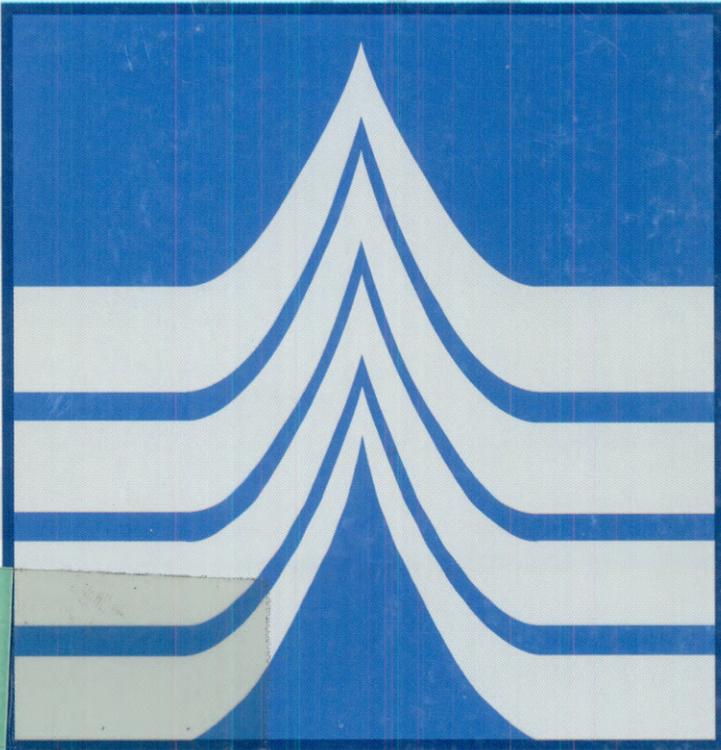


IICA



LA CONCERTACION PUBLICO - PRIVADA: LOS ACUERDOS DE COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA



Carlos F. Espinal

Diego Roldán



CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO
AGENCIA DE COOPERACION TECNICA
DEL IICA EN COLOMBIA

Digitized by Google

CA
-CR-SC-
EDT-06
00
-9235

Blind





La Concertación Público - Privada: Los Acuerdos de Competitividad en Colombia

Carlos F. Espinal
Diego Roldan

28/Dic/00
CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION
F.B.
" RODRIGO PEÑA "

IICA - COLOMBIA

CONSORCIO TECNICO DEL IICA
AREA DE POLITICAS Y COMERCIO

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Octubre, 2000.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento
sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios
de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Espinal, Carlos F.

La concertación público-privada : los acuerdos de competitividad en Colombia / Carlos F. Espinal, Diego Roldán. -- San José, C.R. : IICA, 2000.

79 p. ; 23 cm. -- (Serie de Políticas y Comercio. Documentos Técnicos / ISSN 1607-1972 ; no. A1/SC-2000-06)

ISBN 92-9039-481 1

1. Competitividad - Colombia. I. Roldán, Diego. II. IICA. III. Título. IV. Serie.

AGRIS
E10

DEWEY
338.9

Octubre, 2000
San José, Costa Rica



IICA
A1-CR-SC-
SPCDT-06
2000
MFN-9235

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
Abstract	7
Parte I: Antecedentes	9
El escenario mundial	9
El contexto nacional	11
Parte II: Génesis y estructura de los acuerdos sectoriales de competitividad	17
Los acuerdos, instrumentos estratégicos dentro del plan de desarrollo	17
La competitividad y el mecanismo del acuerdo sectorial	20
La competitividad, un concepto en construcción	20
El acuerdo sectorial de competitividad y su institucionalidad	24
Parte III: Aspectos políticos y económicos de los acuerdos sectoriales de competitividad	29
El sector oficial y el manejo de los acuerdos sectoriales de competitividad	29
El sector privado y la "cultura" de la competitividad	32
Parte VI: Cómo hacer más efectiva la institucionalidad de los acuerdos sectoriales de competitividad	38
En el nivel institucional central	38
En el nivel institucional regional o local	42
En el nivel específico del sector privado	44



Anexo 1	49
Anexo 2	61
Anexo 3	69
Bibliografía	75

PRESENTACION

En el Area de Políticas y Comercio, el IICA, tiene el encargo de apoyar a los países en sus esfuerzos de modernización de sus políticas agrícolas y de sus instituciones relacionadas con la agricultura. Para cumplir con dicho encargo, ha desarrollado tres líneas de acción interrelacionadas cuyas actividades y productos se alimentan mutuamente: Apoyo a las Negociaciones Comerciales Agrícolas; Apoyo a la Modernización Institucional; y, Desarrollo y Modernización de Mercados Agropecuarios.

Como resultado de los esfuerzos realizados en estas líneas de acción que están establecidas, la Dirección del Area de Políticas y Comercio desea poner a disposición de los interesados en el tema agrícola, la presente serie de Documentos Técnicos, escritos por un valioso grupo de profesionales vinculados al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Las tendencias librecambistas que se venían configurando desde años atrás, se vienen a reflejar en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales cuyos resultados contribuyeron de manera significativa al establecimiento de la Organización Mundial de Comercio y en la que la internacionalización comercial surge como la meta final para países que, como Colombia, suscribieron el respectiva Acta Final y los Protocolos Multilaterales.

Paralelamente a estos esfuerzos de internacionalización comercial, en los años que siguen a la implantación de políticas de desregulación y apertura comercial por parte del Gobierno de Colombia (1990 – 1994), los efectos obvios de estas decisiones tienen resultados diferenciados en los distintos sectores y subsectores de la economía, efectos naturalmente determinados y matizados por

las condiciones macroeconómicas del país, en especial aquellas que tienen que ver con el comportamiento de la balanza de pagos, el gasto público y la dinámica de los precios internos.

Este tránsito forzoso de la economía colombiana hacia el nuevo modelo de desarrollo, lleva al gobierno en el período 1994 – 1998 a reorientar aspectos fundamentales del diseño y ejecución de instrumentos de política sectorial y de la consolidación de una nueva Institucionalidad para la construcción de ventajas competitivas. Es así como en 1996 Colombia pone en marcha una serie de acuerdos importantes y promueve la suscripción de un Acta de Compromiso en relación con la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial.

Este documento describe el proceso de desarrollo de los acuerdos y, por lo tanto, su conceptualización y adecuación a la especificidad subsectorial, que se han ido construyendo en la práctica, a partir de los lineamientos establecidos en las distintas estrategias de los Planes de Desarrollo 1994-1998 / 1998-2002.

Como un aporte más a la búsqueda de soluciones y al desarrollo integral de los países de la región, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Dirección del Área de Políticas y Comercio - desea poner en manos de estudiosos, académicos, empresarios y profesionales de los sectores público y privado, el presente documento sobre **"La concertación público – privada: Los acuerdos de competitividad en Colombia"**, cuya experiencia es un laboratorio interesante que merece ser mayormente conocido, estudiado y profundizado.

Esperamos que este documento sea útil a los investigadores, técnicos y otros usuarios comprometidos con el desarrollo de la agricultura.

Dr. Rodolfo Quirós Guardia
Director Área de Políticas y Comercio

ABSTRACT

The movement toward free trade, which had been gaining momentum for years, led to the Uruguay Round of multilateral negotiations, which contributed significantly to the establishment of the World Trade Organization. For those countries which, like Colombia, signed the respective Final Act and Multilateral Protocols, the internationalization of trade became the ultimate goal.

Parallel to these efforts to internationalize trade, in the years following the implementation of policies aimed at deregulation and trade opening by the Government of Colombia (1990-1994), these decisions had different effects in the sectors and subsectors of the economy. Of course, such effects were determined by macroeconomic conditions in the country, in particular those related to the balance of payments, public spending and changes in domestic prices.

This forced shift of the Colombian economy toward the new development model led the Government, in 1994-1998, to redirect fundamental aspects of the design and execution of sectoral policy instruments, and to reconsider their efforts aimed at consolidation of a new institutional framework that would afford the country comparative advantages. Thus, in 1996, Colombia entered into a number of important trade agreements and subscribed a formal pledge to deal with the competitiveness of the agricultural and agroindustrial sectors.

This document, which deals with agreement between the public and private sector, vis-à-vis the agreements on competitiveness in Colombia, describes the process of developing the agreements

and, therefore, how they were conceived and adapted to each subsector. These agreements are being fined tuned as they are implemented, based on the guidelines established in the different strategies of the 1994-1998 and 1998-2002 Development Plans.

PARTE I. ANTECEDENTES

El escenario mundial

En la década de los 90, la llamada Globalización se da en una coyuntura de acumulación a escala mundial, en la cual las barreras proteccionistas se constituyen en elementos críticos insostenibles, que dificultan el comercio y por lo tanto, la dinámica de los ciclos de los grandes capitales transnacionales. El mundo asiste hoy al desarrollo de una estrategia para hacerle frente a problemáticas de países industrializados y no industrializados, que enfrentan obstáculos creados por ellos mismos y que, de alguna manera, requieren soluciones globales. La Organización Mundial de Comercio, OMC, es el escenario donde las naciones dirimen, por supuesto en medio de contradicciones, el problema de la circulación mundial de sus mercancías y servicios.

Las negociaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, hoy administrado por la OMC, han permitido consolidar los avances en la apertura comercial. La Globalización, fenómeno que señala un nuevo enfoque de las relaciones (políticas, económicas y comerciales), entre los distintos países del mundo, aparece como un llamado (perentorio) a un esquema de "convivencia" generalizado, en el cual el gran supuesto, implícito algunas veces y explícito en otras, es que las fuerzas del mercado poseen la fuerza suficiente para enrutar la economía de todos los países hacia una convergencia de intercambio libre, dentro del cual el viejo paradigma de las ventajas comparativas parece resucitar con gran fuerza y en el que las externalidades resultantes del espectacular avance de las fuerzas productivas, son "apropiables", se dice, por todos los países del mundo en su propio beneficio.

Paradójicamente, esto se ha dado en un marco de fortalecimiento de bloques económicos poderosos y de formación de mercados comunes, uniones aduaneras y acuerdos plurilaterales y multilaterales de comercio, con lo cual la famosa convivencia se perfila en esencia como un intercambio defensivo.

Naturalmente que una de las premisas para lograr el "éxito esperado", es la llamada desregulación, que implica minimizar la intervención del Estado y ubicarla en un plano de un cierto protagonismo, que garantice el orden, la infraestructura y la eficiencia institucional mínimos, necesarios para el acomodo de las fuerzas económicas. Lo demás es considerado superfluo y, por ende, distorsionador del libre accionar de dichas fuerzas.

En el caso de los países latinoamericanos, esta nueva situación implica impulsar su desarrollo económico y social en el marco de un esquema diferente de relaciones económicas, dentro del cual la condición básica es la apertura gradual de sus fronteras al intercambio global de bienes y servicios. Quiere esto decir que en el marco específico de las actividades agroindustriales, los compromisos asumidos en relación con la reducción gradual de medidas proteccionistas, llevan inexorablemente a estos países a la necesidad de construir fortalezas sostenibles, que permitan a sus empresas actuar con solvencia en el nuevo escenario de comercio multilateral.

En este contexto, la gran estrategia que surge como obvia para poder desempeñarse en el nuevo orden internacional, es fortalecer la capacidad de las empresas de un país, para posicionar de una manera sostenible sus productos en el mercado. Esa capacidad de posicionamiento se concreta en términos de su oferta y demanda, a partir de un precio competitivo de mercado y de otros atributos como la calidad y la inocuidad en el caso de productos alimenticios. Sin embargo, esta estrategia no depende en la práctica exclusivamente de las decisiones y actitudes que se tomen al nivel de la empresa.

Hay toda una interrelación muy compleja de variables que dependen de otros agentes, gubernamentales unos y privados otros, los primeros como responsables de la política y los segundos como partes de un escenario relativamente homogéneo de actividades económicas: las unidades productivas agrícolas, las empresas procesadoras de productos intermedios y las productoras de bienes finales, ubicadas en un contexto sectorial.¹

El contexto nacional

Para Colombia, a partir de 1991, la globalización de la economía crea nuevos escenarios y diferentes reglas de juego comerciales. Esto significa que productos generados en empresas ubicadas en territorio colombiano, deben lograr su posicionamiento no sólo en mercados externos, sino enfrentar la competencia local que conlleva la afluencia de sustitutos provenientes de la actividad productiva de otros países.

El reto competitivo no está, pues, restringido solamente al mercado externo, sino que el productor foráneo mismo intenta compartir con el empresario colombiano porciones mayores o menores de la demanda efectiva local, lo cual en la práctica implica la metamorfosis del otrora llamado mercado interno relativamente protegido, a un mercado interno abierto a la competencia extranjera.

Lo anterior coloca al empresario colombiano ante un reto que debe asumir de manera decidida y coherente, para fortalecer las pocas o muchas ventajas comparativas y competitivas que se puedan tener en el corto plazo y desarrollarlas en el mediano y el largo.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, cuyas tendencias librecambistas se venían configurando de años atrás, la

1 Parte de esta primera parte ha sido tomada de Roldán D. "Acuerdos de competitividad: una oportunidad de política sectorial concertada", Boletín Maguaré No. 3 IICA Colombia, agosto de 1997.

internacionalización comercial surge como la meta final señalada para los países que, como Colombia, suscribieron el acta correspondiente y otros protocolos multilaterales y que por lo tanto se sujetan a las reglamentaciones que gobiernan el nuevo orden económico internacional, tales como las disposiciones de la OMC.

En los años que siguen a la implantación de políticas de desregulación y apertura comercial por parte del gobierno (1990-94), los efectos obvios de estas decisiones tienen resultados diferenciados en los distintos sectores y subsectores de la economía, efectos naturalmente determinados y matizados por las condiciones macroeconómicas del país, en especial aquellas que tienen que ver con el comportamiento de la balanza de pagos, el gasto público y la dinámica de los precios internos.

Entre 1992 y 1993 la firma Monitor realizó estudios nacionales sobre la competitividad de diferentes sectores como el petroquímico, flores, cuero, textiles, jugos de frutas, artes gráficas y metalmecánica, que recomendaron la mejora en la productividad, la eliminación en los sobrecostos de la producción y trabajar en el conocimiento de los mercados externos para prepararse para la inserción en mercados con mayor valor agregado dirigidos a segmentos cada vez más sofisticados. Como una prolongación de estos estudios, a finales de 1995 Monitor realizó análisis de competitividad regionales para las ciudades de Cartagena, Bucaramanga, Cali, Medellín y Bogotá.

Este tránsito forzoso de la economía colombiana hacia el nuevo modelo, lleva al gobierno posterior a reorientar aspectos fundamentales del diseño y ejecución de los instrumentos de política sectorial y de la consolidación de una nueva institucionalidad para la construcción de ventajas competitivas. Con base en esta prospectiva, dentro del nuevo plan de desarrollo y mediante decreto presidencial 2010 del 24 de agosto de 1994, se crea como organismo asesor del gobierno nacional en temas relacionados con calidad, productividad y competitividad, el Consejo Nacional de Competitividad adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia

de la República y cuya Secretaría Ejecutiva es ejercida por la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República.

Posteriormente, este Consejo aprueba (diciembre de 1995) la Estrategia Nacional de Competitividad, cuyo objetivo principal "*es movilizar a la sociedad civil y al Estado en la construcción de una visión de futuro, sobre el país que queremos, sobre el país que deseamos legar a las generaciones futuras*"², estrategia que intenta construir una nueva cultura de gestión basada fundamentalmente en la concertación entre los sectores público y privado.

En el desarrollo de esta estrategia y tomando como base de política los lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes³, se contempló realizar un conjunto de acciones relacionadas con el Estado, la infraestructura, los recursos humanos, la tecnología, la gestión, la productividad y calidad, la competitividad sectorial y regional, y el manejo del medio ambiente. Dentro de la acción específica relativa a la competitividad sectorial, la Estrategia Nacional de Competitividad⁴ se enfocó, en primera instancia, a la concreción de Acuerdos Sectoriales de Competitividad, ASC, basados en dos principios esenciales: el tratamiento de la cadena productiva y su entorno y la acción concertada de los sectores público y privado.

2 Consejo Nacional de Competitividad, "Estrategia Nacional de Competitividad" Prólogo, febrero de 1996. La construcción de la estrategia se basó en los resultados del trabajo de comités asesores creados por el Consejo Nacional de Competitividad en las áreas de normatividad, infraestructura, recursos humanos, tecnología y gestión, comités en los cuales intervinieron representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores.

3 La política de competitividad está consignada en los documentos Conpes 2724 "Por una Colombia Competitiva" (agosto 24/94); 2739 "Política Nacional de Ciencia y Tecnología" (noviembre 2/94); 2748 "Plan Estratégico Exportador" (diciembre 15/94); 2762 "Política de Modernización y Reconversión Industrial" (enero 25 /95) y 2786 "Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal" (junio 7/95). Los textos de estos documentos, están consignados en el Tomo II, de "Las Políticas del Salto Social: Documentos Conpes agosto 1994-junio 1995.

4 Consejo Nacional de Competitividad, Estrategia Nacional de Competitividad, documento citado, Capítulo II, sección 6 página 110.

En 1996, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo, se pusieron en marcha acuerdos sectoriales de competitividad en las cadenas: Textiles-Confecciones, Siderúrgica, Metalmecánica-Bienes de Capital, y Pulpa-Papel-Industria Gráfica. Con base en la experiencia de creación y primeros desarrollos de dichos acuerdos industriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promovió la suscripción de un **Acta de Compromiso**, en relación con la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial.

A través de esta Acta, de fecha marzo 11 de 1996, se configuró para estos sectores un Comité Asesor y de Coordinación integrado por: el **gobierno nacional**, representado por el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el consejero presidencial Económico y de Competitividad, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, DNP, y por el director de Colciencias; el **sector privado**, representado por los presidentes de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, de la Asociación Nacional de Industriales, Andi, y de la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegan, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA,⁵ representado por su delegado y representante de este organismo en Colombia. Este Comité se comprometió a concertar y mejorar la eficiencia de las acciones que fuesen necesarias para diseñar e implementar una Estrategia Nacional de Competitividad para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial.

En este contexto, y en la búsqueda de nuevos acuerdos que substituyeran la política de convenios de absorción de cosechas, por una política de ajuste sectorial más integral y de más largo plazo, se impulsaron los acuerdos sectoriales de competitividad para las diferentes cadenas del sector agroproductivo. Es así como se inició la implementación de algunos acuerdos llamados de segunda

5 La participación del IICA en este esquema se explica, no sólo por su condición de institución de apoyo al sector con cincuenta años de presencia en el país, sino fundamentalmente por su experiencia puntual en el desarrollo de estudios sobre Política Agrícola y desempeño de la Agricultura, y, en los últimos cinco años, sobre competitividad de productos básicos agropecuarios, como sorgo, papa, arroz, maíz, algodón, palma de aceite, frijol soya, banano, y acuicultura.

generación, en las cadenas de: alimentos balanceados - industria avícola - industria porcícola; oleaginosas - aceites y grasas vegetales y animales; arroz y su molinería: sector lechero; madera y muebles; papa y su industria procesadora; trigo y su molinería; maíz de consumo humano y su industria procesadora; banano; acuacultura e industria del atún. De estos se firmaron los seis primeros.

Algunas evaluaciones de estos acuerdos y en particular de los de primera generación, estiman que los objetivos y plan de acción trazados en ellos, corresponden a una visión acertada en materia de mejora de la competitividad y productividad, pero han tenido en su ejecución debilidades en la coordinación de las entidades del sector público, poca vinculación del sector privado en el cumplimiento de los compromisos y una ausencia generalizada de los trabajadores en los acuerdos, así como un énfasis excesivo en los problemas coyunturales.

A mediados de 1998, el estudio "Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-98" incorporó en el análisis de la competitividad nacional los conceptos, macro, micro, meso y metaeconómicos y destacó el hecho de que pese a que los problemas de la industria nacional son estructurales, estos han sido históricamente tratados de manera coyuntural. El estudio también insiste en la necesidad de definir una nueva institucionalidad, en la búsqueda de nuevas formas de cooperación para la inserción internacional de las cadenas, a través de la adopción de consensos y la activa coordinación entre agentes privados y públicos.

A mediados de 1999, el gobierno puso en marcha la nueva política nacional de productividad y competitividad (Colombia Compite) que contempla como estrategia para ponerla en ejecución, los acuerdos de competitividad y en el caso de las cadenas exportadoras estos acuerdos adquieren el nombre de convenios de competitividad exportadora. La política contempla tres aspectos: la política de estabilidad macroeconómica, las políticas sectoriales: agropecuaria (Programa para incentivar la oferta agrícola - Proagro y el programa de arreglo de cartera vencida - Pran), industrial

(consta de 11 estrategias para el desarrollo industrial) y la de comercio exterior, basada en la negociación estratégica de acuerdos comerciales internacionales, las ayudas exportadoras a través de Proexport y la oferta de crédito de Bancoldex y el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, así como la reestructuración del Sena para la formación de recursos humanos.⁶

6 Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior, DNP. Política para la Productividad y Competitividad. Cartagena de Indias. Julio de 1999.

PARTE II. GÉNESIS Y ESTRUCTURA DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

El proceso de desarrollo de los acuerdos y, por lo tanto, su conceptualización y adecuación a la especificidad subsectorial, se han ido construyendo en la práctica, partiendo de los lineamientos establecidos en las distintas estrategias de los Planes de Desarrollo (1994-1998/1998-2002) y de los Documentos Conpes, arriba señalados. En esta dinámica, distintas instancias institucionales estatales, privadas e internacionales han participado, tales como los Ministerios de Desarrollo Económico, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Exterior, el IICA, la Andi, la SAC y las asociaciones gremiales correspondientes a las diversas actividades de la producción sectorial.

Los acuerdos, instrumentos estratégicos dentro del Plan de Desarrollo

La concepción de los acuerdos como parte constitutiva de la Estrategia de Competitividad, se enmarca en la necesidad, consignada ya en dos Planes de Desarrollo(El Salto Social y Cambio para construir la paz) de una movilización del conjunto de la sociedad con el fin de lograr entre otras cosas, la consolidación de una "cultura de concertación", que reemplace "la cultura del conflicto"⁷.

7 Presidencia de la República, DNP "El Salto Social" Capítulo 1 Sección I El Nuevo Ciudadano, 1994.

La experiencia de otros países en relación con este instrumento sirvió como punto de partida a su adopción en el esquema colombiano. Estrategias similares en México, Venezuela, Brasil e Italia, sirvieron de base para su adaptación e incorporación al esquema colombiano.

En algunos de esos países, como Brasil, se denominaron Acuerdos Sectoriales Tripartitas (gobierno, empresarios y trabajadores) y su utilización como parte de la estrategia de política se inició en 1996. En este país se generaron fundamentalmente tres acuerdos: el Automotriz (marzo de 1992 y febrero de 1993)⁸; el de Maquinaria Agrícola (diciembre de 1993) y el de Construcción Naval (mayo de 1993). Hubo otros intentos de establecer acuerdos en muchos más sectores, sin resultados. En México, aunque este tipo de estrategia no lleva el nombre específico de acuerdo sectorial de competitividad, sí tiene como objetivo la integración de las cadenas productivas para fortalecer su competitividad frente a la apertura comercial⁹.

Los acuerdos en Colombia se concibieron como el instrumento sectorial de una estrategia de competitividad, negociados con la participación de empresarios, trabajadores y el gobierno, y contemplan un consenso sobre el diagnóstico competitivo del subsector o cadena, una visión estratégica del negocio y acciones conjuntas y compromisos específicos de las partes en una o varias de las siguientes áreas (para ilustración del contenido de un acuerdo de competitividad, ver anexos 1 y 2):

-
- 8 En el Acuerdo Automotriz se acordaron puntos como: metas de producción, inversiones, financiación del consumo, reducción de precios y de impuestos y fomento del empleo en el sector. Los resultados alcanzados fueron exitosos, con excepción de algunos puntos relativos a reducción de márgenes y aumento del empleo en la cadena, ya que hubo una reducción del empleo total. Ver Informe del país, en el Primer Foro Internacional de Evaluación de Acuerdos Sectoriales de Competitividad, DNP, Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.
 - 9 En esencia, el sistema funciona a través del trabajo conjunto del gobierno, la banca y las cámaras de la producción, a partir de la implantación de sistemas de apoyo de política y talleres pilotos industriales mixtos (Programa Compite). Ver Niel Gunnar y Ten Kate Adrian "La aplicación de programas sectoriales en México" DNP, Primer Foro Internacional de Evaluación de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.

- Definición para cada sector de una estrategia de generación y difusión de tecnología, que incluya tecnologías avanzadas productivas, procesos organizacionales, informáticos y comerciales.
- Promoción de exportaciones del sector y desarrollo del mercado, incluyendo el desarrollo de canales apropiados de comercialización en los distintos mercados objetivo.
- Formación de recurso humano especializado.
- Superación de problemas crediticios o de obstáculos para el mejor uso del mercado de capitales y diseño de líneas especiales para desarrollo de nuevos proyectos, reconversión y relocalización.
- Solución de problemas asociados a la integración adecuada de cadenas productivas, o de éstas con cadenas de comercialización y de provisión de servicios.
- Superación de restricciones institucionales o regulatorias que afecten al sector.
- Solución a problemas específicos de infraestructura.
- Análisis de problemas derivados del contrabando, prácticas contra la competencia y negociaciones comerciales internacionales.

Este instrumento destaca el carácter de socios que tienen los sectores público y privado, en el marco de la apertura económica y en el marco del acuerdo mismo. En cada acuerdo se especifica la forma como los distintos sectores productivos harían uso de los instrumentos de carácter transversal que el gobierno diseñe, entre los cuales se destacan tres con contenido de subsidio: los apoyos al desarrollo tecnológico, la formación del recurso humano y la promoción de exportaciones.

Posteriormente, aparece un nuevo desarrollo del instrumento, en el Documento Conpes 2748 "Plan Estratégico Exportador", de diciembre 15 de 1994, que reconoce los acuerdos como una herramienta a través de la cual el gobierno busca aprovechar al máximo los beneficios de una política real de internacionalización, en la medida en que las ventajas naturales del país, como son la abundancia de mano de obra y los recursos naturales, se complementen con las ventajas creadas por el proceso de desarrollo: la capacidad de generar conocimiento, la acumulación de capital humano y la disponibilidad y eficiencia de la infraestructura física.

La expectativa al diseñar este instrumento consistía en que permitiera analizar y concertar entre el gobierno, el sector empresarial y los trabajadores, las acciones integrales para el desarrollo tanto productivo como exportador. Entre los elementos para incorporar en estos escenarios de concertación, se mencionan: la readecuación de instrumentos de apoyo a la actividad exportadora, programas de desarrollo tecnológico sectorial, medidas de defensa contra el neoproteccionismo, eliminación de normas regulatorias que entaban la actividad sectorial, y la superación de cuellos de botella específicos en infraestructura (cuartos fríos, bodegas especiales etc.).

Al Ministerio de Comercio Exterior se le asigna la negociación de acuerdos para sectores netamente exportadores, con la participación de los ministerios sectoriales respectivos. Para otros sectores, la promoción de los acuerdos se asigna, según el caso, a las carteras de Desarrollo y Agricultura, con la participación de la de Comercio Exterior en los puntos pertinentes. Existe, pues, un claro propósito de fortalecer la actividad exportadora sectorial.

La competitividad y el mecanismo del acuerdo sectorial

La competitividad, un concepto en construcción

El concepto de competitividad está en construcción y carece de una definición ampliamente aceptada que recoja todos los elementos

que lo definen. La palabra no está en el Diccionario de la Real Academia, y lo que se aprecia en la literatura pertinente es que quienes trabajan el tema, antes de ocuparse de proponer una definición, se han ocupado en aportar los elementos que la caracterizan. En un esfuerzo por entender sus alcances institucionalmente, por una parte, se han realizado estudios puntuales sectoriales sobre las condiciones competitivas de productos agropecuarios y agroindustriales y, por otra, se han hecho ejercicios de conceptualización, lo cual ha permitido avanzar en la comprensión de esta temática.¹⁰

Sin embargo, los intentos por definir la competitividad tienen lugares comunes: por un lado, se le ubica como la apropiación del mercado de una manera sostenible y creciente y, por otro, como el tránsito hacia nuevas funciones de producción. Se habla también de que la competitividad no es un objetivo de política, sino la búsqueda de una condición sostenible y permanente, inherente al comportamiento de la empresa y del sistema económico y social. De todas maneras, se podría ensayar una manera de clasificar los distintos factores que influyen en el logro de la llamada competitividad y que de algún modo corresponden a niveles de acción de los distintos agentes sociales y económicos:

- **Factores estructurales** (referente a la agricultura y agroindustria/complejo agroindustrial). En este nivel la capacidad de intervención de la empresa es limitada por la existencia de competencia. Algunos de estos factores estructurales se pueden identificar ubicándolos en distintos escenarios:

10 Algunos de los estudios conceptuales realizados por el IICA, dentro del Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano que funciona en esta institución son: Economía Política de la Protección a la Agricultura (agosto 1995); La Estrategia de la Competitividad: El caso del sector agropecuario; Competitividad en el Sector Agropecuario: Elementos para un enfoque. Las cadenas productivas y la competitividad (mayo 1995); El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola (noviembre 1996); Un Marco Institucional para la Gestión del Medio Ambiente y para la Sostenibilidad Agrícola (marzo 1996); Las Políticas Agrícolas en los Países de la Comunidad Andina: Un análisis comparativo (junio 17 de 1997). Todos ellos de la autoría de Jesús A Bejarano, consultor del IICA.

El escenario de **MERCADO**: Tasas de crecimiento, distribución geográfica y por sectores de ingreso, grado de sofisticación tecnológica y otros requisitos impuestos a los productos; oportunidades de acceso a mercados internacionales; sistemas de comercialización.

El escenario de la **CONFIGURACIÓN DE LA INDUSTRIA**: Nivel de concentración de la producción; escalas típicas de operación, distribución espacial de la producción y adecuación de infraestructura física; régimen de I&D e integración con infraestructura tecnológica; relaciones de la empresa con proveedores, usuarios y competidores; relación capital-trabajo; grado de integración.

El escenario del **RÉGIMEN DE INCENTIVOS Y REGULACIÓN**: Grado de rivalidad entre competidores; grado de exposición al comercio internacional; existencia de barreras arancelarias y no arancelarias a las exportaciones; estructura de incentivos y tributos a la producción y comercio exterior; efectividad de la regulación de las prácticas desleales de la competencia.

- **Factores sistémicos** (referentes al entorno socioeconómico) que tienen que ver con externalidades sobre las cuales la empresa tiene escasa o ninguna posibilidad de intervenir, por lo tanto se consideran parámetros dados del proceso decisorio y correspondientes a distintos ámbitos:

El ámbito **MACROECONÓMICO**: Inflación, déficit fiscal, tasa de cambio, carga tributaria, tasa de crecimiento del producto interno, oferta de crédito y tasas de interés, política salarial y otros parámetros.

El ámbito **POLÍTICO-INSTITUCIONAL**: Política tributaria, política tarifaria, apoyo fiscal al riesgo tecnológico, poder de compra del gobierno.

El ámbito LEGISLATIVO-REGULATORIO: Políticas de protección a la propiedad industrial y de obtenciones vegetales, de preservación ambiental, de sanidad fito y zoonosanitaria, de defensa de la competencia y protección al consumidor; de regulación del capital extranjero.

El ámbito de INFRAESTRUCTURA: Vías, puertos, disponibilidad, calidad y costo de la energía, transporte, telecomunicaciones, insumos básicos y servicios tecnológicos (ciencia y tecnología; información tecnológica; servicios de ingeniería, consultoría y proyectos; metrología, normalización y calidad).

El ámbito de la SEGURIDAD.

El ámbito del CAPITAL HUMANO: Sistema de calificación de la mano de obra, políticas de educación y formación de recursos humanos laborales y de seguridad social.

El ámbito INTERNACIONAL: Tendencias del comercio mundial, los flujos internacionales de capital, de inversión de riesgo y de tecnología, relaciones con organismos multilaterales, acuerdos internacionales.

- **Factores micro** (internos a la empresa), ligados al acervo de recursos de todo tipo acumulados por la empresa. Pertenecen a la esfera decisoria privada de la unidad productiva y pueden ser controlados o modificados a través de conductas empresariales activas:

Capacidad tecnológica (en proceso, producto, gestión).

Capacidad productiva: Grado y forma de utilización de los factores productivos y métodos gerenciales.

Calidad y productividad de los recursos humanos.

Conocimientos del mercado y capacidad de adecuarse a su especificidad.

El acuerdo sectorial de competitividad y su institucionalidad

En relación con el modus operandi de los acuerdos sectoriales de competitividad para las distintas cadenas agroindustriales, el esquema que en la práctica se ha seguido hasta el momento, ha sido el siguiente:

Primera etapa: Hacia la Declaración de Voluntades:

- **Definición de los objetivos, actores y principios que orientan el acuerdo:** se delimitan los principios de política, se fijan los objetivos y se redefinen los actores del acuerdo. Para esta etapa es importante una correcta definición del mapa de la cadena que identifique todos sus actores y los del entorno. Para este efecto se utilizan diversas metodologías como: Enfoque participativo para el desarrollo de la competitividad de los sistemas agroalimentarios (Cadiac) del IICA; análisis prospectivo de las cadenas agroalimentarias de Embrapa - Brasil; la metodología del BID, etc.
- **Definición de los grandes bloques de problemas en torno a los cuales girará el acuerdo:** a manera de ejemplo, el Acuerdo de Voluntades se dirigirá a tratar problemas relacionados con el abastecimiento de materias primas; la reconversión y modernización de las industrias; políticas de comercio interno y externo; recursos humanos; investigación y desarrollo; transferencia de tecnología; financiación; el medio ambiente; la medición de la productividad o las que determine la cadena.
- **Definición de métodos y mecanismos de ejecución:** mediante los cuales se adoptan los métodos de trabajo, se constituyen comités, se establecen métodos para solución de diferencias; etc.
- **Compromiso de suscripción del ASC en un plazo razonable (seis meses, por ejemplo).**

Segunda etapa: Ejecución de la Declaración de Voluntades y elaboración del Documento del Acuerdo Sectorial de Competitividad:

- Con la suscripción de la Declaración de Voluntades, el coordinador del ASC procede a convocar a la cadena para desarrollar los puntos de la Declaración de Voluntades. En este proceso, se hacen, revisan y adicionan, si es el caso, los diagnósticos de la cadena (utilizando las metodologías arriba señaladas) y los elementos de una visión de futuro y demás líneas de acción del ASC para abordar los problemas previamente identificados.
- En esta etapa se fijan cronogramas de trabajo, los mecanismos de operación y los métodos de monitoreo y evaluación. El tiempo previsto en esta etapa no deberá superar los seis meses.

Tercera etapa: Suscripción, implementación y seguimiento del Acuerdo Sectorial de Competitividad:

En esta etapa, se pone en práctica el ASC. El sector privado gerencia este proceso mediante el nombramiento del coordinador del acuerdo, quien tiene la responsabilidad ejecutiva del mismo.¹¹

Naturalmente que cada cadena tiene su propia especificidad, que tiene que ver, entre otros, con la naturaleza de los productos involucrados, con el número y peso específico de los distintos eslabones que la componen, con el grado de diversidad y diferenciación de los bienes primarios y con el grado de concentración y control del mercado que se tenga en los distintos eslabones, especialmente en los últimos. Esto lleva a que la manera de abordar el proceso tenga su particularidad y que las dificultades que él entrañe sean igualmente diferenciadas.

11 Gran parte de esta sección, ha sido tomada de Espinal. C.F. "Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial: Convenio IICA - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural". Documento de presentación y explicación del Proceso. IICA, 1997

En lo que se refiere a la **institucionalidad** operativa de los acuerdos, esta se ubicó en tres niveles durante el período 1994-96:

1. El *nivel de Presidencia de la República*, dentro del cual operan en orden jerárquico la Comisión Mixta de Comercio Exterior el Comité de Coordinación de Políticas Sectoriales para las acciones relativas a la competitividad en los sectores agropecuarios e industrial. Estos organismos se nutren, para su labor, de los lineamientos y directrices trazados en el Plan de Desarrollo, en los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social – Gabinete Económico y Social) pertinentes y actúan en el marco de las orientaciones consignadas en la Política Nacional de Competitividad.
2. El *nivel de desarrollo y ejecución de los acuerdos*, dentro del cual operan los comités sectoriales de los acuerdos en las respectivas cadenas productivas, integrados por sus correspondientes representantes gremiales y empresariales, funcionarios de los ministerios asociados a los distintos temas del acuerdo, empresarios no agremiados y el coordinador¹² o secretario técnico de cada acuerdo. En el caso de los acuerdos de las cadenas láctea y de la papa se crearon los Consejos Nacionales de la Industria Láctea y de la Agroindustria de la Papa, instituciones más formales que tienen entre sus funciones la ejecución de los acuerdos de competitividad respectivos.

12 Los coordinadores de los acuerdos de las cadenas de Arroz y molinería; Trigo y molinería; Maíz de consumo humano e industrial; Grasas, aceites y semillas oleaginosas; Lácteos; Alimentos balanceados, Avicultura y porcicultura; actúan como consultores contratados por el IICA, en el marco del convenio firmado entre esta institución y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En una segunda etapa estos coordinadores pasan a ser funcionarios de entidades como: Ministerio de Agricultura (alimentos balanceados, avicultura y porcicultura y arroz) Corpoica (agroindustria de la papa), DRI (cacao), CCI (frutas y hortalizas), Conif (forestal madera y forestal pulpa), Andi (atún), IICA (grasas y aceites). Solo en el caso de la cadena láctea se mantiene la figura de un consultor pagado por los integrantes de la cadena.

3. El nivel regional, donde se pretende que el desarrollo de los acuerdos se concrete localmente, a partir del apoyo de los comités regionales de competitividad por cadena¹³ y con la participación de las autoridades locales y los productores y empresarios ubicados en ese espacio geográfico.

Además hace parte de la **institucionalidad** de los acuerdos, elementos como los siguientes en ellos comprometidos:

Normativa: política de comercio exterior, legislación ambiental y sanitaria, política crediticia, política tributaria, política de ciencia y tecnología, formación de capital humano, entre otros.

Organización del Estado y del sector privado: Lo cual está ligado a la posibilidad de acuerdos y de conflictos, a partir del grado de efectividad de las distintas instancias que los estructuran y de su capacidad de desarrollo y modernización. De allí emanan, entre otros, aspectos de: coherencia en el interior del gobierno, obsolescencia de organismos o instituciones, representatividad en el interior del sector privado y transición de la práctica del lobby o cabildeo hacia una concertación con reglas de juego definidas.

En el período 1998-2000 la estrategia y su organización institucional tuvo algunos ajustes. La política de competitividad y productividad es la base de la política comercial estratégica que apunta a duplicar las exportaciones durante el período 1998-2002 como el motor del crecimiento del país. Esta política tiene tres pilares: un entorno macroeconómico estable; unas políticas sectoriales activas

13 En su sesión de marzo 27 de 1995, el Consejo Nacional de Competitividad definió el marco general para la operación de los consejos regionales de competitividad, cuya conformación no se define por decreto sino que hace parte de un proceso a partir de la iniciativa regional. A la fecha, están en funcionamiento los consejos regionales de Antioquía, Valle del Cauca, Atlántico y Santa Fe de Bogotá. Con el apoyo del IFI y las cámaras de comercio respectivas, durante 1997 se constituyeron y están operando los de Bolívar, Risaralda, Tolima, Caldas, Quindío y Nariño. Posteriormente como parte del Programa Proagro se promovieron a partir de 1999 comités regionales de cadena, dentro de la estrategia de promoción de núcleos regionales agroempresariales.

(industria, agricultura y comercio exterior) y dos instrumentos específicos como son los recursos para la formación del capital humano del Sena y el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad que apunta a cofinanciar esfuerzos para mejorar la gestión de la competitividad y productividad de empresas exportadoras¹⁴.

Los acuerdos de competitividad son parte de la estrategia operativa para poner en marcha la política señalada y por lo tanto en dichos acuerdos el asunto de las exportaciones adquiere una importancia relevante, así como el aumento de la oferta agrícola a través de alianzas y contratos entre los integrantes de las cadenas, como intención central de la política agropecuaria.

En este período el líder del proceso es el propio Presidente de la República quien a través de la Comisión Mixta de Comercio Exterior concierta con el sector privado y los Ministros del área económica la ejecución de la estrategia de competitividad nacional. Para poner en marcha la estrategia se ratificaron a comienzos del año 2000 nueve acuerdos de competitividad entre ellos ocho agroindustriales, donde se especifican las acciones que tanto el sector público como el privado deben llevar a cabo para mejorar la competitividad de las cadenas respectivas.

Cada acuerdo tiene un Comité que reporta el avance en el plan de acción respectivo al Presidente de la República en los Encuentros de Competitividad que se celebran cada seis meses. El sector público tiene un Comité de Coordinación de la Política de Competitividad del que hacen parte los Ministerios del Agricultura y Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Transporte, Planeación Nacional y lo preside el Ministerio de Comercio Exterior.

14 Ver: Política para la Productividad y la Competitividad. Cartagena de Indias. 1999. Cambio para Construir la Paz.

PARTE III. ASPECTOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

El sector oficial y el manejo de los acuerdos sectoriales de competitividad

El examen de los textos anteriores unido a un análisis de lo ocurrido en los procesos de desarrollo de los acuerdos en las distintas cadenas productivas, nos lleva a proponer algunas reflexiones sobre el proceso en general.

La voluntad política, sabemos, es el resultado de una relación de poder, "entre el gobierno, los eventuales beneficiarios de la intervención y los que pudieran ser afectados por ella de manera directa o indirecta".¹⁵ La relación, por lo tanto, entre lo económico y lo político es casi simbiótica, en la medida en que en general las decisiones de política afectan lo económico y al mismo tiempo los núcleos de acumulación de excedentes ejercen influencia indudable en las decisiones políticas.

En el marco de las condiciones arriba descritas, es claro que el poder concretar el desarrollo de acuerdos sectoriales de competitividad con el sector privado, constituye para el gobierno un logro político, en la medida en que implica una aceptación concertada de unas reglas de juego sectoriales en las cuales él ejerce el liderazgo. Por ello, desde un principio, a través del Ministerio de Agricultura, especialmente, existió siempre una presión bastante significativa, para que los acuerdos que tienen que ver con los subsectores agropecuarios y agroindustriales fueran estructurados y firmados.

15 Bejarano. J.A.. "Economía Política de la Protección a la Agricultura", IICA, agosto 1995.

Sin embargo, una característica bastante significativa que se hace evidente durante todo el proceso es la intermitencia en el interés y la atención que a este proceso dedican las distintas instancias gubernamentales.

De hecho, durante las primeras fases de la primera etapa (1996-98), la concurrencia de los funcionarios públicos a las distintas sesiones de discusión se concentró en los ministerios de Agricultura y Desarrollo y en la Consejería Económica y de Competitividad, con la asistencia complementaria del DNP y del Ministerio de Comercio Exterior y, en algunas ocasiones, del Ministerio de Hacienda. Por el contrario, en las fases finales de esta etapa, la presencia institucional fue más deficiente, con el agravante, en algunas instancias, de una rotación sensible del personal delegado. Entre mediados de 1998 y mediados de 1999 la estrategia quedó en "el congelador" por parte del Gobierno y algunos comités de cadena mantuvieron su dinámica gracias al persistencia del sector privado y del IICA. Solo a partir de la promulgación de la política de competitividad en agosto de 1999, el Gobierno se incorporó con renovado interés en los comités de competitividad por cadena.

Esta intermitencia en parte podría tener su explicación en los siguientes puntos:

- El nivel de compromiso con los acuerdos sectoriales es en la práctica diferente para las distintas instancias de gobierno, debido a la naturaleza de la temática y al tipo de responsabilidades y problemas que cada una de ellas maneja y afronta. Así, los acuerdos sectoriales industriales están más cercanos al Ministerio de Desarrollo, y los correspondientes a los subsectores agropecuario y agroindustrial, al Ministerio de Agricultura, y lejano, en la práctica, a las otras instancias.
- Las directrices y orientaciones que ofrecen los documentos Conpes, no parecen tener un mecanismo para que sean apropiadas en la práctica por las distintas instancias de gobierno, como los ministerios, por ejemplo, y, por lo tanto terminan

constituyendo mensajes inocuos, que son recogidos en los niveles que podrían tener interés en sus efectos y proyecciones.

- Algunos de los elementos de los temas inherentes a un acuerdo, podrían representar contradicciones a los "intereses" específicos de cada instancia. Así, una rebaja de aranceles iría en contra de las expectativas presupuestales del Ministerio de Hacienda; las negociaciones globales de comercio del Ministerio de Comercio Exterior, podrían no ser compatibles con los intereses particulares de un subsector o cadena y, por lo tanto, no identificados con las expectativas del Ministerio de Agricultura, por ejemplo.
- El enfoque conceptual y la posición de los distintos funcionarios, con respecto a una mayor o menor apertura comercial, podrían tener incidencia en la dinámica de la acción de la instancia a la cual pertenecen.
- Un cambio de gobierno o el relevo frecuente de funcionarios altos, como los ministros (en la historia de los acuerdos de competitividad agroproductivos ha habido siete ministros de agricultura), o de relativo alto rango, puede darle alguna solución de continuidad o cambiar el énfasis u orientación en determinados aspectos del acuerdo, implicando no pocas veces retrocesos e inconsistencias en la política misma, afectando procesos de cambio y ajuste que son necesariamente de mediano y largo plazo.
- Los eventos contingentes en el desarrollo de la actividad de los distintos ministerios e instancias gubernamentales, desvían fácilmente la atención hacia aquellos y podrían relegar a un segundo plano lo relativo al desarrollo de los acuerdos sectoriales de competitividad.
- Las dificultades fiscales hacen que los compromisos gubernamentales no se cumplan, los que le resta credibilidad a los procesos de concertación.

- Finalmente, pero no lo menos importante, está el hecho de que muchas de las decisiones relevantes en relación con los intereses de agentes de la cadena, se gestan bilateralmente con el gobierno y, por lo tanto, un escenario multilateral como el acuerdo de competitividad, puede tornarse en la práctica, irrelevante a los ojos de las distintas partes.

Como puede verse claramente, todos los puntos mencionados tienen que ver con la llamada coherencia gubernamental y la eficiencia institucional, en relación con la viabilidad y puesta en práctica de los acuerdos sectoriales de competitividad. La estrategia seguida, hasta el momento, a través de la cual se pretende involucrar y comprometer a las cabezas de las distintas instancias de gobierno, tiene que ser apoyada puntualmente, o a partir de una directriz presidencial, que convierta la participación y compromiso de los altos funcionarios en una de sus funciones básicas, o bien establecer un mecanismo compulsorio de seguimiento y veeduría también de nivel presidencial, que pueda influir en el comportamiento de los ministros en el marco de los acuerdos sectoriales. En cualquier caso, habría que racionalizar y diferenciar en tiempo e intensidad, la participación de los distintos ministerios, en función de las responsabilidades de cada cartera, con el tema que se discutiría dentro de ese marco.

El sector privado y la "cultura" de la competitividad

En el contexto de los intereses de los agentes privados de la cadena, el punto de partida es admitir que las unidades productivas agrícolas e industriales inscritas en cada uno de los distintos eslabones de una cadena o subsector son competidoras. La distribución y comercialización de los productos de las cadenas se teje dentro de un mundo muy complejo de interrelaciones, las cuáles están lejos de constituirse en un conjunto armónico de actitudes y comportamientos.

La razón fundamental de esto radica en que el ámbito comercial dentro del cual se mueven las cadenas, está montado dentro de

una lógica de competencia por el acceso a los respectivos mercados y donde los intereses individuales de rentabilidad empresarial son el supuesto de partida de la actividad.

En relación con los llamados acuerdos sectoriales de competitividad, los elementos que pueden hacer converger los intereses económicos de los agentes privados, están más allá del ámbito competitivo empresarial individual y pertenecen a un escenario que pudiera denominarse pre-competitivo, en el cual podrían existir intereses comunes al eslabón y a la cadena que, por supuesto, tienen que ver finalmente con la rentabilidad individual y cuyo tratamiento se constituye, entonces, en un conjunto de externalidades apropiables por toda la cadena. El ámbito o dominio del acuerdo, sería aquel conjunto de decisiones, compromisos y acciones que refuerzan y fortalecen los intereses de ese escenario pre-competitivo.

Es en este escenario, entonces, en el cual se expresa la lógica del concepto de cadena. Las cadenas productivas existen independientemente de que haya o no-reconocimiento por parte de sus agentes componentes o participantes en ellas. De hecho, uno podría teóricamente definir la naturaleza de esta última, a partir de las relaciones inter-eslabones que se dan en función de los distintos productos, primarios, intermedios y finales que se generan en las unidades productivas que la constituyen.

Sin embargo, lo que genera la "cultura" de cadena, es precisamente el que, por una parte, existan **realmente** en ese nivel intereses que se han llamado "pre-competitivos" como, por ejemplo, necesidad de suministro oportuno y de buena calidad de materias primas estratégicas, amenaza externa por prácticas desleales de competencia, apoyos de ciencia y tecnología para modernización, mejoramiento de puertos y vías de penetración, información de mercados y estadísticas estratégicas, apoyo financiero para proyectos de inversión y mejoramiento ambiental y , por otra, que **exista una política institucional** seria, transparente y coherente, que genere para los empresarios, la necesidad de utilizar instrumentos y mecanismos sectoriales, como los acuerdos sectoriales de competitividad,

a través de los cuales se ventilen, resuelvan problemas, se tomen decisiones y se promuevan acciones concertadas con el sector público.

Uno de los aspectos que más ha influido en la dificultad de crear y fortalecer una "cultura" de cadena, especialmente en algunos subsectores, es el proveniente de la liberalización como parte del fenómeno de la globalización y la apertura comercial para los países. Muchas de las empresas, especialmente aquellas ubicadas en fases o eslabones finales de la cadena, incrementan significativamente la importación de insumos, los cuales procedían antes de unidades productivas nacionales que habían estado sujetas a una relativa alta protección y que debido a la naturaleza de sus productos (algunos de ellos con desventajas comparativas climáticas y geográficas), no habían tenido incentivos para fortalecerse competitivamente en el escenario internacional.

Esta relativa desintegración de la cadena, aunque se reconoce ser una consecuencia de la apertura comercial, se reforzó, sin embargo, en el caso de algunas, debido a un relativo rezago en la modernización de sectores productivos de bienes intermedios.¹⁶

Una "cultura" de cadena haría posible que tanto las unidades productoras de un eslabón que compiten entre sí en el mercado, como los eslabones mismos que tienen sus contradicciones, pudieran sentarse a la mesa a identificar elementos e intereses que les son comunes, que son importantes para sus propios intereses empresariales y sectoriales y para el fortalecimiento de la competitividad de sus productos y por consiguiente, alrededor de los cuales podría desarrollarse una concertación con el gobierno.

Una "cultura" de cadena haría posible que un industrial que requiere una materia prima oportuna, de buena calidad y a un precio competitivo, se pueda sentar a la mesa con el agricultor productor

16 Esta observación parte igualmente de la experiencia mejicana. Ver Niel G. y Ten Kate A. Artículo citado.

de dicha materia prima, a concertar acciones con él y con el gobierno, acciones y compromisos que respondan a intereses comunes y que logren avances que fortalezcan sus respectivas competitividades, al mismo tiempo que se le exige a ese agricultor, que produzca esa materia prima en las condiciones competitivas arriba anotadas y al industrial mismo, que aumente su productividad y racionalice sus costos. De esa manera, la competitividad del agricultor de ninguna manera será espúrea, en el sentido de que no va a ser el resultado de precios subsidiados ni por el gobierno, quien tiene limitaciones para hacerlo, ni por el industrial en detrimento de su respectiva competitividad frente a terceros en los mercados interno y externo.

Con esta precisión, podrían identificarse los aspectos cuyo tratamiento, podría impulsar u obstaculizar el desarrollo de un acuerdo. La pregunta ¿por qué habría interés por parte del sector privado en desarrollar un acuerdo de competitividad? es extremadamente pertinente y tiene que ver, entonces, con la forma como se tejen los intereses pre-competitivos con la concepción e intereses de la política del sector público. La reflexión al respecto sería:

- ¿Estarían dispuestos el Gobierno y las organizaciones del sector privado a reconstruirse y adaptarse institucionalmente en el mediano y largo plazos, de tal manera que haya continuidad y cumplimiento en las políticas de apoyo a los distintos sectores y subsectores de la economía, por un lado, y, por el otro, disposición para hacer el ajuste productivo necesario y por lo tanto se genere credibilidad de parte y parte?
- ¿Son el gobierno y los empresarios del sector, realmente conscientes de la necesidad de aproximarse a los mercados externos, como opción estratégica de desarrollo y, por lo tanto, estarían dispuestos a asumir compromisos en relación con la modernización y reordenamiento tecnológico que ello podría implicar en todos los niveles de la cadena?

- ¿Es suficientemente claro para los empresarios del subsector que la protección natural¹⁷ existente para algunos productos no es eterna y que los instrumentos institucionales de protección y apoyo del mercado interno y de frontera, son coyunturales, tienen una tendencia irreversible a su desmonte gradual y que, por ende, las acciones a tomar deben tener como referencia esas condiciones?
- ¿Son conscientes los empresarios del subsector de que en Colombia hay unas condiciones sociales estructurales conflictivas, cuya solución no puede estar únicamente en manos del gobierno y para lo cual habría que aportar soluciones realistas y concertadas?
- ¿Está el sector privado dispuesto a poner sobre la mesa la información disponible de diagnóstico sobre las condiciones de competitividad de los eslabones de la cadena respectivos?
- ¿Está dispuesto el gobierno a ventilar lo pertinente al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas, en el marco de un mecanismo o instrumento de concertación, que ponga en igualdad de condiciones a todos los miembros de esas cadenas?

Un intento de contestar la pregunta acerca del eventual interés privado en participar en un acuerdo de competitividad, se puede plasmar enunciando algunas de las razones por las cuales se justifica desarrollar un acuerdo de competitividad para una cadena productiva:

En un mundo interdependiente, en el cual la acción de un agente social depende o está relacionada, directa o indirectamente

17 Cuando se habla de protección natural se está haciendo referencia a algunas condiciones existentes en el país importador de ciertos productos que compiten con los nacionales, que se constituyen en factor de mayor costo para esas importaciones, tales como malas vías de penetración, inexistencia o deficiencia en vías ferroviarias, malas condiciones de infraestructura portuaria, altos fletes internos, etc.

con la de otros, la virtud de un acuerdo de competitividad, radica en los siguientes aspectos:

- El acuerdo representa la institucionalización de un diálogo permanente, que permita realizar ajustes y plantear reorientaciones, en concordancia con la dinámica socioeconómica del sector y del entorno.
- El acuerdo representa una oportunidad para los sectores público y privado, de mirarse frente al contexto planteado: el gobierno, con sus instituciones, y los empresarios en relación con sus esquemas de organización, innovación, costos y calidad en el marco de la producción.
- El acuerdo representa la posibilidad de hacer alianzas y canalizar y aumentar la eficiencia del gasto público destinado a la información, innovación, apoyos a la reconversión, infraestructura y a otros rubros que puedan surgir como necesidad del subsector.
- El acuerdo representa una oportunidad para concretar una estrategia de mediano y largo plazos, con acciones debidamente priorizadas, que permita a la producción nacional insertarse en una economía inevitablemente cada vez más abierta, y a las empresas del sector, a superar las condiciones de dependencia que de alguna manera tienen sus productos, de la protección natural e institucional que exista en el corto plazo, pero cuya permanencia nadie puede garantizar.
- El acuerdo representa la oportunidad de mirar el sector como un conjunto que tiene intereses y necesidades comunes en relación con el fortalecimiento de la competitividad de sus productos y de sus empresas y unidades productivas.
- El acuerdo representa una oportunidad de concertar algunas acciones que contribuyan a la estabilidad del orden social y a resolver ciertos conflictos.

PARTE IV. CÓMO HACER MÁS EFECTIVA LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

Uno de los aspectos más importantes para consolidar este esfuerzo de los acuerdos de competitividad y de las cadenas productivas se centra en la necesidad de empezar a desarrollar en el país una institucionalidad de cadenas tanto pública como privada. Un primer paso en esta dirección es la creación de los Consejos Nacionales de Cadena, organismos público-privado que tienen como principal función la de ser asesores para la política del subsector y ser los responsables de la ejecución de los acuerdos de competitividad.

Examinadas algunas experiencias de otros países, se ha encontrado que es necesario estudiar hacia delante el papel de la institucionalidad de cadenas, en funciones como: el diseño y la coordinación de políticas, desarrollo de la parafiscalidad, desarrollo tecnológico, certificación de productos, desarrollo y gestión de mercados, etc. Mientras se avanza en definir esta nueva institucionalidad, los siguientes son algunos comentarios dirigidos a consolidar las instituciones que se han creado alrededor de los acuerdos de competitividad.

En el nivel institucional central

En el Capítulo III de este documento (El sector oficial y el manejo de los acuerdos sectoriales de competitividad), se señalaba la dificultad que en la práctica existe, de lograr una participación más

activa de los ministros diferentes a los de Desarrollo y de Agricultura¹⁸ y se ensayaba una primera explicación de ese comportamiento, en cuanto a la temática y la especificidad de las responsabilidades que esas carteras tienen y que alejan de su rutina y ámbito de trabajo muchos de los temas tratados dentro de los acuerdos sectoriales.

Un esfuerzo descomunal, podría catalogarse, ha representado siempre para los coordinadores de los acuerdos sectoriales y para el titular de la cartera de Agricultura o de Desarrollo, lograr que los ministros cumplan con la "costumbre" implantada de participar en las discusiones y de firmar los documentos guías de los acuerdos sectoriales, como un acto simbólico que expresa el compromiso que ellos tienen con el contenido y desarrollo de los mismos. De nuevo, esta dificultad se desprende del grado de relación y de la distancia que la dinámica misma de los acuerdos sectoriales tienen con las responsabilidades y funciones que constitucional e institucionalmente se les ha asignado como prioritarias. Esto, independientemente de que algunos puntos o aspectos del acuerdo, tengan que ver con su competencia temática de gobierno.

Dentro de las discusiones que se dan en el marco de los acuerdos sectoriales, la forma de participar de los ministerios, aun en el caso del Ministerio (Desarrollo o Agricultura) directamente responsable de un acuerdo, ha sido tradición a través de funcionarios de sus carteras, por lo general con nivel inferior al rango de vicesecretario y, por lo tanto, limitados no sólo en su capacidad decisoria, sino en su acceso mismo al jefe de la cartera para efectos de la retroalimentación necesaria en el marco del proceso. Por otro lado, no siempre hay designación permanente de algunos de esos funcionarios, lo cual trae como consecuencia la falta de continuidad en el ritmo y contenido de las discusiones, y un retroceso, muchas veces, en cuanto al grado de avance que se hubiese alcanzado dentro de ellas.

18 Eventualmente podría haber algún Ministerio, dentro de cuyas funciones esté el desarrollar un tema que pueda ser objeto de un acuerdo de competitividad. Un ejemplo podría ser pensando en una cadena productiva de servicios de comunicación, agua potable, transporte, etc.

Una grave consecuencia de lo anterior se hace evidente en las sesiones en las cuales se discuten temas del acuerdo con el sector privado, presentándose situaciones tales como la no-participación activa de algunos de ellos, ya sea por tener vacíos en los puntos previamente tratados o por temor o inseguridad de entrar en un cierto nivel de decisiones que podrían comprometer los ministerios respectivos.

En este orden de ideas, surge la inquietud de si la asignación de responsabilidades institucionales dentro de los acuerdos sectoriales de competitividad está bien concebida. Pensamos que esto amerita un replanteamiento de roles, de tal manera que se logre una mayor racionalidad y efectividad de la acción del gobierno en estos temas.

A nuestro juicio, existen dos niveles o ámbitos de acción institucional en relación con los acuerdos sectoriales de competitividad: el de la **concertación directa** y el de la **coordinación y veeduría** en relación con la estrategia nacional de desarrollo de la competitividad.

En lo que respecta al nivel de **concertación directa**, los acuerdos sectoriales de competitividad deberían concebirse como agendas o talleres permanentes del gobierno, en los cuales éste se apoya para determinadas acciones de política o de toma de decisiones puntuales. Esto significa que la agenda o taller permanente, llamado acuerdo de competitividad, se constituye en un escenario en el cual el Ministerio responsable del tema (Ministerio de Desarrollo o Ministerio de Agricultura) dinamice la concertación sector público-sector privado en el marco de las cadenas productivas correspondientes, y donde la presencia de otros ministerios se dé coyunturalmente, de acuerdo con el aspecto, punto o tema que surja dentro de esa dinámica. Esto significa que los ministros distintos al responsable del o de los acuerdos, tienen que tomar partido fundamentalmente en aquello que les compete y, por lo tanto, no está dentro de su dominio directo y de sus preocupaciones permanentes, la construcción, seguimiento y evaluación de estos instrumentos, aun cuando sean parte puntual de ellos en los aspectos pertinentes.

El gobierno central toma cuerpo en el presidente, sus ministros y, de alguna forma, en el DNP. Por lo tanto, la protocolización de un acuerdo sectorial debe concretarse en el ámbito del Ministerio al que le compete, y las firmas que oficializan los compromisos que se adquieran, deben ser la del ministro respectivo como representante del gobierno; las de los gremios o empresas que actúen en representación del sector privado de la cadena productiva, y las de los ministros cuya cartera tiene que ver en los temas objeto del acuerdo, y quienes, por lo tanto, adquieren compromisos y responsabilidades puntuales en ese contexto y participarían, así mismo, en el proceso de desarrollo del acuerdo que sigue a su protocolización.

La agenda o acuerdo debe tener obviamente un espacio institucional que pudiera catalogarse como neutral con respecto al gobierno y al sector privado, al cual debe pertenecer el coordinador de este instrumento, y cuya estructura, objeto de trabajo y por lo tanto sus saberes y experiencia, tengan relación directa con los temas vinculados a los acuerdos. El IICA, ha venido trabajando con profundidad temas relacionados con política agrícola, acuerdos comerciales internacionales y en los últimos cinco años lo relativo a la competitividad. Es, pues, una alternativa institucional sólida para continuar jugando un papel proactivo de apoyo a los acuerdos sectoriales de competitividad que tengan que ver con los subsectores agropecuario y agroindustrial.

En lo que respecta a la **coordinación y veeduría** a escala de la estrategia nacional de desarrollo de la competitividad, la Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República, que ejerce la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad, es la instancia llamada a jugar el rol de esa coordinación y veeduría. Es en ese nivel, entonces, donde se deben proyectar y divulgar institucionalmente las directrices Conpes relacionadas con la competitividad y donde se pueden ventilar los problemas que tengan que ver con la participación de los ministerios en los acuerdos o agendas de trabajo de competitividad.

Esta función de coordinación y veeduría la ejercería la Consejería, a través de sus asesores participantes en los distintos acuerdos

sectoriales y del seguimiento y evaluación permanente de la forma como las directrices Conpes se asimilan y se cumplen, tanto en el plano nacional como en los regional y local.

La Consejería Económica y de Competitividad, en su papel líder dentro del Consejo Nacional de Competitividad, debe inducir permanentemente la participación de este organismo, así como la de las instituciones vinculadas al Acta de Compromiso firmada en relación con la competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial.

En el nivel institucional regional o local

En el orden regional, la Estrategia Nacional de Competitividad es promocionada por los consejos regionales de competitividad, los cuáles actúan en función de los espacios subnacionales, que *"no son áreas aisladas en el interior de las naciones. Son territorios que se encuentran económicamente integrados al mundo vía mercados, independientemente de las fronteras políticas de las naciones, y cuyo desarrollo económico y social requiere de las habilidades necesarias para competir en un mundo globalizado"*.¹⁹

Generalmente, la especialización productiva regional dentro de los países, coincide con la existencia de determinadas cadenas productivas o, al menos, con segmentos de ellas. En el caso de la palma de aceite, por ejemplo, podría decirse que la producción identificada en las zonas norte, oriental, occidental y central de Colombia, y cuyas unidades productivas se ubican en 53 municipios de 12 departamentos, constituyen los llamados núcleos empresariales. Lo mismo sucede con la industria de aceites y grasas vegetales, la cual tiene sus núcleos en las principales capitales del país.

19 Consejo Nacional de Competitividad "Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio", Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre 25 de 1997. Estos consejos, están integrados por representantes de empresarios, trabajadores, académicos, profesionales y representantes de los gobiernos de las entidades territoriales, las ONG y los medios de comunicación. (Ver funciones y objetivos en el Anexo del Documento "Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio").

Esto significa que la dinámica de los acuerdos de competitividad, en lo que respecta al sector oficial, si bien tiene su núcleo institucional en el orden central (ministerios, gremios, IICA), debe en la práctica proyectarse regionalmente a partir de las gestiones del sector privado y de las autoridades locales. Como sector privado, son los gerentes o administradores de las empresas de la cadena y las sedes gremiales locales, ubicados en los núcleos arriba señalados, los que en la práctica desarrollan los acuerdos de competitividad, ya que, en últimas, son ellos los agentes ejecutores de buena parte de los compromisos y obligaciones consignados y al mismo tiempo los beneficiarios de las acciones y políticas gubernamentales.

La dinámica regional es estratégica, debido a que es en ese nivel, precisamente, en el cual se concretan las diferencias geográficas, climáticas, económicas, sociales y de infraestructura y donde aspectos de las distintas políticas oficiales tienen generalmente su especificidad.

Por las razones anteriores, actualmente se ejecuta como parte de la estrategia de competitividad nacional, un programa de promoción de núcleos agroempresariales regionales, que pretende hacer llegar a las regiones y a las empresas de las diferentes cadenas, los acuerdos de competitividad nacionales.

En cada núcleo se ha creado un grupo de trabajo o comité de competitividad, con participación de empresarios líderes de cada uno de los eslabones de las cadenas, los gobiernos locales, las entidades de orden nacional y el gobierno nacional, que tienen como tarea asimilar el acuerdo nacional de la cadena, validar el diagnóstico competitivo de la cadena a nivel regional, concertar una visión de futuro del núcleo y las empresas que lo constituyen y elaborar y poner en marcha un plan de acción que permita mejorar al competitividad y productividad de las cadenas. El método para llevar a cabo este trabajo se encuentra en el anexo 3.

En el nivel específico del sector privado

En lo que hace referencia a la institucionalidad del sector privado, el problema de la **representatividad** es estratégico y, por lo tanto, tiene que ver con el grado de dificultad en el desarrollo de los acuerdos y aun con la posibilidad de su fracaso.

El problema se ubica en varios niveles:

El nivel de los empresarios y productores **agremiados**, dentro del cual el problema tiene que ver con ciertas contradicciones o distanciamientos entre los intereses propios de los dirigentes gremiales (logros que les representen prestigio ante sus afiliados, por ejemplo), y algunos intereses específicos de agricultores e industriales, en relación con la problemática que enfrentan en su práctica productiva. Aquí las dificultades emergen, cuando en la mesa de concertación o de negociación en un acuerdo, se le podría dar prioridad a temas que tienen que ver más con la percepción de necesidades, que los dirigentes gremiales tengan sobre el subsector que representan.

Persiste un cierto grado de estrategia defensiva en los gremios que representan intereses particulares, en especial los de productores primarios, que reclaman tratamientos diferenciales para la agricultura, justificados en los altos niveles de subsidios y protección que esta conserva en otros países. Esta estrategia inhibe la posibilidad de ser más creativos para enfrentar los múltiples aspectos que pueden concertarse para que, con acciones cooperativas de las partes que participan en los acuerdos, se logren mejores condiciones de competitividad para el conjunto de los eslabones de las cadenas.

El nivel de los empresarios y productores **no agremiados**, dentro del cual el problema se da precisamente por la ausencia de un canal de comunicación con las instancias del acuerdo y que puede llevar a su marginamiento, circunstancia que conviene superar dando espacio en los acuerdos, posiblemente a organizaciones

regionales o inclusive a empresarios relevantes por su capacidad de gestión.²⁰

La forma de abordar este problema supone un cambio gradual en las organizaciones de productores y de industriales, necesario por las exigencias derivadas de las nuevas orientaciones de las políticas, de la cada día mayor internacionalización de la economía, de la mayor diversidad de los sujetos que representan, y de las nuevas condiciones en que se desempeñan las empresas. Este cambio gradual es una condición y puede ser a la vez un resultado de mantener en el tiempo la cultura de la concertación en torno a la competitividad, esfuerzo que hoy se llama acuerdos de competitividad y mañana puede tener por razones políticas otro nombre, pero en lo cual creemos se debe persistir como estrategia para lograr hacia el futuro la competitividad del sector agroproductivo colombiano.

20 El caso de los productores de Palma no afiliados a Fedepalma, los cuales representan cerca del 80% del número total de unidades existentes registradas(1079 en total), pero cuyo peso específico en el área total y en la producción no corresponde a esa cifra.

ANEXOS

ANEXO 1

ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD CADENA TEXTIL - CONFECCIONES

I Antecedentes de la cadena

La industria textil ha experimentado una desaceleración en el crecimiento en los últimos años, especialmente a partir de 1992, perdiendo participación en el mercado interno por efecto de la apertura, las prácticas desleales de comercio y el contrabando abierto, hechos generados por la ausencia de una infraestructura aduanera, la presencia de dineros ilegales que abaratan las importaciones y la existencia de extracostos a la producción textil nacional que impiden la competitividad nacional.

Es así como el gobierno ha optado por establecer medidas como la de los precios mínimos y de referencia para las importaciones de textiles, la salvaguardia para importaciones chinas, la flexibilización de la legislación para la imposición de derechos antidumping y cláusulas de salvaguardia, el aumento de medidas contra el contrabando y el aumento del CERT para algunos sectores de la actividad exportadora, vía el aumento de la productividad y competitividad en un mercado globalizado.

II Diagnóstico competitivo

Para precisar la problemática competitiva de esta cadena, se definieron seis grandes áreas:

1. **Materias primas:** La productividad de la cadena se ha deteriorado por el uso de insumos de baja calidad y por la falta de modernización de las plantas de producción. Es así como el algodón carece de investigación y transferencia de tecnología en la producción de semillas mejoradas, junto con la carencia de infraestructura de riego en zonas de cultivo. En cuanto a la lana, no existe producción industrial ni en Colombia ni en el grupo Andino y las importaciones de Uruguay no tienen el calibre requerido para títulos finos, las fibras sintéticas y artificiales, por su parte tienen insuficiencia en los filamentos.
2. **Tecnología y Modernización Industrial:** aunque los requerimientos van acorde a la fabricación de hilaza en general presentan atraso en la modernización tecnológica, así como en la incorporación de nuevas técnicas de acabado y diseño.
3. **Recursos humanos:** La problemática de este rubro, radica en la escasa formación y especialización de la mano de obra, destacándose la necesidad de conocimientos técnicos y el desplazamiento producto de la ley 50 a un programa de recalificación del capital humano.
4. **Recursos financieros:** La disponibilidad de recursos financieros es insuficiente, con tasas de interés y créditos para capital trabajo y reconversión industrial no competitivas a nivel internacional.
5. **Comercio Exterior:** El nivel del arancel para la importación de algodón, lana, lino, fibras sintéticas y artificiales y bienes de capital ha restado competitividad a textiles y confecciones. Igualmente la ignorancia del mercado externo así como el bajo nivel de integración entre los textileros y los confeccionistas ha restado competitividad sectorial.
6. **Infraestructura aduanera:** La ausencia de un Sistema Aduanero propicio ha facilitado la competencia desleal vía contrabando técnico y abierto.

III. Plan de acción para mejorar la competitividad

Compromisos del gobierno, empresarios y trabajadores

1. Medición de la productividad

Compromisos: Los empresarios se comprometieron con incrementos anuales en productividad, cuya meta es en cinco años reducir la brecha en un 60% con relación a los países líderes. El resto de la brecha, se eliminará en los 5 años siguientes. El gobierno hará el seguimiento de estas metas.

2. Proyecto de ley del fondo de fomento algodonero

Compromisos: El gobierno impulsará el Fondo de Fomento Algodonero, que contará con el apoyo de ASCOLTEX y DIAGONAL, al contribuir con la cuota de Fomento. CONALGODON, se compromete a utilizar los recursos de la cuota de fomento en investigación y transferencia de tecnología al cultivo del algodón, así como a aceptar la rebaja del arancel del algodón de manera temporal. Por su parte DIAGONAL, adquirirá la cosecha de algodón nacional acorde a las condiciones del mercado internacional. Por su parte el Ministerio de Agricultura verificará la absorción de la cosecha de algodón y vigilará el comportamiento de los precios internacionales.

3. Investigación y transferencia de tecnología en semillas de algodón

Compromisos: El gobierno a través de CORPOICA ejecutará estudios que respondan a la investigación y transferencia de tecnología y a la comercialización de semillas nacionales o importadas. CONALGODON, por su parte se compromete a presentar al Ministerio de Agricultura el Plan de Choque Tecnológico para el cultivo de algodón, que contará con la participación de la incorporación de estudios de CORPOICA.

4. Infraestructura de riego en las zonas de cultivo de algodón

Compromisos: El gobierno a través del Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, desarrollará planes de inversión para el mejoramiento de la infraestructura de riego en Cesar, Meta y Tolima, CONALGODON, por su parte se compromete a obtener de las comunidades beneficiarias, actas de compromiso para el desarrollo de los proyectos de adecuación de tierras acorde a la ley 41 de 1993 y a la resolución 011 de 1994 del Ministerio de Agricultura.

5. Modernización y reconversión de la industria textil- confecciones

Compromisos: El IFI se compromete a suministrar los recursos de crédito demandados por la cadena, de acuerdo a los parámetros de topes de \$17.261 millones por empresa, sin exceder el 30% del valor de los activos de la empresa, de aceptar que la maquinaria constituya hasta un 80% de la garantía, de otorgar crédito en dólares o pesos para capital de trabajo vinculado a proyectos de inversión con plazos hasta 5 años con 2 de gracia y a dar recursos para compra de maquinaria nueva con plazos de 10 años con 2 de gracia, igualmente otorgará recursos para la capitalización por el 70% del valor de la acción y el 30% quedará a cargo del inversionista, el plazo será a 10 años con 3 años muertos. Los beneficiarios serán los empresarios representados por ASCOLTEX, ASCONFECCION Y empresas de la ANDI.

BANCOLDEX, por su parte pondrá líneas de crédito para sustitución de pasivos financieros, con plazo hasta de 7 años, incluidos 3 de gracia, redescontando hasta el 70% del crédito en pesos y hasta el 100% en dólares y la amortización es semestral. La línea de crédito con los países de la ALADI, dará plaza hasta 1 año para bienes de consumo y para otros bienes incluidos en proyectos de ingeniería hasta 8 años incluidos 3 de gracia.

Igualmente el Fondo Nacional de Garantías, respaldará hasta el 70% de la deuda que las empresas soliciten a los intermediarios financieros.

Los empresarios, se comprometieron a ejecutar un programa de modernización y reconversión industrial por US\$453 millones de dólares, que comprende la compra de maquinaria, la ejecución del "Plan de Adecuación Empresarial para el Sector de las Confecciones en Colombia" por parte de ASCONFECCION y la realización del Plan de Reconversión Industrial por parte de ASCOLTEX, así como la consideración de proyectos de inversión del IFI y BANCOLDEX, donde deben quedar explícitas las ganancias en productividad y competitividad y la incorporación de tecnologías limpias.

6. Apoyo a los centros de productividad y desarrollo tecnológico

Compromisos: El gobierno a través del IFI y COLCIENCIAS apropió \$600 millones como capital semilla para iniciar el Centro de Productividad y Desarrollo Tecnológico del sector. Los empresarios por su parte comprometieron \$300 millones y una cuota parafiscal u otro financiamiento para el funcionamiento a largo plazo.

7. Apoyo al sistema nacional de diseño

Compromisos: El ministerio de Desarrollo constituirá la Comisión Preparatoria del Sistema Nacional de Diseño, conformada por representantes del gobierno, el sector académico, los diseñadores y los empresarios usuarios para que en un plazo máximo de tres meses presenten la propuesta del Sistema Nacional de Diseño. Por su parte los empresarios incorporarán este a los procesos productivos, apoyando el fortalecimiento del diseño industrial.

8. Promoción de exportaciones

Compromisos: El gobierno a través de PROEXPORT Y BANCOLDEX, continuará impulsando las Unidades Exportadoras y las Comercializadoras Internacionales de Textiles y Confecciones, por su parte ASCOLTEX, ASCONFECCION y la ANDI promoverán la vinculación de sus afiliados con estas. La Cámara Textil Lanera de la

ANDI esta trabajando con PROEXPORT en una Unidad Exportadora a México, que empezó a operar desde 1994. CERT PARA EXPORTACIONES

Compromisos: El gobierno mantendrá el mecanismo del CERT, respetando compromisos adquiridos en la Ronda de Uruguay del GATT, donde se estipuló su eliminación antes del año 2003, los empresarios por su parte emprenderán labores que incrementen su participación y garanticen la permanencia del producto en mercados internacionales. Como aporte inicial, se definió el aumento del CERT, para algunos sectores exportadores, como las confecciones.

9. Aranceles para importar algodón, lana, fibras sintéticas, artificiales y bienes de capital

Compromisos: El gobierno se comprometió a estudiar rebajas arancelarias para las importaciones de estos productos, los empresarios por su parte se comprometieron a mejorar su productividad con aumentos en las exportaciones.

10. Prácticas desleales de comercio

Compromisos: El gobierno combatirá la subfacturación y el contrabando técnico y abierto de productos de textiles y confecciones, los empresarios apoyarán a las autoridades aduaneras suministrando información sobre el ingreso ilegal de mercancías.

11. Capacitación de operarios

Compromisos: El Sena, en el marco de la Ley 29 de 1990, podrá concertar con las empresas del sector convenios de cooperación de programas de capacitación laboral, los empresarios por su parte se comprometieron a destinar una partida complementaria hasta por un monto igual al aportado por el Sena.

12. Recalificación y manejo del personal antiguo

Compromisos: El ministerio de Trabajo y el SENA recalificarán el personal técnico y administrativo mediante el programa de Adaptación laboral - PAL- el cual busca identificar empresas que generen desplazamiento de mano de obra, para determinar soluciones como autoempleo, FAMI, microempresas y creación de empresas asociativas; reconociendo al empresario el 60% del costo y un eventual acceso a financiación de Propyme y Finurbano

13. Calificación de los ingenieros de producción y diseñadores

Compromisos: COLCIENCIAS financiará programas de capacitación y estudios en el exterior, EL ICETEX informará a ASCOLTEX, ASCONFECCIONES y a al ANDI al respecto, por su parte el Centro de Productividad y Desarrollo Tecnológico de la industrial textil y el Sistema Nacional de Diseño desarrollarán un plan complementario en la incorporación de nuevas tecnologías, que responderán a los planes y necesidades expuestas anualmente por los empresarios.

14. Conmutación de pensiones

Compromisos: El gobierno se comprometió a estudiar caso por caso la conmutación de pensiones, por su parte los empresarios se comprometieron a aprovechar los conocimientos técnicos del personal antiguo y a apoyar la recalificación con cursos de actualización tecnológica

15. Patrones de contratación en el sector de las confecciones

Compromisos: EL Ministerio de Trabajo se compromete a desarrollar una política educativa dirigida a mejorar patrones de contratación laboral y de afiliación a seguridad social, así mismo ACONFECION se compromete a cooperar con el programa.

16. Manejo ambiental

Compromisos: El Ministerio del Medio Ambiente creará un Centro de Acopio de Tecnologías limpias, para divulgar información

técnica especializada y junto con el Ministerio de Comercio Exterior, examinará los estándares ambientales internacionales y la normativa de la OMC, por su parte los empresarios se comprometieron a reducir las cargas contaminantes mediante planes de reconversión industrial.

17. Comité de seguimiento y control a los compromisos y metas del acuerdo sectorial de competitividad

Conformado por gobierno, empresarios y trabajadores, el Comité de Seguimiento del Acuerdo Sectorial, adelantará la labor de desarrollo, cumplimiento y verificación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo. Para lo cual se reunirá trimestralmente, ó de forma extraordinaria, entregando informes obligatorios sobre el avance de los compromisos.

Informe de progreso

Conforme al Acuerdo Sectorial de Competitividad pactado entre el gobierno y los empresarios de la cadena textil- confecciones, el avance de los compromisos se presenta a continuación.

1. Medición de productividad

De acuerdo al compromiso se ha determinado que la metodología de medición de productividad, fijada junto con el Departamento Nacional de Planeación, DNP, se ha iniciado como prueba piloto con afiliados de ACOLTEX y la Cámara Textil- lanera de la Andi, identificando dificultades en el concepto de valor agregado en el formulario, para la medición de indicadores de competitividad del costo laboral, productividad laboral y del capital. Dado esto el DNP simplificará y clarificará el formulario, que junto con su estudio sobre la productividad en el sector, se tomará de base para el mejoramiento de la productividad empresarial.

2. Ley de fomento al algodón

CONALGODON informó que el Decreto Reglamentario de la Ley de Fomento Algodonero ya se elaboró, y está pendiente la firma del Ministerio de Hacienda. DIAGONAL, por su parte realizó el estudio de la demanda de fibra de algodón, para definir los requerimientos de la industria nacional y fue entregado a CORPOICA Y CONALGODON.

3. Investigación y transferencia de tecnología en semilla de algodón

CORPOICA viene trabajando en proyectos de manejo integrado de plagas en la producción de algodón, de producción de semilla de algodón para el Valle del río Cauca, de obtención de genotipos mejorados de algodón en Tolima, Huila y Cundinamarca y la posible consecución de prácticas de manejo en la rotación algodón- soya, de su labranza de conservación en el Valle del Cauca y del desarrollo de sistemas de manejo para la recuperación de suelos compactados, los cuales serán entregados a CONALGODON con el objeto de conformar el Plan de Investigación y Transferencia de Tecnología.

4. Infraestructura de riego en zonas de cultivos de algodón

El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras ha desarrollado proyectos en Valledupar y fundación- Ariguaní donde actualizó estudios de factibilidad y determinó problemas de concentración predial, en Ariari I, en el triángulo del Tolima, en Mariquita y en Guamo, proyectos que cuentan con estudios de factibilidad y en Guacavía - Guatiquía. Igualmente tiene proyectos identificados en Curumaní- Pailitas y en Aguachica.

5. Modernización y reconversión industrial

Según la evolución del crédito otorgado, se ha concluido que su utilización se destina más a resolución de problemas a corto plazo de capital de trabajo y de capitalización que a programas de

modernización y reconversión industrial. Es así como ASCOTEX, ASCONFECIONES Y la ANDI presentarán al Ministerio de Desarrollo Económico los proyectos que se están desarrollando para reflejar la actividad relativa a la inversión. Por su parte INEXMODA, solicita establecer una línea de crédito especial con tasa de interés baja y amplitud en los plazos para negocios de maquinaria en la Matexco, vía el fortalecimiento de la modernización.

6. Centros de productividad y desarrollo tecnológico

En este rubro hallamos la presentación de un informe de ASCOLTEX sobre la Corporación Centro de Desarrollo Tecnológico Textil Confección de Colombia, CIDETEXCO, la suscripción de un contrato con Colciencias por \$200.0 millones para capital semilla, la elaboración del cronograma de actividades que desarrollará el centro y la proposición de más fuentes de financiamiento por parte del CIDETEXCO.

7. Sistema nacional de diseño

El gobierno nacional presentó el Sistema Nacional de Diseño, fundamentado en su inserción en el sistema productivo, en la creación de un ámbito favorable para su desarrollo y sostenimiento, en su proyección sobre la comunidad, en su divulgación, en su capacidad de articulación con los otros sectores que fortalecerán la investigación y en su seguimiento mediante una Secretaría Técnica. Así como en su capacidad de motivación a través del Premio Nacional de Diseño.

8. Promoción de las exportaciones

Unidades exportadoras: PROEXPORT presentó resultados donde se determinó la operación de 16 unidades que agrupan 90 empresas, donde la mayoría son de ropa infantil. Igualmente hay 42 grupos de iniciación, que aún no exportan, y un programa con Estados Unidos para exportaciones con maquila, aunque esta última presenta problemas aduaneros, de maquinaria, de tecnología, de

capacitación y de transporte interno. También apoya la participación de empresas en ferias, bajo el concepto de árbol de inversión considerando el monto de los activos.

Comercializadoras Internacionales: Actualmente existen 206, de las cuales 19 son de textiles y confecciones. El Ministerio de Comercio Exterior analiza la simplificación de sus tramites vía la exportación a un costo más real del producto.

Si bien existe preocupación por la pérdida de exportaciones con destino a Estados Unidos, los textileros y confeccionistas no han tenido problemas para exportar productos con mayor valor agregado, sin embargo se carece de la calidad y la garantía de volumen por la tecnología y la producción limitada. Es así como la Cámara Lanera de la ANDI adelanta actividades para definir una estrategia exportador, contando con una Unidad de Exportación que trabaja con Estados Unidos y ve posibilidades con Venezuela, Ecuador y Perú.

9. Aranceles para las importaciones de algodón, lana, fibras sintéticas, artificiales y bienes de capital

Dados los acuerdos en torno al diferimiento del arancel para el algodón, se adelantarán trámites para su consecución para un volumen y una fecha estipulada. Igualmente CONALGODON solicitó igualdad de financiamiento para la compra de cosecha nacional, frente a la de algodón importado, ASCOLTEX suministrará un estudio sobre fibras acrílicas con objeto de estudiar la solicitud de diferimiento de su arancel. La Cámara Lanera de la ANDI por su parte determinó problemas arancelarios con las importaciones de Lana sucia.

10. Prácticas desleales de comercio

Dada la importancia del tema, se constituyó un Comité Interinstitucional coordinado por el IFI y conformado por el Ministerio de Desarrollo Económico, la DIAN, EL INCOMEX, las Fuerzas

Armadas, ASCOLTEX, ANDI y ACONFECIONES para debatir el tema y determinar el seguimiento de las políticas impuestas por la DIAN. Generando resultados óptimos en el decomiso de mercancías, determinado por el Plan Diamante y aplicación de sanciones produciendo incrementos fiscales.

11. Capacitación de operarios

El Sena ha desarrollado programas con ASCOLTEX, FABRICATO y PROTELA, se hallan en proceso de negociación los convenios MD. Confecciones, Canadienses y Cámara textil Lanera ANDI, así como la evaluación de un posible Convenio Especial de Cooperación con el Colegio La Salle con sede en Montreal Canadá.

12. Recalificación y manejo del personal antiguo

Próximamente se firmará el primer acuerdo con FRUCO-MAIZENA.

EL SENA por su parte, inició a finales de 1994 un programa de profesionalización de instructor de confección y modistería, el cual combina aspectos de formación a distancia, sesiones presenciales, pasantías, trabajos de investigación vía el desarrollo de habilidades para la solución de problemas mediante la creatividad.

13. Conmutación de pensiones

EL ISS, ha recibido solicitudes de Fabricato y Coltejer para hacer el cálculo actuarial, sin embargo la definición de la fórmula de pago dependería de decisiones de alto nivel, Coltejer presentará un documento al respecto.

14. Medio ambiente

Se estableció un Comité que analizará el tema y determinará una posición respecto a la norma internacional ISO 14000, así como el inicio de operaciones del Centro Tecnológico de Tecnología Limpia- CIRE, con aportes de la ONU, a lo cual se unirá exención tributaria a equipos para controlar la contaminación y líneas de crédito establecidas con el IFI y el Eximbank de Japón.

ANEXO 2

ACUERDO MARCO DE COMPETITIVIDAD DE LA CADENA AGROALIMENTARIA DE LA PAPA

I. Naturaleza y propósito del acuerdo

El fortalecimiento y la modernización del conjunto de la cadena agroalimentaria de papa en Colombia, aprovechando el mercado interno y externo, son los propósitos fundamentales del acuerdo concertado entre el Gobierno Nacional y representantes de la cadena productiva que consideraron como prioritarios el suministro y desarrollo de materias primas e insumos, la capitalización y el financiamiento, la reconversión, modernización y el cambio técnico, la integración industria- producción - distribución, el desarrollo de los mercados internacional y nacional, el desarrollo del recurso humano así como el manejo del medio ambiente.

II. Diagnóstico competitivo

1. Importancia Económica y Social

En el ámbito mundial la papa ocupa el cuarto lugar en importancia como producto alimenticio en Colombia. En relación con cultivos transitorios esta en el tercer lugar en área sembrada, generando 20 millones de jornales al año y la mayor demanda de fungicidas e insecticidas así como de requerimientos viales y la segunda mayor demanda de fertilizantes químicos. Dada su

importancia se determina como eje fundamental de la economía regional en Boyacá, Nariño y Cundinamarca que concentran el 80% de la producción y como producto incidente en el IPC.

2. Situación de la Producción

Producción y rendimientos: Entre 1970 y 1997 el área cosechada creció a un promedio anual de 2.25%, representando un crecimiento total de 82.5%, en cuanto a la productividad, si bien es baja en comparación a países líderes, es similar a la de países de la región presentado posibilidades de desarrollo. Se destaca la coexistencia de varios tipos de tecnología explícitas en los diversos costos de producción, determinante en factores productivos.

Variedades Producidas: Según FEDEPAPA, existen más de 30 variedades de papa aunque sólo 10 cuentan con importancia comercial, y tienen posibilidades de desarrollarla 2 (la ICA Unica y la ICA Morita).

Consumo: Catalogado como producto de consumo popular y demandado por niveles medios e inferiores de ingresos, excede el consumo ideal lo cual no permite ensanchar su mercado, tomando así importancia el sector de procesamiento industrial.

Costos de Producción: Fluctuando acorde al IPP, los costos de producción han sido determinados por la expansión o reducción del área cosechada, así como por los costos relativos al uso de productos de control químico y fertilizantes, que divergen acorde a la zona correspondiente y a la capacidad de producción. Vía su reducción, para elevar la competitividad se recomienda analizar ítems de fertilización y control químico de plagas y enfermedades.

Estacionalidad de la Producción: Generada por el régimen de lluvias, hace dependiente la producción causando una fluctuación marcada de precios que sólo se ve aminorada por un crecimiento en la demanda para industria y un aumento en el consumo de regiones comúnmente poco demandantes.

Uso de semillas en la producción de papa: La producción se realiza en su mayoría con semilla informal, sólo el 1% del total de producción usa semilla certificada, cuya producción es casi inexistente en el país. Ocupando en promedio un 10-12% en los costos de producción, la brecha de precios existente entre la semilla certificada y la informal hace que se opte por esta última.

3 La Industria de Procesamiento de la Papa

FEDEPAPA identifica cerca de 70 industrias de procesamiento de papa, donde 15 grandes y medianas empresas controlan más del 95% del mercado de producto procesado, el resto son microempresas caseras dedicadas al "coctel de fritos". En cuanto a la oferta de materia prima para la industria, si bien se han ensayado con poco éxito esquemas asociativos o de agricultura por contrato, dado factores especulativos, la industria halla su mayor problema en la inexistencia de variedades que se adecuen a requisitos físico-químicos y de tamaño y forma exigido. Esperando que la participación de la industria de procesamiento llegue por lo menos a duplicarse en los próximos 10 años, se consideran como variedades en potencia a DIACOL-CAPIRO, LA ICA UNICA Y DIACOL MONSERRATE, igualmente Corpoica ha generado clones promisorios cuyos resultados se obtendrán en dos años.

4. Comercialización y Mercadeo de la Papa

Comercialización Interna: Ineficiente dado el alto grado de intermediación y la escasa o nula agregación de valor durante el proceso.

Información de precios y mercados: Pese a la fluctuación en los precios, los mercados más representativos se hallan conectados entre sí, según la Corporación Colombia Internacional (CCI), y han venido trabajando en la implementación de un sistema de información de precios y mercados (SIPSA) que a pesar de sus esfuerzos no ha logrado llegar al agricultor papero ni ha servido como mecanismo de pronóstico de precios y mercados. Así, junto con la estacionalidad de la producción, la ausencia de sistemas de pro-

gramación es uno de los mayores limitantes de la Cadena para mejorar su competitividad.

Mercado Externo: El desarrollo del cultivo en Colombia no se ha orientado a responder las condiciones de precios, oportunidad y calidad que impone el mercado internacional, así se torna necesario identificar mercados potenciales en América Latina y del Caribe, regiones con gran demanda.

Producción Mundial: Presentando un cambio en la estructura de la producción en los últimos 30 años, la producción decreció en países desarrollados ampliando la producción en países en desarrollo. Según proyecciones de la FAO y el CIP, dada la liberalización del comercio, se espera un aumento en los niveles de comercialización del producto.

5. Calidad de la Papa

El uso inapropiado de prácticas de siembra y recolección de cosechas, de insumos agroquímicos en el proceso productivo, de semillas de baja calidad, la alta incidencia de enfermedades y plagas en el cultivo, los problemas derivados del mal manejo poscosecha, el desconocimiento de la "cultura química" y el uso de empaques que dañan al producto, son las causas principales de los problemas de calidad que presenta la papa en Colombia, que es evaluada acorde al destino de uso. A esto se suma la inaplicabilidad de normas técnicas (como la NTC 341) y la escasez de estudios al respecto que deterioran la competitividad en un mercado globalizado.

6. Desarrollo Empresarial

Uno de los mayores limitantes para el desarrollo competitivo de la cadena es el bajo nivel de capacidad de gestión y de organización característica del sector, así como la deficiente capacitación del personal técnico y operario en las fases de producción y comercialización.

7. Crédito y Capitalización

El financiamiento de los cultivos de papa mediante crédito bancario ha decrecido en los últimos 20 años, dada la incertidumbre por la estacionalidad de los precios, los costos del crédito, el tiempo que conllevan los trámites y la renuencia de los productores a respaldar deudas con sus activos, factor que ha incidido en la lenta adopción tecnológica.

8. Impacto Ambiental

Dado el empleo de tecnología y los sistemas de producción inadecuados se pone en riesgo la sostenibilidad del cultivo.

Visión de futuro de la cadena:

En el año 2010 se habrá construido una cadena agroalimentaria de la papa competitiva y sostenible, económica, social y ambientalmente, orientada a resolver requerimientos de mercados nacionales e internacionales, para lo cual debe superar el atraso estructural que presenta así como adoptar un modelo de desarrollo empresarial que privilegie la planificación de la producción y los mercados en ámbitos competitivos a mediano y largo plazo.

III. Estrategia general y plan de acción para mejorar la competitividad

1. Institucionalidad para el desarrollo del acuerdo

Compromisos: se promoverá la creación del Consejo Nacional de la Papa, como organismo asesor del gobierno, y la fundación de Comités Regionales de Competitividad de la Papa en cada departamento productor, organismos que serán compuestos por representantes de productores, comercializadores y gobiernos locales y regionales, así como la promulgación gubernamental de la ley que cree el Fondo de Fomento de la Papa, cuyo objetivo será financiar

y promover actividades que desarrollen en cultivo. Igualmente el gobierno y el sector privado se comprometen a participar en la consolidación del Centro Virtual de Investigación de la Cadena Agroalimentaria de la Papa - CEVIPAPA, que canalizará y analizará los problemas tecnológicos de la Cadena, así como en la constitución de un sistema de indicadores de competitividad fundamento para establecer un mecanismo de seguimiento de la competitividad del sector.

2. Estrategia para el mejoramiento de la calidad de la papa

Compromisos: El gobierno y el sector privado de la cadena, vía un mejoramiento de la calidad del producto, se comprometen a adelantar el Plan Nacional de Semilla, cuyo objetivo será incrementar el uso de semilla certificada, a desarrollar a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología la ejecución de un Programa Nacional de Manejo Integrado del Cultivo de Papa, como estrategia dirigida a disminuir la incidencia de plagas y enfermedades, a fortalecer el programa de sanidad vegetal para el cultivo y el riesgo fitosanitario, cuya financiación será determinada por el Consejo Nacional de la Papa, a actualizar y revisar en el marco del ICONTEC las normas de calidad existentes en mercados nacionales e internacionales en producción, almacenamiento y transporte del producto, a fortalecer y promover programas de mejoramiento genético y a reforzar la capacidad del ICA para afianzar su función de autoridad sanitaria. Por su parte El Consejo Nacional de Papa promoverá un plan de ordenamiento del cultivo, acorde a las microregiones óptimas para la producción, así como incentivos a la diferenciación de mercados vía una promoción de la calidad.

3. Acciones para la modernización del mercado

Compromisos: El gobierno se compromete a propiciar los ajustes necesarios para que el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario - SIPSA responda a las características de producción y mercadeo de la papa, igualmente se compromete a facilitar la asignación de recursos de ICR para la construcción de infraestruc-

tura de riego en las principales regiones del país, así como al apoyo técnico y financiero para la ejecución de una campaña de capacitación y diseño de técnicas en manejo de cosecha y poscosecha. Por su parte el Consejo Nacional de la Papa se compromete en el corto plazo a realizar un análisis detallado sobre la problemática de producción – distribución - consumo de la papa, vía la conformación de un centro de información, así como a determinar las necesidades de infraestructura para la modernización del mercadeo y el apoyo a la promoción de variedades precoces que aumenten la oferta, esto junto a campañas de alternativas de preparación que promuevan su consumo vía la modernización del mercado.

4. Acciones para reducir el impacto ambiental y garantizar la sostenibilidad del cultivo

Compromisos: El gobierno y el sector privado acuerdan iniciar acciones que conduzcan a la firma de Convenios de Producción más limpia para los diferentes eslabones de la Cadena, mediante gestiones con Corporaciones Autónomas Regionales, el gobierno se compromete a fortalecer modelos tecnológicos, así como a realizar análisis y estudios pertinentes de determinación de residuos tóxicos, que junto con asesorías al Consejo Nacional de la Papa sobre la adopción de la Norma ISO 14.000 permitirá la adopción de requerimientos para mercados nacionales e internacionales del producto.

5. Acciones para disminuir costos de producción en el cultivo de papa

Compromisos: Con el objeto de reducir los costos de producción se adelantarán acciones orientadas a la adecuación de un uso más racional de plaguicidas y fertilizantes y a aumentar el grado de mecanización del cultivo, para lo cual el sector privado se compromete con ayuda del gobierno a aumentar la capacitación sobre el tema, a formular en el corto plazo una propuesta que fortalezca la investigación tecnológica, a identificar mecanismos que asistan la labor de las UMATA, así como a promover la mecanización del cultivo y las mejoras tecnológicas.

6. Promoción y desarrollo del capital humano

Compromisos: El Consejo Nacional de la Papa promoverá la realización de diagnósticos regionales orientados a identificar vacíos y debilidades de la cadena en cuanto a capacidad de gestión empresarial y formación de recurso humano, esta entidad junto con los Comités Regionales buscará un programa de desarrollo de gestión de costos económicos y ambientales dirigido al productor, e identificado como el principal factor de cambio.

7. Mecanismo de capitalización y financiamiento

Compromisos: el gobierno mediante el Ministerio de Agricultura se compromete a estudiar posibles modificaciones en la actual reglamentación del Incentivo a la Capitalización Rural- ICR así como a iniciar estudios pertinentes sobre la aplicabilidad e implementación de un seguro contra riesgos de cosecha a través de la Unidad de seguros de la Caja Agraria, que de ser factible contemplará el cubrimiento parcial o total de la prima, según criterios de equidad y susceptibilidad al clima que presentan las diferentes zonas productoras.

Igualmente con el propósito de mejorar y ampliar el acceso al crédito institucional se recomienda, abrir la posibilidad de colocación directa de crédito por parte de bancos comerciales con recursos de inversiones obligatorias en FINAGRO y la identificación de mecanismos que permitan la operación de cooperativas o de otro tipo de organizaciones con créditos redescontados en FINAGRO buscando mejoras en el sistema.

ANEXO 3

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA PROMOCIÓN DE NÚCLEOS REGIONALES AGROEMPRESARIALES

En la literatura y en la experiencia del desarrollo capitalista contemporáneo se le da especial preeminencia a lo local en el desarrollo de ventajas competitivas. Porter señala que el mundo económico de hoy está dominado por lo que él llama los clusters o masas críticas de empresas, localizadas en un ámbito geográfico específico y con un éxito competitivo inusual en un campo determinado. La consolidación de este éxito está vinculada a cosas locales como el conocimiento, las relaciones y la motivación a la competencia entre los empresarios del cluster que son difíciles de tener con competidores remotos.

Esta estrategia tiene por lo tanto como objetivo, el impulso al desarrollo regional mediante el incremento de la competitividad de los conjuntos de empresas que forman conglomerados agroindustriales y ubicadas en espacios geográficos determinados y relacionadas entre sí por lazos de suministro de materias primas o prestación de servicios y organizadas alrededor de una industria o sector líder, obteniendo de esta manera economías de aglomeración y una mayor vinculación de todos los elementos de la planta productiva.

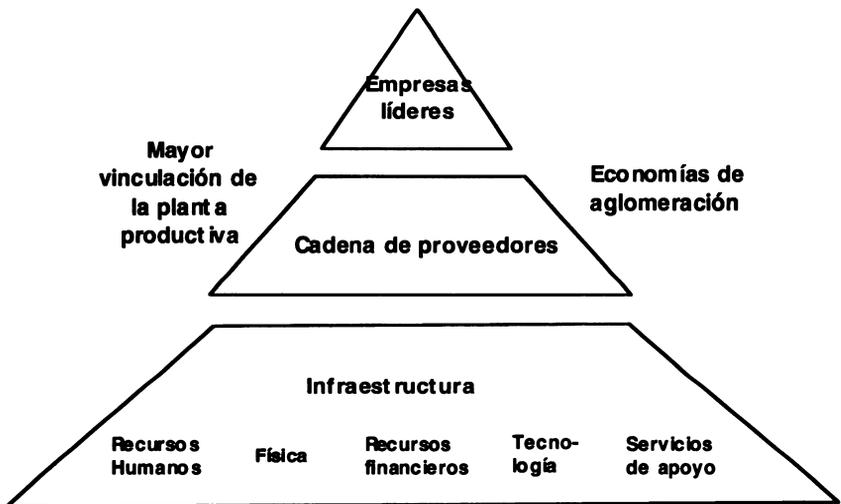
El instrumento principal de la estrategia es el fortalecimiento de la Institucionalidad propia de las regiones donde están localizados los conglomerados agroindustriales, mediante:

- La descentralización de las políticas agropecuaria, industrial y de desarrollo exportador.

- La acción conjunta de los gobiernos municipales y departamentales y del gobierno nacional
- La participación empresarios y organismos empresariales a nivel local
- El fortalecimiento de las empresas y de las organizaciones privadas y públicas a nivel local.

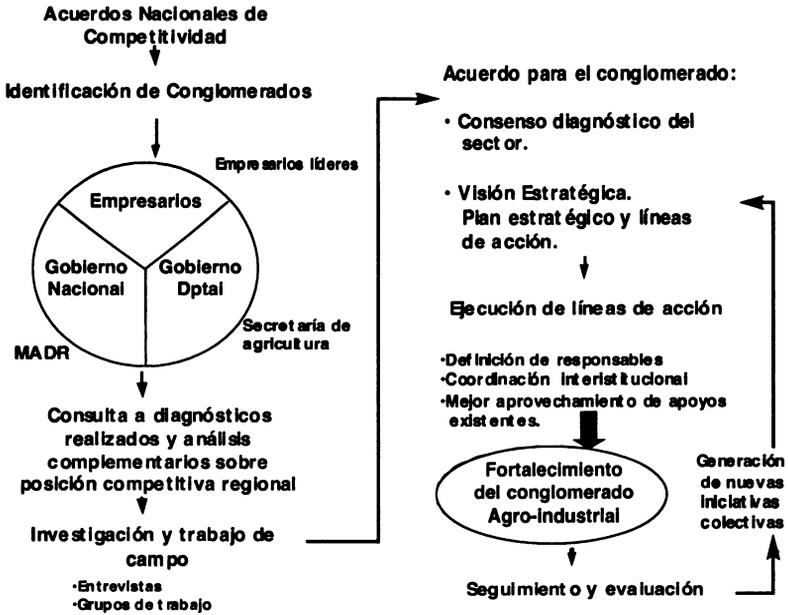
La estrategia apunta a fortalecer la coordinación entre los distintos agentes de las cadenas productivas **con énfasis en la participación de empresas líderes** y entre estos y el sector público, local y nacional, de manera que aprovechen las economías de escala y la mayor vinculación de los elementos de la planta productiva, tal como se describe en el gráfico siguiente:

Gráfico 1



Se sugiere a grandes rasgos el siguiente método para concertar los planes de acción al nivel de núcleo. Este método se está aplicando en una experiencia piloto que sobre la cadena algodón-textil-confecciones se lleva a cabo en el Tolima desde noviembre de 1998.

Gráfico 2



1. Consenso en el ámbito de los acuerdos nacionales de competitividad sobre los conglomerados a trabajar dentro del programa
2. Conformación de la cadena en el ámbito de conglomerado y conformación del comité de cadena representativo de los distintos eslabones, con empresarios líderes y con los gobiernos locales y el gobierno nacional.
3. Selección de la secretaría técnica en el ámbito local
4. Examen a la luz de las particularidades de cada conglomerado del acuerdo nacional de la cadena respectiva para hacer una primera identificación de los aspectos en que hay que particularizar los diagnósticos, la visión estratégica y las líneas de acción.

5. Empezar los trabajos de complementación de los diagnósticos bien sea con investigaciones específicas o con el método de diagnóstico participativo con los integrantes del comité de cadena.
6. Lograr un consenso sobre el diagnóstico, la visión y los proyectos estratégicos para la mejora de la competitividad en los campos de:

Desarrollo de mercados

Desarrollo tecnológico

Desarrollo de la calidad

Desarrollo del capital humano

Manejo del medio ambiente (convenios de producción limpia)

Desarrollo empresarial

Información para el referenciamiento competitivo

7. Mantener un sistema de seguimiento y evaluación con el comité de cadena, sobre los proyectos estratégicos en un proceso que genere nuevas iniciativas colectivas.

En la primera etapa de la estrategia, se propone en el período 1999 y 2000 poner en ejecución proyectos de mejora de la competitividad en los siguientes 16 conglomerados agroindustriales, localizados en distintas regiones del país y definidos algunos, en el marco de los acuerdos de competitividad.

Algodón, textil, confecciones, Tolima Huila

Algodón, textil, confecciones, Antioquia, Córdoba, Cesar

Arroz y su molinería, Tolima-Huila

Arroz y su molinería, Llanos

Lácteos, Altiplano Cundiboyacense

Lácteos, Tolima, Huila

Lácteos, Antioquia, Eje Cafetero

Lácteos, Cesar, Guajira, Magdalena, Santander

Lácteos, Córdoba, Atlántico, Sucre y Bolívar

Papa y su industria Antioquia

Papa y su Industria Altiplano Cundiboyacense

Cereales-alimentos concentrados-avicultura, Huila, Tolima, Occidente de Cundinamarca.

Cereales- yuca-alimentos concentrados-avicultura, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico.

Cítricos, Eje Cafetero

Atún, Atlántico

Forestal, madera, Tolima, Magdalena Medio

Apoyo del Gobierno Nacional a la Estrategia de Promoción de Núcleos Regionales de Desarrollo Agroempresarial

Los papeles del Gobierno Central y de sus instituciones adscritas, en el desarrollo de la estrategia deberán ser los siguientes:

- Reforma de las Instituciones del Sector
- Apoyo a la gerencia de los acuerdos de competitividad nacionales
- Facilitación y apoyo técnico para procesos de concertación a nivel de núcleos regionales de desarrollo agroempresarial y de preparación de proyectos resultantes de dichos procesos.
- Cofinanciación, incentivos y apoyo institucional para proyectos a nivel de empresas y de instituciones con los siguientes instrumentos:

Incentivo a la capitalización rural (ICR)

Certificado de Incentivo Forestal

Apoyo directos a la comercialización de productos específicos

Apoyos a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología

Apoyos a pequeños empresarios y productores a través de programas como el Plante, Plan Colombia, Pademer.

- Coordinación entre las diferentes instancias de Gobierno Nacional para orientar hacia el sector otros apoyos contemplados

en la Política para la Productividad y Competitividad, tales como la gestión de una política comercial estratégica, el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, los programas de infraestructura y de formación de recursos humanos para la competitividad y la gestión aduanera para la competitividad.

BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO J.A. Economía Política de la Protección a la Agricultura. IICA, agosto 1995.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, Consejos Regionales: profundizando la competitividad desde el territorio Santa Fe de Bogotá. D.C., noviembre 25 de 1997.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD, Estrategia Nacional de Competitividad. Presidencia de la República, febrero de 1996.

DOCUMENTOS CONPES, Las Políticas de El Salto Social: agosto 1994 - junio 1995. Tomo II Documentos números: 2724 "*Por una Colombia Competitiva*" (agosto 24/94); 2739 "*Política Nacional de Ciencia y Tecnología*" (noviembre 2/94); 2748 "*Plan Estratégico Exportador*" (diciembre 15/94); 2762 "*Política de Modernización y Reconversión Industrial*" (enero 25 /95) y 2786 "*Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal*" (junio 7/95).

ESPINAL. C.F. Proyecto de Competitividad del Sector Agropecuario y Agroindustrial: Convenio IICA - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Documento de presentación y explicación del proceso. IICA, 1997

MARTINEZ R. Las organizaciones gremiales ante los desafíos de la nueva agricultura. IICA. Revista Nacional de Agricultura No. 906. Primer trimestre de 1994.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Acuerdo Sectorial de Competitividad Cadena Textil – Confecciones. 1996

NIEL G. y TEN KATE A. La aplicación de programas sectoriales en México, DNP, Primer Foro Internacional de Evaluación de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Santa Fe de Bogotá, noviembre 14-15 de 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DNP, El Salto Social, Capítulo 1, Sección I, El Nuevo Ciudadano, 1994.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Consejo Nacional de Competitividad, Ministerio de desarrollo Económico. Acuerdo Sectorial de Competitividad Cadena Productiva Forestal, Pulpa, Papel E Industria Gráfica. Pereira 5 de Julio de 1996

ROLDÁN D. Acuerdos de competitividad: una oportunidad de política sectorial concertada, Boletín Maguaré No. 3 IICA Colombia, agosto de 1997

**COLECCIÓN DOCUMENTOS IICA.
SERIE COMPETITIVIDAD:**

BEJARANO Jesús Antonio. Una Política Comercial de Transición. Colección Documentos IICA, Serie Competitividad N° 1, marzo 1998.

BEJARANO Jesús Antonio. Elementos para un Enfoque de la Competitividad en el Sector Agropecuario. Colección Documentos IICA, Serie Competitividad. N° 2, abril 1998.

ESPINAL C. Federico, ROLDÁN Diego. Son posibles los Acuerdos de Competitividad. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 3, abril 1998.

BEJARANO Jesús Antonio. Desarrollo Sostenible: Un enfoque económico con una extensión al sector agropecuario. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 4, junio 1998

BEJARANO Jesús Antonio. El Desarrollo Institucional y la Política Agrícola. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 5, junio 1998.

ACUERDO SECTORIAL DE COMPETITIVIDAD CADENA PRODUCTIVA DE MAÍZ AMARILLO, SORGO, YUCA, ALIMENTOS BALANCEADOS, AVICULTURA Y PORCICULTURA. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 6, junio 1998.

ACUERDO MARCO PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA CADENA DEL ARROZ. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 7, julio 1998.

COMPETITIVIDAD DE LA CADENA DE OLEAGINOSAS, ACEITES Y GRASAS VEGETALES Y ANIMALES. Aspectos relevantes del diagnóstico. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 8, julio 1998.

CABAL Miguel F. SOTO Juan M. Aspectos de la Competitividad del Sector de la Acuicultura en Colombia. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 9, julio 1998.

ZULETA Luis Alberto. Proyectos Agroproductivos de Impacto. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 10, julio 1998.

BAGES Fernando. La Yuca: Un Ingrediente Estratégico en la fabricación de alimentos balanceados para animales. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 11, agosto 1998.

ACUERDO DE COMPETITIVIDAD DE LA CADENA LÁCTEA COLOMBIANA. Colección Documentos IICA. Serie Competitividad N° 12, septiembre 1999.

**ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA ATUNERA,
DIAGNOSTICO DE LA CADENA PRODUCTIVA. Colección
Documentos IICA. Serie Competitividad N° 13, octubre 1999**

**ACUERDO DE COMPETITIVIDAD DE LA CADENA AGROALI-
MENTARIA DE LA PAPA. Colección Documentos IICA. Serie
Competitividad N° 14, octubre 1999.**

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Imprenta del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de octubre del 2000
con un tiraje de 150 ejemplares**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
SEDE CENTRAL / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-0222 / Fax (506) 216-0233/
Dirección electrónica (Internet): iicahq@iica.ac.cr / Sitio web: www.iica.ac.cr