CAPÍTULO VII

MESAS DE DIÁLOGO

La organización de mesas de diálogo permite validar y enriquecer el diagnóstico y las estrategias, da una mayor transparencia al proceso, empodera a los actores y facilita la celebración de acuerdos.

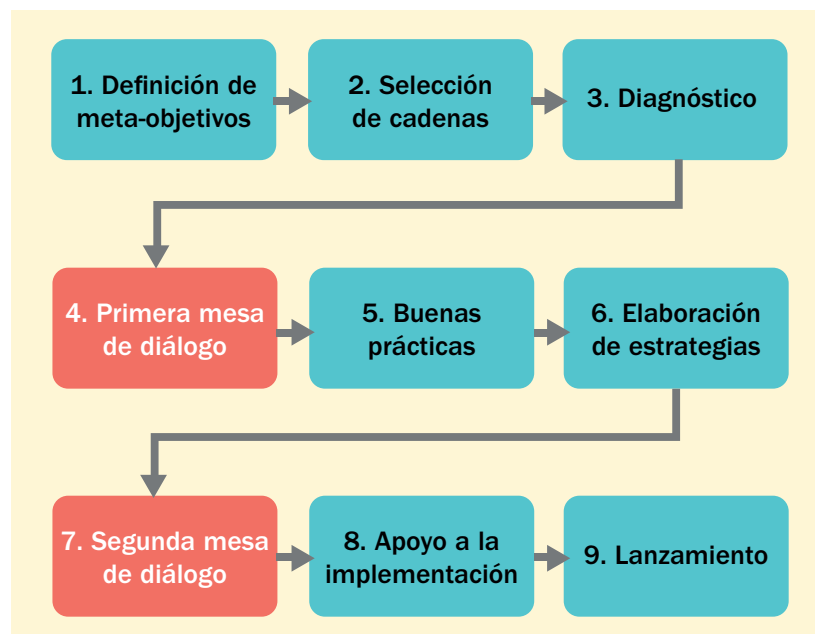
Uno de los elementos distintivos de la metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor es la construcción de espacios de diálogo entre los actores de la cadena, y entre éstos y las organizaciones de apoyo.¹⁵ Tales espacios representan un proceso de comunicación y cooperación de diferentes actores relevantes en un tema, quienes deben colaborar para el desarrollo mutuo y del propio sistema relacional al que pertenecen (identificación de soluciones y su aplicación).

Un espacio de diálogo ofrece la oportunidad de conversar en torno a un objetivo bien definido para identificar y poner en vigor soluciones que rebasan la decisión individual. Los espacios de diálogo aportan una plataforma de colaboración para el intercambio de ideas y la aplicación fluida de cursos de acción. Además, se pueden llegar a considerar como un espacio de consulta o sugerencias de políticas públicas.

Objetivos de las mesas de diálogo: diagnóstico y estrategias

Esta metodología propone la organización de mesas de diálogo en dos puntos particulares del proceso: la validación y el enriquecimiento de la información procesada en el diagnóstico y de las estrategias. Los sectores público y privado organizados suelen ser

¹⁵ Para mayores detalles sobre las mesas de diálogo, véase Rayo (2014).



los convocantes de las mesas, y en ellas participan representantes de los eslabones de la cadena de valor y las organizaciones de apoyo. El diálogo facilita un avance en el análisis de los resultados preliminares obtenidos en el diagnóstico y en la formulación de las estrategias propuestas, al tiempo que favorece la transparencia y el compromiso de los actores con el proceso.

Objetivos de la primera mesa de diálogo

1. Validar la información recogida durante la misión y sintetizada en el diagnóstico.
2. Asegurar que todas las restricciones presentes en la cadena han sido contempladas a partir de un diálogo directo con los actores involucrados en los eslabones.

Objetivos de la segunda mesa de diálogo

1. Validar las estrategias para la resolución de las restricciones identificadas en los eslabones.
2. Socializar las estrategias que puedan ser ejecutadas con apoyo público- privado de acuerdo con un cronograma de ejecución, el análisis de costos relativos y el impacto de cada una de ellas.

¿Qué son las mesas de diálogo?

Los espacios de diálogo entre actores clave son cada vez más importantes y necesarios para desarrollar iniciativas integrales y sostenibles. La creación de espacios de diálogo contribuye al establecimiento de alianzas y el surgimiento de proyectos conjuntos públicos y privados, tanto a través del acercamiento de los actores, como por intermedio de la construcción colectiva de soluciones. Pese a estos beneficios, el diálogo no es una práctica común en el interior de las cadenas de valor.

Existen espacios de diálogo de carácter consultivo (corto plazo) y cooperativo (mediano, largo plazo o permanentes) (véase el recuadro VII.1). El primer tipo de espacio constituye un puente valioso para la consulta, validación y generación de aportes con miras a la formulación de políticas. El segundo, gracias a su carácter de mayor permanencia, brinda la ocasión de avanzar hasta la etapa de aplicación de acciones. En el marco de la metodología de la CEPAL se acudió al primer tipo a lo largo del proceso de acompañamiento (mesas de diálogo de diagnóstico y estrategias), aun-

que se ha observado una evolución del espacio hacia uno carácter cooperativo, con una agenda de trabajo de largo plazo.

¿Cómo se conforman las mesas de diálogo?

Tres factores son determinantes en la selección de los actores que participarán en un espacio de diálogo: el objetivo que se pretende alcanzar, el nivel donde se trabajará (internacional, regional, nacional o local) y el carácter del diálogo (consultivo o cooperativo). Los actores participantes deben estar directamente vinculados a cada cadena. Se los identifica y selecciona con base en su representación en la cadena, a partir de las entrevistas realizadas para el diagnóstico. Asimismo, se toma en cuenta su representación territorial y de escala empresarial, como los consejos o asociaciones conformados por el sector privado articulado. En cuanto a las organizaciones del sector público vinculadas a la cadena, vale la pena esforzarse por involucrar a todas aquellas que en mayor o menor medida conforman el entramado en el cual se desenvuelven los actores de la cadena. En la foto se ilustra una mesa de diálogo en pleno desarrollo.



Mesa de diálogo de la cadena de lácteos, la República Dominicana.

RECUADRO VII.1 ESPACIOS DE DIÁLOGO: TIPOS Y CARACTERÍSTICAS

Diálogos de carácter consultivo	Diálogos de carácter cooperativo
Características	
Los actores aportan sus conocimientos, puntos de vista y experiencias. En general, la aplicación posterior de las recomendaciones y conclusiones del diálogo es responsabilidad de los iniciadores.	Los actores comparten la responsabilidad y colaboran activamente para poner en práctica soluciones o acciones. Cuanto mayor sea el énfasis de la implementación, mayor será la disposición a cooperar y asumir la responsabilidad de alcanzar logros.
Subcategorías	
<ul style="list-style-type: none"> • Consulta singular/grupal. • Consulta institucionalizada. • Plataforma de múltiples actores para el intercambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa de múltiples actores. • Plataforma de múltiples actores para la implementación. • Asociación de actores clave.
Ejemplos	
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas de una nueva política de diferentes sectores por separado o en diferentes espacios geográficos. • Plataformas virtuales de intercambio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos u otros esquemas empresariales sectoriales. • Mesas de innovación (sectores público, privado y académico articulados para promover la innovación).
Experiencias de la CEPAL que evolucionaron del diálogo consultivo de la cadena a la conformación de espacios cooperativos	
<ul style="list-style-type: none"> • Cadena de camarón de cultivo: Reactivación de la Mesa Técnica Acuícola en El Salvador. • Cadena de tomate y chile verde dulce: Conformación de la Mesa Nacional de Hortalizas en El Salvador. • Cadena de <i>snacks</i> nutritivos con base en fruta deshidratada: Conformación de la Asociación de Deshidratadores de Fruta de El Salvador (ADEFRUDESAL). 	

Fuente: Elaboración propia con base en GIZ (2011), Rayo (2014) y experiencias desarrolladas por la CEPAL (2013-2016).

Como se ha mencionado, en las experiencias desarrolladas por la CEPAL el formato inicial escogido funciona como una mesa de diálogo de carácter consultivo, convocada *ad hoc* para validar los resultados obtenidos durante el diagnóstico y las estrategias propuestas.

Elementos clave para el éxito de una mesa de diálogo

Los siguientes elementos son esenciales para el éxito de las mesas de diálogo de las cadenas de valor:

- Compromiso y amplia coordinación con el sector público
- Agendas claras y concisas

- Conocimiento detallado de las características de cada actor
- Manejo de los principios de diálogo y gestión de conflictos
- Resultados rápidos y socialización de resultados
- Fortalecimiento de relaciones humanas y de los procesos de asociatividad entre los actores que conforman los diferentes eslabones de la cadena.

Las mesas de diálogo suelen despertar muchas expectativas y, a veces, se podrían suscitar conflictos. No es muy común que sus integrantes (funcionarios públicos, productores, intermediarios, proveedores de insumos, agentes de comercialización y distribuidores) participen en reuniones conjuntas. Por ello, es conveniente disponer de una metodología de trabajo participativo a fin de que, si los participantes así lo acuerdan, se transite de un espacio consultivo (corto plazo) a un espacio cooperativo (largo plazo). Se recomienda describir con claridad los objetivos de las mesas de diálogo y limitar rigurosamente las intervenciones, para que las reuniones no se extiendan demasiado ni se utilicen como tribuna de intereses particulares ni para presentar solicitudes poco realistas. La organización de sólo dos mesas -una para validar el diagnóstico y otra para acordar las estrategias-, ha demostrado ser una buena práctica. En cambio, si se organizan más reuniones suele decaer el interés o bien surgen confusiones respecto de la duración y los pasos necesarios para completar el proceso. También es recomendable evitar que el diagnóstico y el diseño de estrategias se politicen o que, incluso si esto no ocurriera, los actores involucrados se sintieran participando en un proceso político para el cual no fueron convocados. La credibilidad es esencial para la participación del sector privado y la implementación posterior de las estrategias.

La asociatividad entre los actores de la cadena ejerce una positiva influencia en su fortalecimiento, en particular en aquellas cadenas con significativa presencia de pequeños productores. La asociatividad aporta la posibilidad de la compra conjunta de maquinaria y equipo, la comercialización y el mercadeo conjunto de productos y servicios, el uso compartido de equipo y maquinaria especializada, el desarrollo conjunto de nuevos procesos y pro-

RECUADRO VII.2 BENEFICIOS DE LA ASOCIATIVIDAD

- Mercadeo conjunto
- Compra conjunta de insumos/maquinaria
- Uso compartido de equipo especializado
- Desarrollo y mejora conjunta de productos y procesos
- Compartir información de mercado
- Economías a escala para exportación
- Acceso a financiamiento (mejores condiciones)
- Certificaciones

Fuente: Elaboración propia.

ductos, el pago de certificaciones, el acceso al financiamiento en mejores condiciones y el logro de economías a escala para la exportación, entre otros beneficios. La evidencia empírica revela dos elementos clave en la asociatividad: a) los beneficios de la cercanía geográfica y la agrupación en torno a una actividad son mayores si se observa una cooperación activa y deliberada entre los actores productivos (Nadvi, 1999; Schmitz, 1995), y b) además de la concentración de empresas y mano de obra calificada, la presencia de organizaciones locales -universidades, centros de investigación y cámaras empresariales, entre otras- es muy importante para alcanzar los beneficios derivados de la agrupación (Saxenian, 1990) (véase el recuadro VII.2).

Ejemplo de mesas de diálogo

A continuación se presentan dos fichas que resumen los aspectos organizativos esenciales en cuanto a la organización de mesas de diálogo (véase el recuadro VII.3). Cada una de las fichas se corresponde con la organización de las mesas de diálogo que se realizaron para la cadena de turismo en Antigua Guatemala y de los municipios rurales del departamento de Sacatepéquez.

RECUADRO VII.3
MESAS DE DIÁLOGO DE LA CADENA DE TURISMO DE ANTIGUA, GUATEMALA

Primera mesa de diálogo	
Tema	Detalle
Título del evento	Primera mesa de diálogo de la cadena de turismo de Antigua, Guatemala y de los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez
Fechas	1 de diciembre de 2014, de 09:00 a 12:00 horas.
Objetivo del evento	El objetivo de la mesa de diálogo fue discutir los resultados preliminares del diagnóstico de la cadena de valor, con particular énfasis en las principales restricciones enfrentadas por los eslabones que la componen y a nivel sistémico.
Tipo de participación	Con invitación
Lugar del evento	Hotel Villa Colonial, Antigua Guatemala
Instituciones que organizan el evento	Ministerio de Economía (MINECO) Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) CEPAL Sede Subregional en México
Coordinador del evento	CEPAL Sede Subregional en México
Segunda mesa de diálogo	
Tema	Detalle
Título del evento	Segunda mesa de diálogo de la cadena de turismo de Antigua, Guatemala y de los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez
Fechas	6 de marzo de 2015, de 09:00 a 12:00 horas
Objetivo del evento	El objetivo de la segunda mesa de diálogo fue presentar y validar las estrategias y líneas de acción identificadas a partir de las principales restricciones enfrentadas por la cadena, las cuales fueron analizadas en el Diagnóstico y validadas en la primera mesa de diálogo.
Tipo de participación	Con invitación
Lugar del evento	Hotel Villa Colonial, Antigua Guatemala
Instituciones que organizan el evento	Ministerio de Economía (MINECO). Programa Nacional de Competitividad CEPAL Sede Subregional en México
Coordinador del evento	CEPAL Sede Subregional en México

Fuente: Elaboración propia.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Diálogos consultivos. Son espacios de encuentro valiosos en cuanto a la consulta, validación y generación de aportes para la formulación de políticas públicas. Generalmente son de corto plazo. Los espacios consultivos pueden evolucionar hacia espacios cooperativos.

Diálogos cooperativos. Son espacios que cuentan con un grado mayor de permanencia y pueden llegar hasta la implementación de acciones de política pública.

Espacio de diálogo. Su función principal consiste en provocar un proceso de comunicación y cooperación entre diferentes actores relevantes que deben colaborar para el desarrollo mutuo y del propio sistema relacional al que pertenecen (identificar soluciones e implementar acciones) en un tema específico.

Verificación final

- Se organizaron las mesas de diálogo y se contó con la participación de los actores centrales de la cadena.
- Se validó la información recogida en el diagnóstico para lo que fueron convocadas.
- Se validaron y enriquecieron las estrategias propuestas.

CAPÍTULO VIII

BUENAS PRÁCTICAS

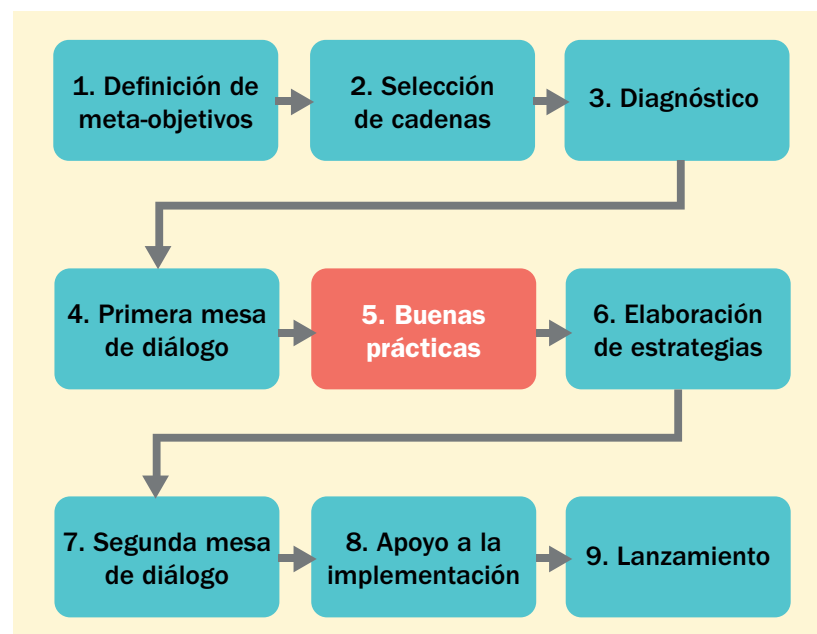
Complementan el diagnóstico como un insumo para el diseño de estrategias. Se efectúa una observación selectiva de prácticas en diferentes contextos para derivar principios más generalizables.

¿Qué son las buenas prácticas?

El diagnóstico provee información fundamental para conocer la situación presente en una determinada cadena de valor, en particular las restricciones que enfrenta y las oportunidades que se le abren. El diagnóstico es un primer paso en la definición de estrategias que conduzcan a la superación o minimización de las restricciones, así como al aprovechamiento de las oportunidades, con miras a alcanzar los meta-objetivos definidos para el desarrollo de la cadena de valor. Aun así, la identificación de restricciones y oportunidades, necesaria para la definición de acciones y políticas, es insuficiente. En este sentido, resulta útil examinar otras realidades comparables, con lo que se identificarán experiencias y se extraerán lecciones sobre la forma en que problemas similares se han resuelto en contextos diferentes.

La investigación de **buenas prácticas**¹⁶ se basa en la observa-

¹⁶ Es relevante aclarar que en esta metodología se utiliza la palabra “buenas” aplicada a las prácticas. No obstante, en otros estudios es común usar el término de “mejores prácticas”. El análisis de un conjunto de prácticas no es garantía de que no existan prácticas mejores fuera del conjunto considerado y, por lo tanto, no se tiene absoluta certeza si la práctica que se quiere aprovechar es realmente la “mejor”. Por la falta de universalidad, en este manual se utiliza el término “buenas prácticas”. También es común el uso del término “prácticas inteligentes”.



ción selectiva de un conjunto de experiencias en diferentes contextos, con objeto de derivar principios más generalizables (Overman y Boyd, 1994). Se trata de un proceso estructurado que se aleja de ejercicios informales de búsqueda y descripción de prácticas exitosas. Desde esta perspectiva, es necesario observar qué cuestiones han funcionado para resolver problemas similares en otras cadenas,

cuáles son los factores que determinaron su éxito –que generalmente son de “contexto” como aspectos legales y normativos, acuerdos interinstitucionales, etcétera- y qué posibilidades certeras hay de recrear esos elementos de “contexto” para replicar la práctica.

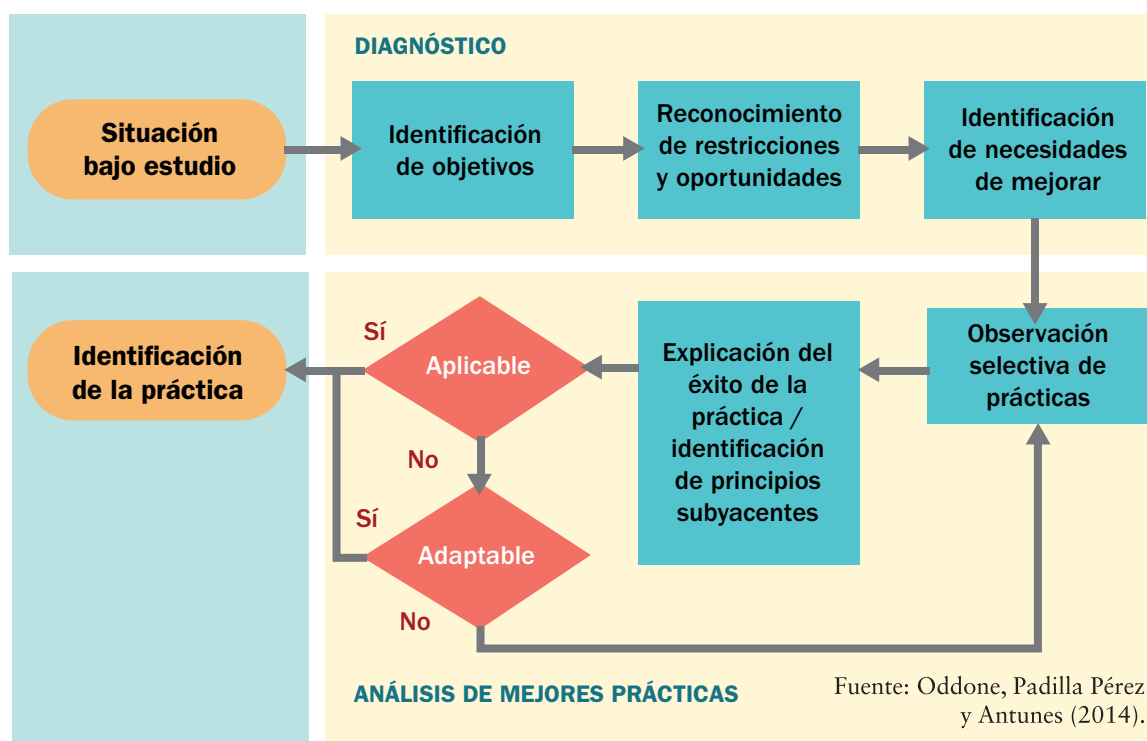
¿Cómo se buscan?

El proceso de indagación sobre buenas prácticas y en especial la explicación del éxito de las prácticas observadas, puede efectuarse de manera informal o a través de esquemas estructurados. En el marco de la metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor, la utilización de un proceso formal de análisis crítico de las prácticas observadas facilita la adaptación a la situación que se quiere transformar. Se parte del conocimiento de la restricción o problema de la cadena de valor que se desea resolver con la aplicación de la buena práctica (véase diagrama VIII.1). Como primer paso, es conveniente hacer un listado de restricciones y compararlas con las prácticas observadas en otras situaciones a partir de una descripción general, los resultados obtenidos y los elementos de contexto. En cuanto a este último punto, con los datos obtenidos se establece, por ejemplo, hasta qué punto la práctica es utilizable independientemente del contexto (aplicación) o si existe alguna condición del escenario que sea necesario recrear para que la práctica tenga el éxito esperado (adaptación). En caso de que sea imposible la aplicación y la adaptación de la buena práctica, es necesario recomenzar el proceso de búsqueda en otros contextos.

Es válido utilizar un enfoque cualitativo para identificar las buenas prácticas,

bajo el criterio de priorizar los esfuerzos de búsqueda en aquellas que tengan potencial de subsanar las deficiencias detectadas en la situación analizada y que al mismo tiempo sean efectivas y sustentables. Se condice así con la definición de que una buena práctica tiene la capacidad de provocar cambios reales en la dirección deseada, si se cuenta con un enfoque innovador, replicable y sostenible (Rhi-Sausi, Conato y Lamela, 2011). También es adecuado el empleo de un enfoque cuantitativo en la identificación de posibles buenas prácticas a partir de técnicas estadísticas para el análisis e identificación de los resultados de las diferentes prácticas, basadas en el cumplimiento de condiciones como su universalidad y la posibilidad de su mutua comparación. Estos procedimientos de búsqueda de buenas prácticas suelen ser conocidos como *benchmarking*.

DIAGRAMA VIII.1
PROCESO DE ANÁLISIS DE BUENAS PRÁCTICAS



Al traslado o la incorporación de la práctica identificada a otro contexto se le denomina extrapolación y es susceptible de varias interpretaciones. Si en la extrapolación se utiliza un proceso formal de análisis crítico de las prácticas observadas, se facilita la adaptación a la situación que se desea hacer prosperar. Por otro lado, es preciso que haya receptividad de las contrapartes involucradas en dicha situación, a raíz de los cambios que se producirían a partir de la extrapolación de la experiencia. En el análisis de contexto se debe poner especial atención al nivel de desarrollo del país donde la práctica fue observada, puesto que es un factor clave para que sea posible o exitoso el traslado de ésta a la nueva situación (Vesely, 2011). Para que una medida aplicada en una cadena mucho más avanzada e inserta en un contexto más favorable sea extrapolada a otra menos desarrollada, se requiere prestar atención al análisis del contexto a fin de identificar los factores de éxito subyacentes y determinar las necesidades de adaptación (véanse recuadros VIII.1 y VIII.2). Es esencial evaluar la puesta en marcha y los resultados de las acciones que se pueden transponer en el seguimiento de un análisis de buenas prácticas. Esta determinación permite identificar si es válido aplicar medidas adicionales de adaptación para contribuir efectivamente a los objetivos definidos con antelación, como los meta-objetivos, así como para enriquecer el proceso de análisis y extrapolación de buenas prácticas.

Si bien la búsqueda de buenas prácticas puede arrojar resultados valiosos, también existen riesgos empíricos capaces de impactar en su interpretación. En primer lugar, y como ha sucedido en la mayoría de los casos estudiados, es probable que la información relativa a las prácticas no esté fácilmente disponible. En particular, las prácticas centradas en elevar el desempeño de agentes económicos del sector privado podrían juzgarse como información confidencial o privilegiada. Además, aunque la información no sea definida con estos criterios restrictivos, el hecho de que no sea registrada o que no se desee su divulgación, crea barreras a su utilización en procesos de análisis de medidas exitosas. Pero incluso en este escenario, todavía existen muchas oportunidades de hacer avanzar la gestión del conocimiento relativo a la investigación de buenas prácticas.



Productor de tomate, El Salvador.

Ejemplo del proceso de extrapolación

El siguiente recuadro muestra un ejemplo de extrapolación de buena práctica en la cadena de fibras sintéticas–ropa deportiva en El Salvador. El proceso parte de la necesidad de reformar la situación estudiada (restricción) para, a partir de ella, identificar una buena práctica, la que será descrita brevemente y se determinarán sus resultados y contexto. Dada la especificidad de esta tarea y, como se ha mencionado, la importancia de los elementos de contexto, a continuación se ejemplifica el proceso en el que se propuso la creación de un centro de innovación y desarrollo tecnológico de los sectores textiles y de la confección en El Salvador (véase Antunes y Monge, 2014), sobre la base de la experiencia observada de un laboratorio acreditado en Guatemala.

RECUADRO VIII.1
EJEMPLO DE UN PROCESO DE EXTRAPOLACIÓN EN LA CADENA DE FIBRAS SINTÉTICAS
– ROPA DEPORTIVA EN EL SALVADOR

<i>Restricciones</i>	<i>Buena práctica</i>	<i>Fuente/ breve descripción</i>	<i>Comentarios</i>
Listado de restricciones que se deben minimizar o eliminar y de oportunidades que se desea aprovechar.	En cada práctica observada, hay que identificar su principal objetivo.	Se deben identificar en la práctica observada los mecanismos que se emplearán para mejorar la situación estudiada.	Listado de resultados de cada práctica, incluyendo análisis de sensibilidad y registro de efectos secundarios. Descripción de la situación donde la práctica fue observada y de los factores de contexto relevantes para la posterior adaptación de la práctica.

EJEMPLO REALIZADO PARA LA CADENA DE FIBRAS SINTÉTICAS EN EL SALVADOR SOBRE UNA EXPERIENCIA GUATEMALTECA CONSIDERADA BUENA PRÁCTICA

<i>Restricciones</i>	<i>Buena práctica</i>	<i>Fuente/ breve descripción</i>	<i>Comentarios</i>
Las empresas del <i>cluster</i> de El Salvador tienen que utilizar los laboratorios acreditados de sus casas matrices o el laboratorio acreditado en Guatemala, dado que no cuentan con el servicio en el país.	Desarrollo de un laboratorio acreditado en el mercado nacional.	Laboratorio acreditado en metrología y certificación de calidad internacional que bajo aprobación de la <i>American Society for Testing and Materials</i> permite analizar y aprobar los tejidos de manera rápida y a bajo costo.	Disminución de tiempos y costos. Certificación clave para la exportación. Comercialización sobre las capacidades funcionales del producto. El Laboratorio se encuentra en el vecino país de Guatemala, en condiciones de contexto similares a las del país en el que la práctica quiere ser extrapolada.

Fuente: Elaboración propia con base en Ongaro (2009) y Antunes y Monge (2013).

Ejemplo de identificación de buenas prácticas

En el recuadro siguiente se describe un ejemplo de identificación de buenas prácticas en el proceso de fortalecimiento de la cadena de tomate y chile verde dulce en El Salvador, apoyado por la CEPAL. En la primera columna se listan las restricciones identificadas, como resultado del diagnóstico. En la segunda columna se

define si se trata de una restricción sistémica o a nivel de eslabón. En la tercera se expone el título o tema general de la buena práctica, mientras que en la cuarta se revela la fuente de información. Por último, en la quinta columna se sintetiza en qué consiste la buena práctica.

RECUADRO VIII.2
CADENA DE TOMATE Y CHILE VERDE DULCE EN EL SALVADOR: BUENAS PRÁCTICAS SELECCIONADAS PARA
ALGUNAS DE LAS RESTRICCIONES SISTÉMICAS IDENTIFICADAS.

<i>Restricción</i>	<i>Nivel de restricción</i>	<i>Buena práctica</i>	<i>Fuente/Breve descripción</i>	<i>Comentarios</i>
Falta de confianza entre los actores de la cadena	Sistémica	Generación de una mesa nacional	El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) de Panamá convocó una mesa para analizar la “Situación actual y perspectivas del sector hortícola de Panamá y el enfoque de cadena agroalimentaria como alternativa”, en la que participaron proveedores de insumos, productores, comercializadores y consumidores. En la mesa se tomaron en cuenta productos como tomate, chile y zanahoria.	El intercambio de ideas y acercamiento entre los diferentes actores de la cadena puede redundar en la generación de acuerdos, la construcción de objetivos comunes, y la fijación de pasos a seguir mancomunadamente.
Multiplicidad y discontinuidad de apoyos institucionales	Sistémica	Coordinación de los programas de apoyo de forma interinstitucional	La Coordinación de Câmaras Setoriais e Temáticas de Agronegócio (CGAC) del Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de Brasil, propicia la integración de acciones entre instituciones públicas y el acercamiento con el sector privado. También es interesante el Mecanismo de liderazgo y coordinación entre el nivel central y los territorios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de México. El gobierno central despliega un “menú de opciones” en el que los representantes estatales eligen los de su predilección para estructurar programas de fomento a los agronegocios. Otro ejemplo atractivo se halla en los Comités Regionales de Evaluación y Asignación de Recursos (CREAR) en Colombia, estructurados con base en las necesidades de los productores y los servicios técnicos que se brindan como parte del Programa Oportunidades Rurales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).	La coordinación constituye un desafío sumamente importante para El Salvador, dada la multiplicidad de apoyos ejecutados desde diferentes oficinas nacionales o dependencias del MAG. Asimismo, la posibilidad de estructurar una coordinación multinivel entre el Estado y los municipios puede aportar una mayor disponibilidad de opciones, seleccionadas según las necesidades específicas de cada territorio en acuerdo con la autoridad local.

(Continúa)

Recuadro VIII.2 (Continuación)

Bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo

Sistémica

Vinculación con fuentes de investigación que estén desarrollando nuevos esquemas de extensionismo y con universidades con credenciales técnicas reconocidas.

La Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural (RELASER), trabaja en el mejoramiento del extensionismo rural en América Latina, mediante el establecimiento de enlaces con universidades y centros de investigación, organizaciones internacionales, e iniciativa privada. Entre las instituciones educativas identificadas cuyo contacto recomiendan los actores de la cadena, se cuentan: la Universidad de Almería en cuanto a desarrollo y mejora de semillas y de nuevas variedades; la Universidad de Murcia para temas de nutrición y bromatología del tomate, y la Universidad de Wageningen, de los Países Bajos, en cuanto a extensionismo agrícola, entre otras.

RELASER se fundó en 2010. En esa oportunidad un conjunto de instituciones públicas y privadas, bajo la conducción del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y de Global Forum for Rural Advisory Services (GFRAS), decidieron establecer un espacio para el debate acerca del estado y la evolución actual de los sistemas de la extensión rural en América Latina, con objeto de trabajar en su mejoramiento. RELASER plantea un nuevo paradigma que integra la extensión al sistema de innovación, interactuando con la investigación y la educación, como una forma efectiva de generar el valor económico y social que requiere la sociedad rural. Los componentes fundamentales de este nuevo paradigma son: 1) servicios descentralizados; 2) enfoque multidimensional; 3) pluralismo en la entrega de servicios; 4) orientación a mercados, y 5) extensión orientada por la demanda.

Fuente: <http://www.relaser.org/index.php/quinnesomos>

Fuente: Oddone et al. (2016).



Mesa de diálogo de *snacks* nutritivos con base en fruta deshidratada, El Salvador.



Cosecha de tomate, El Salvador.

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Buena práctica. También recibe el nombre de “práctica inteligente” o “mejor práctica”. Es la observación selectiva de un conjunto de experiencias en diferentes contextos, con el fin de derivar principios generalizables a otro entorno (Overman y Boyd, 1994).

Extrapolación. Operación en que se traslada e incorpora una buena práctica en un nuevo contexto con la finalidad de provocar cambios positivos en la dirección deseada.

Verificación final

- Se identificaron buenas prácticas que aportan elementos para la superación de las restricciones.
- Las buenas prácticas fueron extrapoladas al contexto bajo estudio, como insumo para la elaboración de estrategias.

CAPÍTULO IX

LAS ESTRATEGIAS, EL APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN Y EL LANZAMIENTO

Las estrategias constituyen la propuesta principal para resolver las restricciones identificadas en una cadena, con miras a su fortalecimiento.

En este capítulo se describen los tres pasos finales de la metodología: la elaboración de estrategias, el apoyo a la implementación y el lanzamiento.

¿Qué son las estrategias?

Las estrategias constituyen la forma principal de resolver cada una de las restricciones observadas en una cadena. Suelen basarse en las buenas prácticas investigadas y en otras fuentes de conocimiento, análisis y reflexión, como entrevistas a especialistas o expertos destacados.

Las estrategias se organizan por programas, que son los grandes asuntos en los que está planificada y sistematizada la intervención para el fortalecimiento de la cadena. Se conforman en torno a una serie de líneas de acción cuyo objetivo es la promoción y consecución de dicho fortalecimiento, y se dirigen a todos los actores de la cadena, no sólo al sector público (véase el diagrama IX.1). De esta forma, se detallan las acciones que cada actor debe emprender para fortalecer la cadena, además de que se apoyan en la creación de los consensos y acuerdos promovidos en las mesas de diálogo.

¿Cómo se construyen?

No existe un número máximo ni mínimo de estrategias por cada

programa o de líneas de acción por cada estrategia. Las necesidades y capacidades existentes en la cadena son la base para definir la amplitud y profundidad de las acciones requeridas a nivel sistémico y por eslabón.

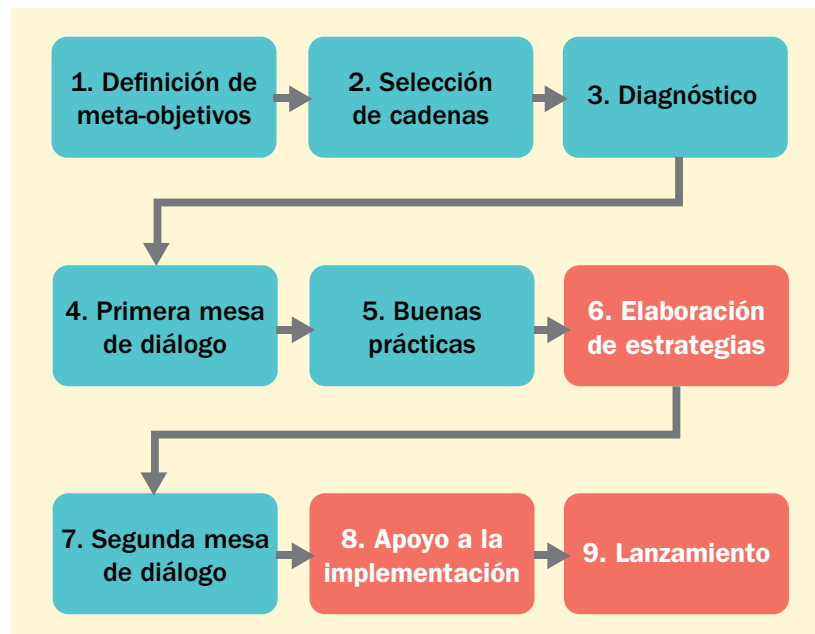
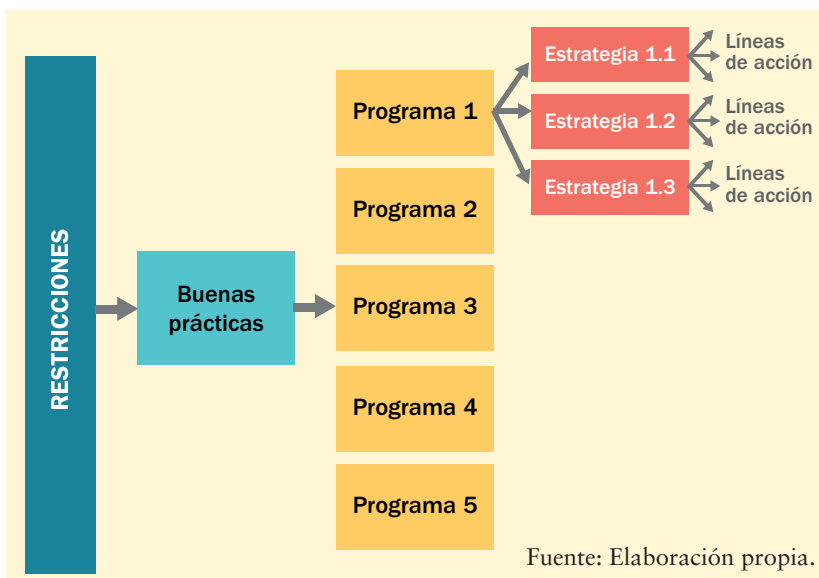
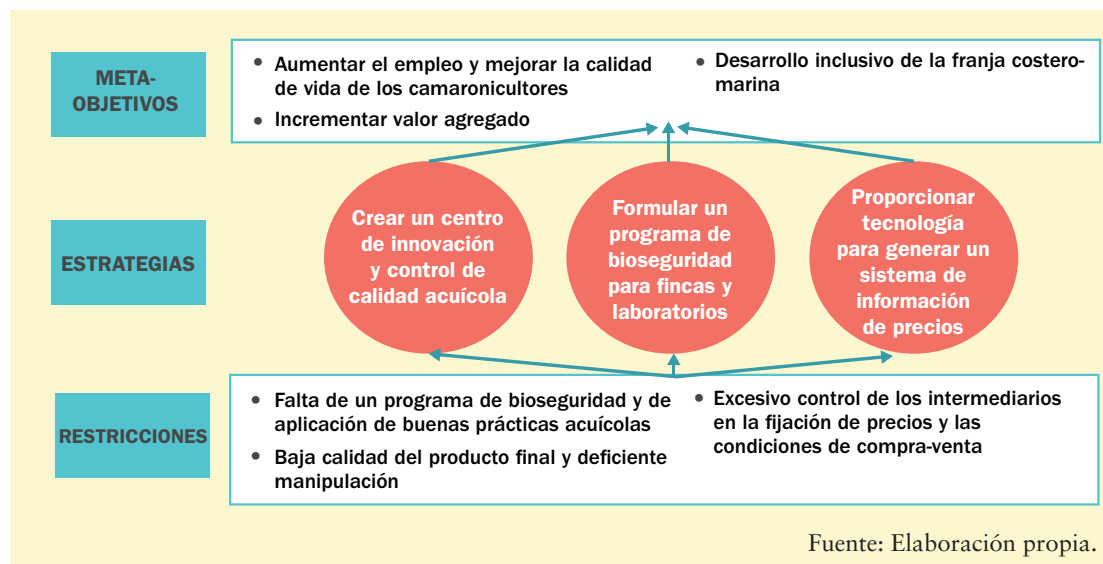


DIAGRAMA IX.1
PROCESO DE ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS



Como el enunciado de los programas indica el área de intervención, es deseable que su redacción se formule en términos generales, por ejemplo: “fortalecimiento de las capacidades de innovación de los productores de la cadena”. Las estrategias identifican con mayor detalle las acciones enmarcadas en el programa, por ejemplo: “incrementar los recursos disponibles para la contratación de personal cualificado” o “estrechar los vínculos de las empresas con centros de investigación especializados”. Las líneas de acción materializan y puntualizan las actividades que deben llevarse a cabo para el cumplimiento de las estrategias. Un ejemplo de redacción es: “crear un programa de intercambio de investigadores universidad y empresa en temas previamente seleccionados y de importancia central para el desarrollo de la cadena”.

DIAGRAMA IX.2
CONSTRUCCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE ACUERDO CON LOS META-OBJETIVOS PLANTEADOS



Ejemplos de elaboración de estrategias

Las estrategias se construyen basándose en las restricciones identificadas en cada cadena, con miras a responder y alcanzar los meta-objetivos planteados al inicio del proceso, como se muestra en el siguiente ejemplo construido sobre la cadena de camarón de cultivo en El Salvador. El diagrama IX.2 contiene en la parte inferior las restricciones identificadas, que son atacadas con las estrategias (círculos centrales) y que conducen al cumplimiento de los meta-objetivos (rectángulo superior).

En el recuadro IX.1 se presentan los seis programas y las 21 estrategias desarrolladas para el fortalecimiento de la cadena de turismo en Antigua Guatemala y otros municipios rurales de Departamento de Sacatepéquez. Asimismo, el diagrama IX.3 fue diseñado para vincular las acciones propuestas, cuyo centro es el fortalecimiento de la cadena.

mento de Sacatepéquez. Asimismo, el diagrama IX.3 fue diseñado para vincular las acciones propuestas, cuyo centro es el fortalecimiento de la cadena.

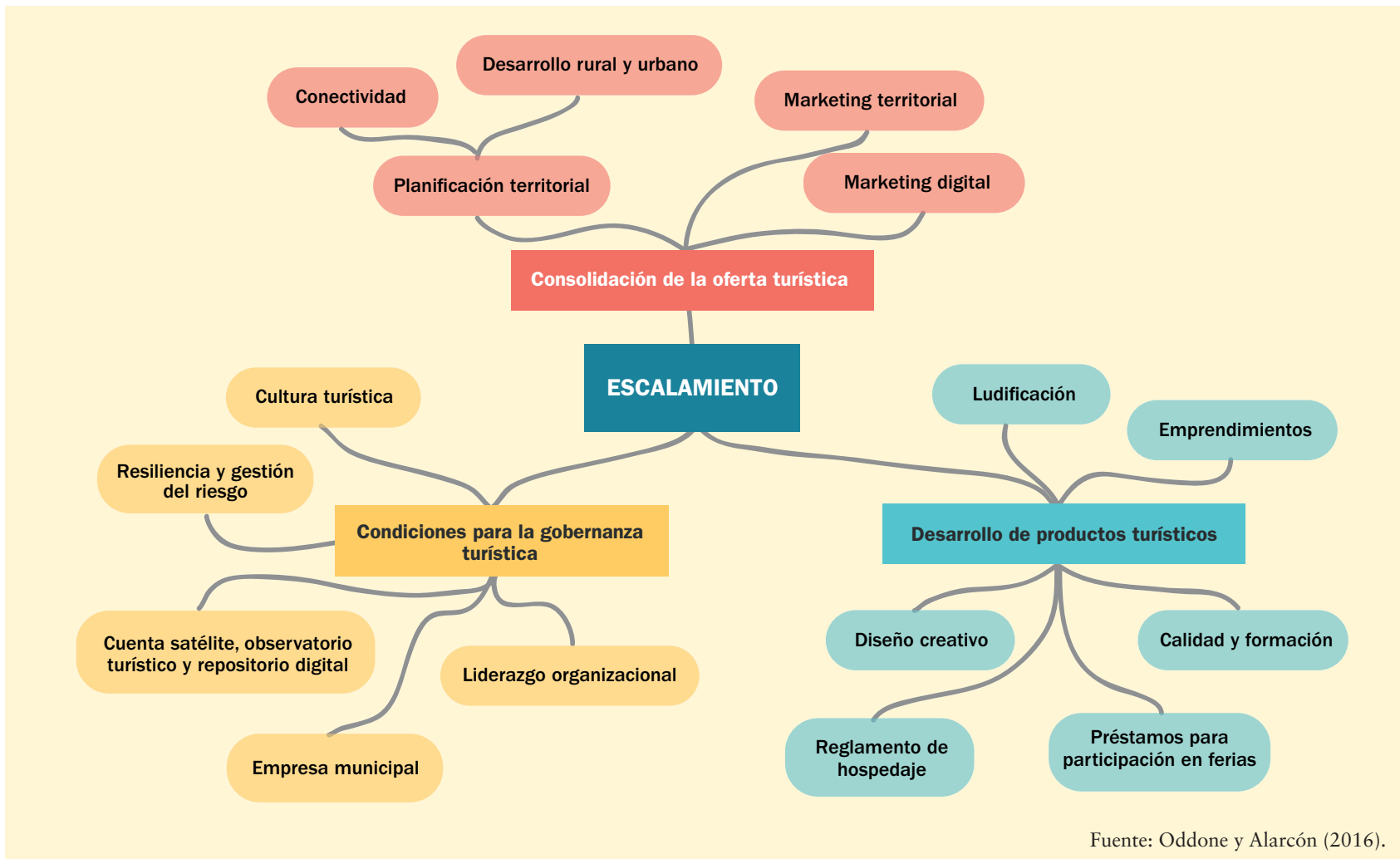
RECUADRO IX.1
ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CADENA DE TURISMO EN ANTIGUA GUATEMALA Y OTROS MUNICIPIOS RURALES DEL DEPARTAMENTO DE SACATEPÉQUEZ

P. 1. Manejo del riesgo y resiliencia turística.	P. 2. Oferta turística existente y complementaria.	P. 3. Servicios turísticos de calidad.
E1: Diseñar y aplicar de manera articulada un plan de manejo de riesgo turístico.	E2: Ejecutar un programa de cultura turística y sensibilización ciudadana en turismo. E3: Generar productos y servicios complementarios. E4: Crear una red de pueblos. E5: Diseñar un ordenamiento turístico de las ciudades históricas. E6: Diseñar un sistema de promoción y comercialización de destinos. E7: Poner en marcha un programa de experiencias turísticas ludificadas. E8: Actualizar el reglamento de establecimientos de hospedaje. E9: Poner en marcha un corredor gastronómico <i>foodie</i> .	E10: Cuidar la sostenibilidad de los servicios turísticos ofrecidos en la cadena. E11: Promover altos estándares de promoción turística. E12: Formar capacidades con certificación por competencias laborales. E13: Diseñar un sistema de consultas y reclamos.
P. 4. Innovación en la promoción turística.	P. 5. Información para la toma de decisiones turísticas.	P. 6. Gobernanza turística.
E14: Elaborar un plan integral de marketing turístico digital.	E15: Fortalecer la Cuenta Satélite de Turismo (CST). E16: Integrar y armonizar la Cuenta Satélite de Turismo y Cuenta Satélite de Cultura. E17: Crear un observatorio turístico. E18: Crear un repositorio digital turístico.	E19: Conformar una red de municipalidades de Sacatepéquez. E20: Constituir empresas turísticas municipales público-privadas. E21: Incentivar el diálogo público-público y público-privado para trabajo en red.

P: Programa / E: Estrategia

Fuente: Oddone y Alarcón (2016).

DIAGRAMA IX.3
ENFOQUE PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE ESCALAMIENTO, CADENA DE TURISMO RURAL
EN SACATEPÉQUEZ, GUATEMALA.

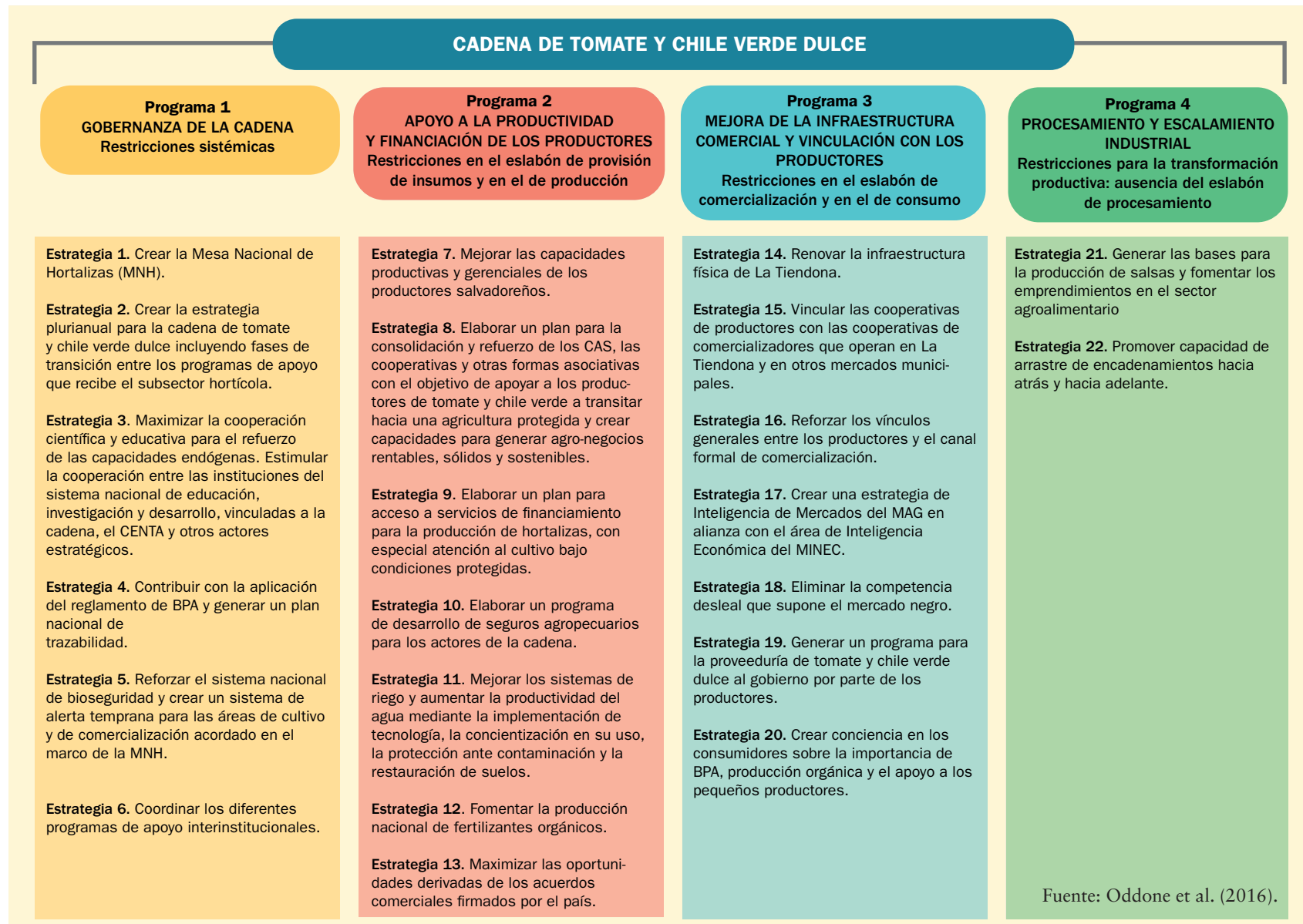


En el diagrama IX.4 se resumen los programas y las estrategias diseñadas para responder a los meta-objetivos fijados en la cadena de tomate y chile verde dulce en El Salvador. El diagrama presenta los cuatro programas diseñados

y se identifica el tipo de restricción atendida (sistémica o por eslabón). Las columnas muestran las estrategias para cada uno de los programas.

DIAGRAMA IX.4

FORTALECIMIENTO DE LA CADENA DE TOMATE Y CHILE VERDE DULCE EN EL SALVADOR: SÍNTESIS DE LOS PROGRAMAS QUE RESPONDEN A LAS PRINCIPALES RESTRICCIONES IDENTIFICADAS Y ESTRATEGIAS PROPUESTAS POR PROGRAMA





Cultivo en invernadero, El Salvador.

Cada una de las estrategias presenta una serie de líneas de acción específicas. Siguiendo con el mismo ejemplo de tomate y chile, en el marco de la Estrategia 1–Crear la Mesa Nacional de Hortalizas, se propuso (líneas de acción): a) Convocar y crear la MNH como eje para la coordinación y establecimiento de alianzas estratégicas entre los actores de la cadena. La Secretaría de Desarrollo Rural del MAG actuaría de enlace entre la MNH y otras instituciones de gobierno; b) Establecer los lineamientos de la estrategia plurianual para la cadena de tomate y chile verde dulce; y c) Organizar los trabajos de la MNH en torno a subcomités o mesas temáticas como producción, comercialización, calidad e inocuidad e investigación y desarrollo, manejo poscosecha.

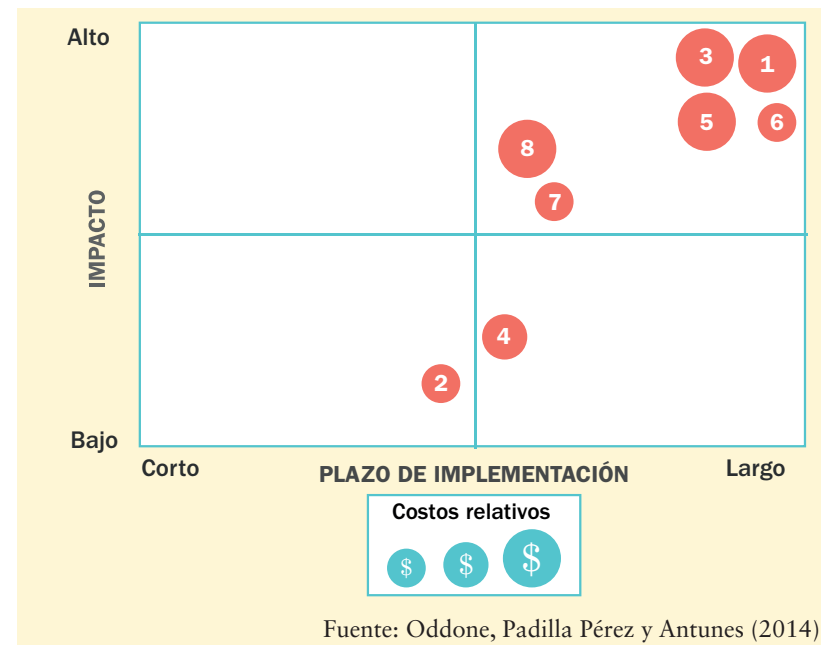
La matriz de comparación de las estrategias

La siguiente herramienta ha sido valorada por los tomadores de decisiones del sector público, ya que les ayuda, junto con los actores privados, a priorizar la ejecución de las estrategias diseñadas,

de acuerdo con el costo, plazo de implementación e impacto relativos (véase el diagrama IX.5). Se trata de una herramienta destinada a facilitar el proceso de decisión, de acuerdo con la voluntad política, los recursos financieros y los tiempos disponibles para su ejecución. En el eje X se representa el plazo de implementación, que se extiende de corto a largo; y en el eje Y se define el impacto de las estrategias, que se extienden de bajo a alto. El tamaño del círculo indica el costo relativo de cada una de las estrategias.

Es un ejercicio de carácter orientativo, por lo que para su construcción se usan los conocimientos y la experiencia desarrollada por los responsables del proceso de fortalecimiento de la cadena. Un ejercicio más preciso de definición de costos, tiempos e impactos requeriría un esfuerzo adicional considerable, por lo que se plantea para una etapa posterior.

DIAGRAMA IX.5
MATRIZ DE COMPARACIÓN DE COSTOS,
PLAZO DE IMPLEMENTACIÓN E IMPACTOS RELATIVOS
DE LAS ESTRATEGIAS

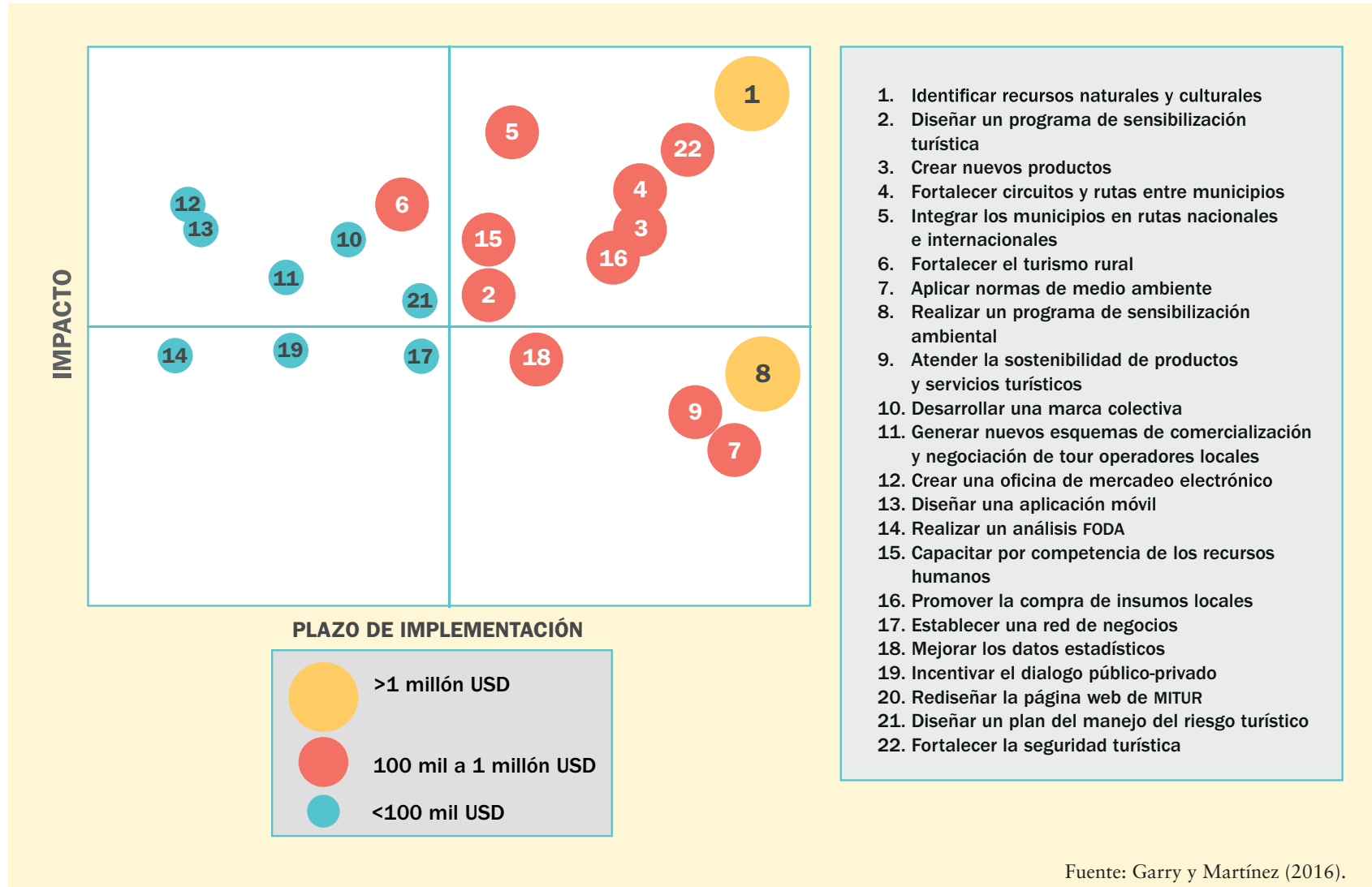


Ejemplo de matriz de comparación

A continuación se presenta la matriz elaborada para la cadena de turismo en el Departamento de La Libertad en El Salvador, en

la que se comparan las estrategias en términos de costo, impacto y plazos de implementación relativos (véase el diagrama IX.6).

DIAGRAMA IX.6
CADENA DE TURISMO EN EL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD EN EL SALVADOR



Fuente: Garry y Martínez (2016).

La construcción de indicadores de seguimiento

Un componente importante en la elaboración de estrategias de intervención es el esfuerzo para evaluar y monitorear el progreso en su puesta en vigor. Al implementar un sistema de evaluación es primordial diseñar e incorporar un sistema de medición, por intermedio de indicadores cuantitativos o cualitativos que indiquen el progreso alcanzado. Con ese propósito se construye una batería de

indicadores por programa que estén ligados a los meta-objetivos acordados y las estrategias de fortalecimiento diseñadas para cada cadena. Estos indicadores ayudan al seguimiento de las estrategias en su etapa de implementación, al monitoreo de los acuerdos alcanzados y a la consecución de los meta-objetivos previamente establecidos. A manera de ejemplo, el recuadro IX.2 presenta los indicadores propuestos para la cadena de turismo rural en el departamento de La Libertad, El Salvador.

RECUADRO IX.2
INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL PROGRESO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN

Programa	Indicador	Fuente de verificación	Periodicidad de medición
1: Consolidación de la oferta turística y generación de nuevos productos, circuitos y rutas complementarias	1. Número de nuevos productos y rutas turísticas puestos en marcha o a la venta por tour operadores al año.	Registro Nacional de Turismo (MITUR/CORSATUR)	Anual
	2. Número de visitantes al casco urbano y zona rural de los municipios.	Alcaldía	Semestral
	3. Número de autobuses y rutas en operación en los municipios.	Viceministerio de Transporte	Anual
	4. Número de personas capacitadas y cursos de capacitación ofrecidos en cada municipio.	Alcaldías e INSAFORP	Anual
	5. Número de hogares registrados en la red de posadas rurales.	MITUR/CORSATUR	Anual
	6. Promedio de estancia por turista en el destino.	MITUR/CORSATUR	Anual
	7. Gasto promedio por turista por noche en el destino.	MITUR/CORSATUR	Anual
	8. Grado de satisfacción del cliente con la experiencia turística.	MITUR/CORSATUR	Anual
2: Gestión del medio ambiente y de los recursos naturales en la construcción y ampliación de servicios y productos turísticos	1. Número de inspecciones medioambientales.	MARN	Anual
	2. Número de municipios que incorporan normativas ambientales en sus planes locales de desarrollo.	MARN y COMURES	Anual
	3. Número de personas capacitadas y/o certificadas en Producción Más Limpia.	Alcaldías y Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)	Anual
	4. Uso de agua mensual (promedio por persona, por establecimiento).	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANANDA)	Mensual
	5. Uso de energía (gas/ electricidad), por persona, por establecimiento.	Consejo Nacional de Energía (CNE)	Mensual

(Continúa)

Recuadro IX.2 (Continuación)

3: Promoción de los destinos turísticos con base en nuevas tecnologías:	1. Número de empresas y actores que utilizan la marca destino en su publicidad y promoción.	MITUR/CORSATUR	Anual
	2. Número de personas capacitadas y cursos de capacitación ofrecidos en cada municipio.	MITUR/CORSATUR	Anual
	3. Asistencia a cursos técnicos de mercadeo digital.	INSAFORP	Anual
	4. Número de amigos y “likes” en redes sociales.	MITUR/CORSATUR	Mensual
	5. Número de usuarios de la aplicación móvil (número de descargas, etcétera)	MITUR/CORSATUR	Mensual
4: Fortalecimiento del desarrollo productivo y encadenamiento de los municipios	1. Número de personal capacitado en programas técnicos vinculados al turismo.	INSAFORP	Anual
	2. Número de empresarios que conforman la red de negocios turísticos.	MITUR/CORSATUR	Anual
	3. El cosumo de productos primarios locales comprados para la cadena turística como porcentaje del consumo primario total en la cadena turística de La Libertad.	MINEC, MAG, BCR, DYGESTIC	Cada 7 años (en cooperación con el Censo Agropecuario)
5: Institucionalidad e información para la toma de decisiones turísticas	1. Número de membresías en las redes regionales vinculadas con el turismo.	MITUR/CORSATUR	Anual
	2. Número de visitantes a la página web de MITUR/CORSATUR	MITUR/CORSATUR	Mensual
	3. Número de documentos descargados (informes, trípticos de información turística, etcétera).	MITUR/CORSATUR	Mensual
6: Manejo del riesgo y resiliencia turística	1. Número de personas que trabajan en seguridad en los municipios.	Alcaldías y POLITUR	Semestral
	2. Tasa y tipo de crimen reportado en la zona (número de delitos por habitante).	POLITUR	Semestral
	3. Porcentaje de cobertura de acceso a servicios públicos en los municipios (agua potable, servicios sanitarios, etcétera)	MOP y Alcaldía	Anual
	4. Número de municipios que cuentan con un plan de acción sobre el manejo de riesgo turístico.	MITUR/CORSATUR	Anual
	5. Número de capacitaciones o cursos brindados (y número de asistentes) en La Libertad sobre el manejo de riesgo en turismo y la sensibilización turística.	MITUR e INSAFORP	Anual

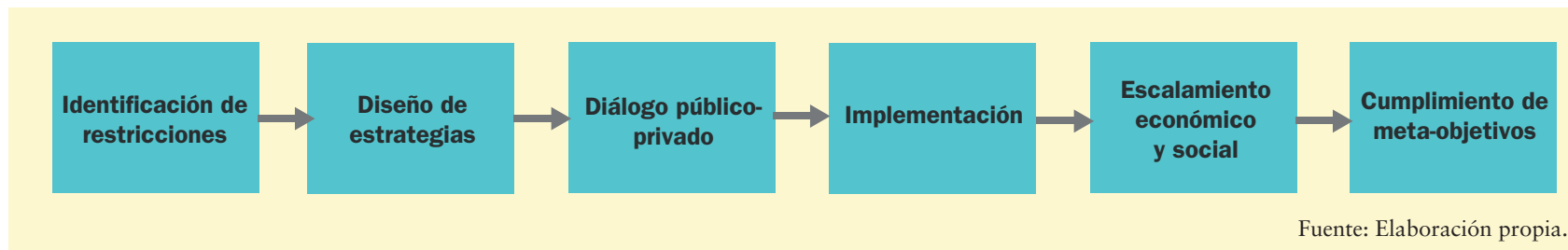
Fuente: Garry y Martínez (2016).

De manera adicional a la información presentada en la tabla anterior, antes de iniciar la implementación de los programas y las estrategias es necesario establecer una línea base y el valor meta que se quiere alcanzar en cada uno de los indicadores.

La metodología y los resultados

El proceso de acompañamiento desarrollado coadyuva al fortalecimiento de la cadena, a partir de la resolución de las restricciones identificadas, y al cumplimiento de los meta-objetivos acordados al inicio del proceso con el gobierno u otras contrapartes. En el diagrama IX.7, se resume el flujo del proceso.

DIAGRAMA IX.7 METODOLOGÍA Y RESULTADOS



El apoyo a la implementación de las estrategias

Las estrategias y las líneas de acción son específicas y focalizadas, condiciones básicas para iniciar con rapidez la ejecución de actividades que fortalezcan las cadenas. El principal reto identificado por la CEPAL en los países de la región, una vez que se cuenta con las estrategias, es la falta de recursos financieros públicos para poner en práctica las estrategias. La CEPAL ha dado asistencia técnica puntual con el fin de impulsar el proceso público-privado de fortalecimiento de la cadena y aprovechar el compromiso de los actores, que suele estar presente al término de la segunda mesa de diálogo.

El apoyo a la implementación ha seguido tres mecanismos:

- 1) La asistencia para la gestión de recursos públicos internos, se puede efectuar, a su vez, por medio de tres mecanismos. Primero, la identificación de estrategias que no demanden recursos financieros adicionales significativos, como la creación y revisión de leyes o reglamentos, y la modificación de procedimientos administrativos. En general, estas

acciones repercuten de forma significativa en el funcionamiento de la cadena y su costo de implementación es bajo. Segundo, se puede prestar asesoría al organismo público socio a fin de que gestione recursos específicos para el apoyo de una cadena; por ejemplo, que el Ministerio de Economía tramite recursos adicionales con la Presidencia o el Ministerio de Finanzas, sobre la base de los documentos de diagnóstico y estrategias, y las mesas de diálogo. Tercero, brindar apoyo para que programas existentes sean reorientados de manera que incluyan espacios específicos para el fortalecimiento de la cadena; por ejemplo, dentro de un programa de financiamiento rural, abrir una línea especial de crédito para pequeños productores rurales de la cadena seleccionada.

- 2) El apoyo para la gestión de recursos de la cooperación internacional. El diagnóstico, las estrategias y las mesas de diálogo son susceptibles de emplearse como base para la negociación de financiamiento por parte de la cooperación y la banca internacional. Por ejemplo, en Guatemala

la el Ministerio de Economía (MINECO) ejecutó recursos provenientes de un préstamo del Banco Mundial en apoyo a las estrategias diseñadas, con asistencia técnica de la CEPAL, para la cadena de valor de hortalizas de exportación. De manera similar, GIZ en Guatemala abrió una línea especial, dentro de uno de sus programas de cooperación en Centroamérica, para el apoyo de cadenas de valor seleccionadas.

3) La asistencia puntual para la ejecución de líneas de acción relacionadas con la capacitación o la formulación de planes específicos que se derivan de las estrategias. En el conjunto de estrategias propuestas para el fortalecimiento de las cadenas comúnmente se incluyen necesidades de capacitación en temas específicos orientados a elevar las capacidades de los actores, así como la realización de estudios de factibilidad y formulación de planes concretos de ejecución. Por ejemplo,

a raíz del proceso de fortalecimiento en la cadena de turismo de La Libertad, en El Salvador, el Ministerio de Turismo solicitó a la CEPAL la impartición de un curso de entrenamiento de herramientas de mercadeo en línea a los proveedores de servicios turísticos locales.

Apoyo a la implementación

- Asistencia técnica para la gestión de recursos públicos.
- Apoyo para la gestión de recursos financieros internacionales.
- Apoyo puntual en la ejecución de líneas de acción relacionadas con capacitación o la formulación de planes específicos que se derivan de las estrategias.

La puesta en práctica de las estrategias también se facilita si se impulsa una institucionalización de las mesas de diálogo como



Lanzamiento de la cadena de *snacks* nutritivos, El Salvador, con la presencia del Ministro de economía Tharsis Salomón y la viceministra Merlin Barrera.



Curso de capacitación en mercadotecnia digital, El Salvador.

mecanismo para el trabajo conjunto. Como ya se expuso, en un inicio las mesas de diálogo tienen un carácter consultivo y son convocadas para tareas puntuales: discusión del diagnóstico y de las estrategias. Si los actores se organizan y transforman las mesas en un espacio cooperativo, se da un impulso relevante a las acciones de fortalecimiento. La conformación de espacios cooperativos ayuda a la toma de decisiones conjuntas, empodera a los actores de la cadena, promueve la rendición de cuentas, y fomenta la acción y el compromiso del sector público.

Ejemplos de procesos de apoyo a la implementación

A continuación se describen brevemente los procesos de apoyo de implementación en dos cadenas de valor.

El proceso de fortalecimiento de la cadena de embutidos y otras conservas de cerdo en México brinda un ejemplo sobre el apoyo a la implementación a través de acciones puntuales. Los participantes en la segunda mesa de diálogo priorizaron las estrategias y seleccionaron las tres que, desde su perspectiva, aportarían la mayor contribución al fortalecimiento de la cadena. La Secretaría de Economía, el organismo público principal en este proceso, solicitó a la CEPAL asistencia técnica para la elaboración de un plan de implementación de dichas estrategias. En respuesta, la CEPAL elaboró una propuesta para el reordenamiento territorial y la reconversión productiva de los rastros, que sería la base para iniciar el apoyo público a la cadena.

El fortalecimiento de la cadena de valor de *snacks* nutritivos en El Salvador, por su parte, ofrece un buen ejemplo de los beneficios de la asociatividad para la implementación de las estrategias. En la segunda mesa de diálogo, los productores de *snacks* decidieron que la conformación de la Asociación de Deshidratadores de Fruta de El Salvador (ADEFRUDELSAL) era una acción prioritaria para la cadena. En respuesta, los mismos productores plantearon aprovechar el espacio para conversar, al término de la mesa, sobre los objetivos y los pasos para la creación de su asociación. El Ministerio de Economía de El Salvador brindó asesoría

para su conformación. El MINEC pidió la asistencia técnica de la CEPAL para atender una demanda puntual de ADEFRUDELSAL: la elaboración de un estudio de mercado en El Salvador, con el objetivo de adaptar sus productos a la demanda nacional, y así escalar en la operación de sus canales y estrategias de comercialización.

El lanzamiento

El lanzamiento es el último paso de la metodología. Es un evento participativo y mediático, en el que se convoca a los actores privados y públicos de la cadena, se presentan los principales resultados -en términos de restricciones identificadas, estrategias y apoyo a la implementación- y se anuncian los compromisos adquiridos. Se apunta a dos objetivos principales:

- Fortalecer el compromiso entre los actores de la cadena y socializar los acuerdos alcanzados; y
- Difundir los resultados de manera que sirva como demostración y despierte el interés en otras cadenas que quisieran iniciar un proceso similar.



Snacks nutritivos con base en fruta deshidratada, El Salvador.

En la experiencia de la CEPAL, el evento es convocado por el sector público, en asociación con el sector privado (véase el recuadro IX.3). Algunos elementos centrales para que el lanzamiento cumpla sus principales objetivos son:

- a) Asegurar una amplia participación de los actores de la cadena, así como de las organizaciones públicas y privadas de apoyo;
- b) Contar con la presencia de representantes de alto nivel públicos y privados; por ejemplo, ministros y viceministros, directores de cámaras y líderes de cooperativas, entre otros; y
- c) Anunciar compromisos públicos y privados, y recursos financieros comprometidos para la implementación de las estrategias.



Lanzamiento de la cadena de *snacks* nutritivos, El Salvador.

RECUADRO IX.3 EJEMPLOS DE LANZAMIENTO

Tema	Detalle
Título del evento	Lanzamiento de la Cadena de valor de los <i>snacks</i> nutritivos con base en fruta deshidratada en El Salvador
Fechas	11 de mayo de 2016, de 09:00 a 12:00 horas
Objetivo del evento	El objetivo del lanzamiento es presentar el ciclo completo del estudio (restricciones identificadas en la cadena y propuestas de fortalecimiento) a todos los miembros de la cadena, las instituciones públicas y privadas de apoyo así como medios de comunicación y público en general.
Tipo de participación	Con invitación
Lugar del evento	Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), San Salvador, El Salvador
Instituciones que organizan el evento	Ministerio de Economía (MINEC) CEPAL Sede Subregional en México
Coordinador del evento	Ministerio de Economía (MINEC) CEPAL Sede Subregional en México

Fuente: Elaboración propia

GLOSARIO DE CONCEPTOS CLAVE

Estrategia. El instrumento principal para resolver cada una de las restricciones observadas en la cadena. Suele basarse en las buenas prácticas investigadas y en otras fuentes de conocimiento, análisis y reflexión, como entrevistas a especialistas o expertos destacados.

Implementación. Es el proceso mediante el cual las estrategias, propuestas a partir de la aplicación de la metodología, comienzan a ser ejecutadas.

Lanzamiento. Un evento participativo y mediático, en el que se convoca a los representantes de los eslabones de la cadena y las instituciones de apoyo y se anuncian los compromisos adquiridos. Este evento consolida el consenso público-privado entre actores e instituciones.

Matriz de comparación. Es una herramienta para priorizar la implementación de las estrategias diseñadas, de acuerdo con el costo, plazo e impacto relativos.

Verificación final

- Se han diseñado las estrategias para resolver las restricciones identificadas en el diagnóstico.
- Las estrategias diseñadas incluyen las buenas prácticas identificadas y extrapoladas al contexto bajo estudio.
- Las estrategias han sido comparadas en términos de costo relativo, impacto y plazo de implementación.
- Se han elaborado indicadores de seguimiento.
- Se han diseñado estrategias para incentivar la institucionalización de las mesas de diálogo.
- Se han elaborado mecanismos para apoyar la implementación (pueden o no involucrar recursos financieros).
- Se ha organizado un evento mediático para difundir los resultados principales del proceso y anunciar compromisos para el fortalecimiento de la cadena.

CAPÍTULO X

REFLEXIONES FINALES.

EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS DE VALOR COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En términos de desarrollo productivo, los países de América Latina en general adolecen de un bajo crecimiento de la productividad, una creciente heterogeneidad productiva y dificultades para vincular sus PYMES a los segmentos más dinámicos de la economía. Estos resultados han estado estrechamente asociados con insuficientes tasas de crecimiento económico en el largo plazo y la persistencia de rezagos sociales significativos. Desde la visión de la CEPAL, el desarrollo económico y social requiere de cambios profundos en la estructura productiva de los países de la región, de modo que se transformen la composición del producto, el empleo y el patrón de inserción internacional (CEPAL, 2012). Si se pretende lograr un cambio estructural mediante actividades caracterizadas por una mayor productividad, un uso más intensivo del conocimiento tecnológico y una creciente participación de las empresas pequeñas, es imprescindible contar con políticas públicas activas e integradas. **En este Manual se ofrece una metodología para el diseño de políticas públicas focalizadas a nivel de actores concretos que integran los eslabones de una cadena de valor.** Asimismo, la metodología persigue que dichos actores adquieran un papel activo en el diseño de las políticas y que se comprometan con la aplicación de acciones complementarias desde el sector privado.



Playa el Tunco, La Libertad, El Salvador.

El fortalecimiento de cadenas de valor se presenta como un instrumento de una política industrial renovada, que hace su aparición en el contexto actual de economías abiertas y de acuerdos comerciales, multilaterales y bilaterales. Es una política industrial en la que el Estado asume un papel articulador, capaz de identifi-

car necesidades y capacidades de los diversos actores, y de diseñar mecanismos que incentiven la coordinación y asociación. Es una política que adopta un enfoque amplio y no se restringe a la manufactura: también diseña estrategias para un cambio estructural en los sectores primario y terciario.

El diseño de intervenciones públicas en las cadenas de valor es una estrategia de gran utilidad que facilita la implementación de políticas industriales, dado que permite focalizar las acciones estratégicas destinadas a superar las restricciones que afectan a cada eslabón, organizar las intervenciones públicas por orden de prioridad de común acuerdo con actores del sector privado y sistematizarlas, y agiliza la coordinación de las medidas de las entidades públicas que prestan apoyo a la cadena.

La metodología ha sido diseñada y desarrollada en proyectos conjuntos de la CEPAL con la GIZ y el FIDA. Este Manual revisa y enriquece la metodología inicialmente desarrollada en el proyecto “Inserción de PYMES agroindustriales en las cadenas de valor en Centroamérica”, financiado por la GIZ y ejecutado por la CEPAL (Oddone, Padilla Pérez y Antunes, 2014), gracias a la experiencia con ocho nuevas cadenas de valor financiadas por el FIDA y ejecutadas por la CEPAL, en el marco del proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”. **La metodología se centra en la identificación de las restricciones que dificultan el escalamiento de los diversos eslabones de la cadena de valor, con especial atención tanto por cada eslabón como por el conjunto.** Asimismo, la metodología conduce a identificar estrategias público-privadas para superar los obstáculos existentes, entre otras cosas mediante la innovación de productos y procesos, procedimientos destinados a realzar la calidad, fortalecer las capacidades empresariales y de la competencia, difundir información sobre mercados y promover las exportaciones. El análisis de las restricciones y el diseño de estrategias se llevan a cabo en estrecha colaboración con los integrantes de cada eslabón de la cadena, tanto productores como otros actores del sector privado (por ejemplo, proveedores de bienes y servicios, intermediarios y distribuidores), las instituciones públicas involucradas y el sector académico.



Antigua, Guatemala.

La metodología descrita se distingue por cuatro fortalezas. En primer lugar, se realizan **análisis microeconómicos a fondo**, tanto en el examen de la cadena de valor en el marco del diagnóstico como a la hora de proponer estrategias. Este enfoque microeconómico posibilita la identificación de las restricciones existentes en determinados eslabones, así como la falta de ciertos eslabones y las debilidades que presentan los vínculos entre ellos. Debido al nivel de agregación que suponen, los diagnósticos sectoriales difícilmente ofrecen esta información de fundamental importancia para el diseño de estrategias focalizadas. Además, este enfoque facilita el diseño de programas para la incorporación de pequeños productores al proceso productivo y toma en cuenta factores como género y medio ambiente.

En segundo lugar, la metodología se apoya en que todo el proceso sea **participativo**. Uno de los elementos centrales es la organización de mesas de diálogo para analizar y validar el diagnóstico y las estrategias propuestas. En esas mesas de diálogo asistan di-



El Petén, Guatemala.

ferentes integrantes de las cadenas (productores, intermediarios, proveedores de insumos y servicios, comerciantes mayoristas y minoristas y otros), representantes de los organismos públicos relevantes (ministerios de economía, medio ambiente, educación, ciencia y tecnología, agricultura y salud, entre otros), organizaciones no gubernamentales, universidades y empresas certificadoras de la aplicación de las normas de protección del medio ambiente, entre otros. Las mesas ofrecen un mecanismo transparente para el análisis y la toma de decisiones, que favorece la adopción de acuerdos entre los sectores público y privado.

En tercer lugar, se apunta al **desarrollo de capacidades locales**. En todas las etapas del proceso participan activamente funcionarios públicos y, en algunos casos, también representantes de organizaciones privadas como las cámaras empresariales. Estos actores contribuyen con información para elaborar los diagnósticos, acompañan al equipo de trabajo encargado de elaborar el estudio de campo, apoyan la organización de las mesas de diálogo

y proporcionan insumos para la formulación de las estrategias. Además, la asistencia técnica suele ir acompañada de talleres para capacitar a funcionarios públicos, con miras a que puedan aplicar la metodología en futuras actividades.

En cuarto lugar, se basa en un **enfoque sistémico de la política industrial**. El respaldo a las cadenas no se centra exclusivamente en el eslabón principal conformado por los productores de bienes o servicios finales, sino que se extiende a los proveedores de insumos y equipos, a los servicios (control de calidad, difusión de nuevas tecnologías y transporte, entre otros) y a la comercialización. El fortalecimiento de la cadena exige el refuerzo de cada uno de los eslabones, la consolidación de las relaciones entre ellos y el perfeccionamiento de las capacidades de las instituciones que les prestan apoyo (universidades, centros de investigación, cámaras empresariales y organismos de certificación, entre otras).

Restan tres consideraciones finales. Primero, este Manual no está orientado con exclusividad a cadenas de valor pertenecientes a un sector específico. Como se mencionó, la metodología ha sido aplicada a cadenas de productos primarios, manufacturas y servicios. Se recomienda seguir los nueve pasos descritos, con las adaptaciones consideradas necesarias en función del contexto específico de la cadena con la que se está trabajando. Adquiere una enorme relevancia tener presente el grado de internacionalización de la cadena y el tipo de gobernanza que la caracteriza. Segundo, la estructura general de nueve pasos y el contenido de cada uno de ellos está pensado para la intervención en cadenas que actualmente se hallan en operación. La metodología debería ajustarse para cadenas en construcción o que se quiere desarrollar. Por ejemplo, sería necesaria la introducción de estudios de mercado y de factibilidad, en lugar de diagnósticos (para mayores detalles véase Cordero y Padilla Pérez, 2016). Por último, a los lectores interesados en la aplicación de esta metodología, se les invita a consultar las publicaciones referenciadas en la bibliografía que constituyen los casos principales que han permitido la elaboración de este Manual. Todas estas experiencias se encuentran disponibles de manera gratuita en la página electrónica de la CEPAL: repositorio.cepal.org

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) (2011), *Stakeholders Dialogues Manual*.
- AGRIPROFOCUS (2014), *Género en cadenas de valor* [en línea] <http://agriprofoc.com/upload/GenderToolkitsPANISH1426607706.pdf>
- Alvarado Vargas, Jennifer (2015), *Estrategia de autoabastecimiento de energía eléctrica en empresas de la cadena de fibras sintéticas - ropa deportiva en El Salvador*, Serie Estudios y Perspectivas, no. 164, CEPAL, Naciones Unidas, México.
- Alvarado, Jennifer, Arturo Puente González, María Salud Rubio Lozano y Francisco Villarreal (2016), *La cadena de valor de embutidos y otras conservas de cerdo en México*, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Alvarado Vargas, Jennifer, Nahuel Oddone y Lissette Gil (2016), *Fortalecimiento de la cadena de valor del turismo en Pedernales*, República Dominicana, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Antunes, Bruno y Claudia Monge (2014), “Las cadenas de fibras sintéticas–ropa deportiva en El Salvador”, en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Bardach, Eugene (2000), *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, Washington, D.C., Chatham House Publishers.
- Barrientos, Stephanie, Gary Gereffi y Arianna Rossi (2013), “Economic and social upgrading in global production networks: Developing a framework for analysis, capturing the gains”, Working Paper 3, The University of Manchester.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Naciones Unidas–CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Naciones Unidas–CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2014a) *América Latina y el Caribe en la Agenda para el Desarrollo después de 2015: Reflexiones preliminares basadas en la Trilogía de la Igualdad*, Naciones Unidas–CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2013), “Lineamientos estratégicos para el desarrollo industrial en Argentina. Documento de base”, Buenos Aires, inédito.

- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad*, Santiago de Chile.
- _____ (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- _____ (2008), *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina: Políticas de PYMES para el cambio estructural*, Santiago de Chile.
- Chaminade, Cristina y Ramón Padilla Pérez (2016), “The challenge of alignment and barriers for the design and implementation of science, technology and innovation policies for innovation systems in developing countries”, en Edward Elgar, *Science, Technology and Innovation Policy in Developing Countries: Rationales and Relevance. An International Research Handbook*, inédito, por publicarse.
- Cimoli, Mario (ed.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Collective Leadership Institute (CLI) (2011), “Working with Stakeholder Dialogues” [en línea] <http://collectiveleadership.com/en/what-we-do/capacity-building-programs/open-courses/working-with-stakeholder-dialogues.html>.
- Cordero, Martha (2014), “Cadena de hortalizas de exportación no tradicionales en Guatemala”, en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Cordero, Martha y Ramón Padilla Pérez (2016), “La creación de una cadena de valor: Los chips fritos al vacío en Costa Rica”, CEPAL, inédito, por publicarse.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, CEPAL/SEGIB, Santiago de Chile.
- Edquist, Charles (ed.) (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Reino Unido, Pinter.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2011), *FAO AT WORK, 2010–2011: Women – key to food security*, Roma.
- FIDA (Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola) (2012), *Gestión del medio ambiente y los recursos naturales*, Roma.

- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter.
- Frías, Rosío, Stefanie Garry y Nahuel Oddone (2016), *Cadenas de Valor Turísticas en el Departamento de la Libertad*, San Salvador, Ministerio de Turismo de El Salvador (MITUR), Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR), Ministerio de Economía (MINEC), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Garry, Stefanie y Martínez, Raúl (2016), *Fortalecimiento de la cadena de turismo en el departamento de La Libertad, El Salvador*. Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Gereffi, Gary (1994), “The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. Retailers shape overseas production networks”, en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger.
- Gereffi, Gary y Karina Fernández-Stark (2011), *Global Value Chains: A Primer*, Center on Globalization, Governance and Competitiveness (CGGC), Duke University.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1, London, Routledge.
- Gomes Nogueira, Caroline y Nahuel Oddone (2016), *Fortalecimiento de la cadena de los lácteos en la República Dominicana*, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostics”, en J. Stiglitz y N. Serra (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2002), “How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?”, *Regional Studies*, vol. 36, N° 9, Taylor & Francis.
- Kaplinsky, Raphael (2000), “Globalisation and unequalisation: what can be learned from value chain analysis?”, *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 2, Taylor & Francis.
- Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2002), *A Handbook for Value Chain Research*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Kabeer, Naila (1999), “Resources, Agency, achievements: Reflections on the measurement of women’s empowerment”, *Development and Change*, Vol. 30, Issue 3.
- Kosacoff, Bernardo y Andrés López (2008), “América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades”, *Revista globalización, competitividad y gobernabilidad*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Georgetown University.

- López, Andrés, Daniela Ramos e Iván Torre (2009), “Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor” *ECLAC Project Document*, Santiago, Chile, CEPAL.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Reino Unido, Pinter.
- Morrison, Andrea, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabelloti (2008), “Global Value Chains and Technological Capabilities: A framework to study learning and innovation in Developing Countries”, *Oxford Development Studies*, vol. 36, N° 1, pp. 39-58.
- Nadvi, Khalid (1999), “The Cutting Edge: Collective efficiency and international competitiveness in Pakistan”, *Oxford Development Studies*, vol. 27, N° 1, pp. 81-107.
- Naciones Unidas (1999), *Pacto Global*, Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (2014), “Latin American structuralism and production development strategies”, en José Manuel Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler y Richard Kozul-Wright (eds.) (2014), *Transforming Economies: Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, Paris, OCDE.
- Oddone, Nahuel y Pablo Alarcón (2016), *Fortalecimiento de la cadena de turismo de Antigua Guatemala y de los municipios rurales del departamento de Sacatepéquez, Guatemala*, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Oddone, Nahuel y Claudia Beltrán (2013), *Diagnóstico de la cadena de camarón de cultivo en El Salvador*, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Oddone, Nahuel, Ramón Padilla Pérez y Bruno Antunes (2014), “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”, en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2016). “Economic and social upgrading through professional and supporting services: Lessons from the shrimp value chain in El Salvador”, *Regions & Cohesion*, Vol. 6, Iss. 1. Luxembourg, Berghahn Journals and Laboratoire de Sciences Politiques, Université du Luxembourg.

- Oddone, Nahuel, Joaquín Salido Marcos, Jesús Santamaría González, y Magdalena Reynoso (2016), *Fortalecimiento de la cadena de valor de tomate y chile verde dulce en El Salvador*, Ciudad de México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Ongaro, Emanuel (2009), “A protocol for the extrapolation of “Best Practices”: how to draw lessons from one experience to improve public management in another situation” [en línea] http://epsa2009.eu/files/Symposium/An%20approach%20to%20the%20extrapolation%20of%20practices_EOngaro.pdf.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2009a), “Value chain diagnostics for industrial development. Building blocks for a holistic and rapid analytical tool”, *UNIDO Working Paper*, Vienna.
- _____ (2009b), *Developing a Value Chain Diagnostics Tool for Common Practice at UNIDO. Expert Group Meeting Report*, Vienna [en línea] http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/IFI/Event/EGM_VC/UNIDO_Value_Chain_EGM_Report.pdf.
- Overman, Sam E. y Kathy J. Boyd (1994), “Best practice research and postbureaucratic Reform”, *The Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Padilla Pérez, Ramón y Jennifer Alvarado Vargas (2014), “El resurgimiento de la política industrial”, en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Padilla Pérez, Ramón (ed.) (2014), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (eds.) (2006), *Upgrading to compete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Quirola Suárez, Dania (2010), “Análisis del concepto de Buen Vivir aplicado a la Planificación del Turismo Sostenible”, *Primera Cumbre de Turismo Sostenible*, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Galápagos.
- Rayo, Alexander (2014), “Espacios de diálogo para construir estrategias de desarrollo conjunto público y privado” en Padilla Pérez, Ramón (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la

- CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (UN-CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Ramírez Agüero, Felicia, Isabel Gutiérrez-Montes, Liseth Hernández Hernández, Adriana Escobedo y Danilo Padilla (2012), “El empoderamiento de las mujeres en las cadenas de valor: Un reto para las políticas de desarrollo rural”, *Síntesis para decisores - Policy Brief*, Programa Agroambiental Mesoamericano del CATIE y Real Embajada de Noruega, Turrialba.
- Rentzhog, Magnus (2010), *At your service: The Importance of Services for Manufacturing Companies and possible Trade Policy Implications*, Sweden, National Board of Trade.
- Rhi-Sausi, José Luis, Dario Conato y Myriam Lamela (2011), *Capitalización de buenas prácticas para la cohesión social*, Rosario, Programa URBAL III.
- Ruben, Raúl (2001), “Políticas y tecnologías para el uso sostenible de recursos naturales: la experiencia centroamericana”, en Harry Clemens, y Raúl Ruben (eds.), *Nueva ruralidad y política agraria. Una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Universidad de Amsterdam, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Salido Marcos, Joaquín y Tom Bellhouse (2016), *Economic and social upgrading: Definitions, connections and exploring means of measurement*, CEPAL, Naciones Unidas, México.
- Saxenian, Annalee (1990), “Regional networks and the resurgence of Silicon Valley”, *California Management Review*, vol. 33, N° 1, pp. 89-111.
- Schmitz, Hubert (1995), “Collective efficiency: Growth path for small-scale industry”, *The Journal of Development Studies*, vol. 31, N° 4, pp. 529-566.
- Sen, Amartya (2000), “Work and rights”, *International Labour Review*, 139(2), pp. 119–128.
- Taglioni, Daria y Deborah Winkler (2014), *Making Global Value Chains work for Development*, Washington D. C., World Bank.
- Vallina, José (2008), “Los hoteles y el medio ambiente: Ecoeficiencia y buenas prácticas ambientales”, en *Hoteles en verde: Ecoeficiencia y gestión ambiental en el sector hotelero*, Oviedo, Formastur/Unión Hotelera del Principado de Asturias.
- Veselý, Arnošt (2011), “Theory and methodology of best practice research: Acritical review of the current state”, *Central European Journal of Public Policy*, Vol. 5, N

Colofón

Este Manual presenta la metodología diseñada por la Sede Subregional de la CEPAL en México para el fortalecimiento de cadenas de valor, a través del diseño de estrategias participativas a nivel de los actores que integran la cadena. Está dirigido a facilitar la implementación de una política industrial moderna e innovadora, orientada a una amplia gama de sectores como la agricultura, la ganadería, la pesca, la manufactura y el turismo. El Manual sistematiza la experiencia de la CEPAL en procesos de colaboración técnica con diversos países de la región, como parte del proyecto “Crecimiento inclusivo, política industrial rural y cadenas de valor participativas en América Latina y el Caribe”, financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, (FIDA).

