

# Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

70

## Gestión Pública y Encadenamiento Productivo

# Revista Centroamericana de Administración Pública

## Revista del ICAP

La Revista Centroamericana de Administración Pública, Revista del ICAP, es editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, con sede en San José, Costa Rica, y su periodicidad es semestral. Publica temas de Administración Pública e Integración Centroamericana con el objetivo de promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales, de la administración pública y de la integración del Istmo centroamericano; el contenido se encuentra dirigido a todas las corrientes del pensamiento administrativo, público y de la integración regional que aboga por el desarrollo de conocimientos en y sobre Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.



# en este número

## artículos

**Corporaciones transnacionales en la caficultura salvadoreña y el desarrollo sostenible de la Zona Occidental de El Salvador**  
p. 9

**Inseguridad alimentaria en Centroamérica y las cadenas de valor de granos básicos**  
p. 37

**Comercio exterior y microempresas en Centroamérica. Una visión desde las condiciones laborales de los trabajadores**  
p. 66

**Efectos de los cambios en la comercialización y producción de café tradicional y alternativo en México**  
p. 107

**La sostenibilidad económica, social y ambiental de los pequeños productores en la cadena de pimienta en Costa Rica.**  
p. 140

**Políticas Públicas orientadas a la vinculación de empresas locales a cadenas globales**

*Gilma Sabina Lizama Gaitán*

Se identifican las diferentes estrategias empleadas por un grupo de corporaciones transnacionales para vincularse con los principales beneficios cafetaleros salvadoreños.

*Rafael Díaz Porras*

*Donald Miranda Montes*

Analiza las cadenas de granos básicos como parte de la respuesta que se ha dado en Centroamérica en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

*Ana Escoto*

Indaga sobre las condiciones laborales que se mantienen en las microempresas y su relación con el modelo económico y la estrategia comercial de los países centroamericanos.

*Marisol Velázquez Salazar*

Analiza la comercialización de café en las cadenas tradicionales y alternativas mediante el enfoque de cadenas globales de valor.

*Álvaro Martín Parada Gómez*

Análisis de la producción de pimienta desde el enfoque de cadenas globales de valor, como actividad económica generadora de ingresos y empleo en familias de Río Cuarto de Grecia, Costa Rica.

*Angélica Basulto Castillo*

Analiza las políticas de desarrollo industrial que han incidido en la dinámica, desarrollo y

Continúa...

...viene

**de valor de firmas multinacionales de la electrónica localizadas en Jalisco, México.**  
p. 168

**Cadenas de mercancías agrícolas y desarrollo sustentable. Una revisión de cadenas locales de productos tradicionales mexicanos.**  
p. 196

**Puntos centrales de la relación entre el desarrollo sostenible y la gestión integral de residuos sólidos domiciliarios.**  
p. 228

## documentos

**La vinculación entre la Contraloría General de la República y los gobiernos locales, en temas de presupuesto público, auditoría municipal, transparencia y rendición de cuentas**  
p. 242

**Efectos de la reforma Tributaria en Costa Rica: Implementación del IVA**  
p. 273

evolución del sector de la electrónica en México.

*Pablo Pérez Akaki*

Explora los vínculos entre la participación de productores tradicionales mexicanos de café y cacao en las cadenas globales, vinculados además con el tema de sustentabilidad.

*María del Pilar Sánchez Muñoz*

Reseña que sustenta la problemática del manejo de residuos sólidos, con aspectos sustanciales como las instituciones formales e informales, el territorio y la gobernanza.

*Jennifer Isabel Arroyo Chacón*

Explica la vinculación existente entre la Contraloría General de la República, en su papel de fiscalizador de la Hacienda Pública y las Corporaciones Municipales.

*Fernando Rodríguez Garro*

*Francisco Sancho Mora*

*Raúl Fonseca Hernández*

Implementación del impuesto al valor agregado en Costa Rica es necesaria para aliviar las deterioradas finanzas públicas.

Continúa...

...viene

**Análisis comparado del Servicio Civil (Guatemala-El Salvador)  
Desafíos y oportunidades en el marco de la gestión por resultados**  
p. 291

## referencias

p. 302

**Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP**  
p. 304

*Fátima Castaneda*

*Carla Rodríguez*

Describe el Servicio Civil de Guatemala y El Salvador en el marco de la gestión por resultados, con base en las leyes del servicio civil de ambos países.

*ICAP*

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

*ICAP*

Indica las normas para la presentación de colaboraciones a la Revista Centroamericana de Administración Pública, que edita en forma digital, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

**Revista Centroamericana  
de Administración Pública**  
ISSN 1409-0937

No. 70: enero-junio/2016

- ◆ Director  
Alexander López Ramírez  
Director del ICAP, Costarricense, Instituto  
Centroamericano de Administración Pública,  
ICAP
- ◆ Editor  
Vinicio Sandí Meza  
Coordinador de Investigación y Extensión del  
ICAP, Costarricense, Instituto Centroameri-  
cano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Comité Editorial
  - Vinicio Sandí Meza, ICAP
  - María José Castillo Carmona, Gerente  
Técnica, Costarricense  
Instituto Centroamericano de Administra-  
ción Pública, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo, Coordinador de Asis-  
tencia Técnica, Dominicano  
Instituto Centroamericano de Administra-  
ción Pública, ICAP
  - Ramón Rosales Posas, Coordinador Aca-  
démico, Hondureño  
Instituto Centroamericano de Administra-  
ción Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial  
Vinicio Sandí Meza  
ICAP

**L**os Encadenamientos Productivos generan competen-  
cias en innovación y eficiencia  
entre las entidades involucradas;  
dado que se pretende conocer los  
factores que inciden en el desa-  
rrollo de nuevas tecnologías y  
del conocimiento y, así, poder  
generar un mayor crecimiento  
económico.

**E**l análisis de los encade-  
namientos puede ser visualizado  
desde tres esferas de acción:  
nivel micro, meso y macro. A nivel  
micro se encuentra la relación  
entre una empresa central y la  
competitividad de una red de pro-  
veedores para identificar socios  
estratégicos.

# editorial

**A**nivel meso existe la vinculación intra e intersectorial, en el que interactúan los encadenamientos con las políticas de promoción y regulación a nivel nacional de cada país.

**F**inalmente, en el caso del análisis macro, se estudia el patrón de especialización del conjunto de la economía de un país o una región y su proyección a nivel internacional.

**E**n esta dirección, la Administración Pública posee un claro interés en fomentar e impulsar aquellas acciones que puedan generar una mejora en la ventaja competitiva de las empresas y productores nacionales hacia el mercado y las economías que interactúan a nivel global.

**P**or tanto, se ha vuelto de interés regional el estudio/análisis de las condiciones actuales de los encadenamientos productivos y el involucramiento de micro, pequeñas y medianas empresas.

**E**n este número de la Revista Centroamericana de Administración Pública, Revista del ICAP, ofrece a sus lectores un compendio de textos que analizan los encadenamientos productivos desde la gestión pública en diversos eslabones de la economía nacional, regional e internacional; dando a conocer iniciativas y buenas prácticas que promueven el desarrollo socio-económico de los países.

## **Revista Centroamericana de Administración Pública**

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:
  - Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>
  - En el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica: <http://www.latindex.org>
  - La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: [http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi\\_isapi.dll?IdcService=GET\\_DOC\\_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD\\_QUERY\\_PAGE](http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE)
  - Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
  - METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metabase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>
  - En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP: [http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&qid=65&Itemid=127](http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=65&Itemid=127)
- ◆ Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**  
**Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049**  
**Teléfonos Oficinas Centrales: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674**  
**Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287**  
**Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)**  
**Web site: <http://www.icap.ac.cr>**

---

## Corporaciones transnacionales en la caficultura salvadoreña y el desarrollo sostenible de la Zona Occidental de El Salvador\*

Gilma Sabina Lizama Gaitán\*\*

EN ESTE ARTÍCULO SE IDENTIFICAN LAS DIFERENTES ESTRATEGIAS EMPLEADAS POR UN GRUPO DE CORPORACIONES TRANSNACIONALES PARA VINCULARSE CON LOS PRINCIPALES BENEFICIOS CAFETALEROS SALVADOREÑOS, CON EL PROPÓSITO DE CONSOLIDAR CUOTAS DE MERCADO PARA ABASTECERSE DEL GRANO DE CAFÉ, ESPECÍFICAMENTE EN LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR; ADEMÁS SE CONSTRUYEN INDICADORES COMO UNA APROXIMACIÓN DEL ESTADO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DICHA ZONA, ASOCIÁNDOLOS CON LA INTENSIDAD DE PRESENCIA DE CORPORACIONES TRANSNACIONALES.

PALABRAS CLAVES: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA; CORPORACIONES TRANSNACIONALES; CADENA GLOBAL DE MERCANCÍAS; CADENA GLOBAL DEL CAFÉ; DESARROLLO SOSTENIBLE

THIS ARTICLE DISTINGUISHES THE DIFFERENT STRATEGIES EMPLOYED BY TRANSNATIONAL CORPORATIONS WHICH HAVE COMMERCIAL AND CONTRACTUAL ENCHAINMENT WITH THE MAIN SALVADORANS COFFEE MILLS IN THE WESTERN REGION OF EL SALVADOR. RELATIONSHIPS BETWEEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION AND PRESENCE OF MULTINATIONALS ARE ANALYZED THROUGHOUT INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THAT AREA AND INTENSITY OF TRANSNATIONAL CORPORATIONS PRESENCE.

KEY WORDS: FOREIGN DIRECT INVESTMENT; TRANSNATIONAL COMPANIES; GLOBAL COMMODITY CHAINS; GLOBAL COFFEE CHAINS; SUSTAINABLE DEVELOPMENT

### Introducción

A pesar de que en El Salvador no se dispone de registros oficiales

sobre la presencia de Corporaciones Transnacionales (CTN) en la cadena de café y mucho menos de cifras

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas. celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

\*\* Magister Scientiae en Política Económica con énfasis en Economía Internacional. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador.

Correo electrónico:

[gilmasabina@yahoo.com](mailto:gilmasabina@yahoo.com)

Rec bido: 14 de marzo del 2016.

Aceptado: 25 de marzo de 2016

que indiquen la presencia de Inversión Extranjera Directa (IED) en dicha cadena, es importante hacer notar el vínculo que establecen los cafetaleros con este tipo de CTN. Según la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE, 2006, pág. 16) en el contexto de la cadena global no se puede negar la importancia que tiene para determinados agentes el vínculo con este tipo de entidades, ya que en algunos casos, supone contar o no con ventajas en términos de lograr acceso a un comprador seguro, obtener precios arriba de los del mercado, financiamiento, proyectos sociales y ambientales, entre otras facilidades.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2010, pág. 85), la apertura de El Salvador a la IED y al comercio internacional, significa que las empresas locales han estado relativamente expuestas a presiones competitivas internacionales y enlaces horizontales. Esto ha contribuido a que diversas firmas nacionales alcancen buenos estándares de eficiencia y competitividad. Los enlaces hacia adelante también han sido relativamente significativos, especialmente por medio de las numerosas franquicias minoristas y de comida rápida de Estados Unidos. En la mayoría de casos, las CTN no desean trabajar como enclaves y encuentran que es más rentable obtener localmente un porcentaje significativo de sus suministros. Además, los enlaces o vínculos contractuales continuos entre compañías nacionales y CTN establecidas

aquí son uno de los principales canales por medio del cual se puede beneficiar la economía en general de la IED, vista como oportunidades para reforzar la capacidad de los proveedores, para que se conviertan en exportadores y eventualmente se internacionalicen.

Los autores (Vachon & Mao, 2008, págs. 1552-1560), exploran a escala nacional las relaciones potenciales entre las cadenas de abastecimiento y el desarrollo sostenible. Para ello utilizan la noción de la fortaleza, que en el ámbito nacional es definida como la disponibilidad y calidad de las organizaciones que participan en esta. Los autores proponen ligar empíricamente esta noción con las dimensiones del desarrollo sostenible, en términos de un desempeño ambiental, las prácticas corporativas ambientales y la sostenibilidad social. Esto ha sido considerado mediante las relaciones entre la gestión de la cadena de abastecimiento con la de tipo ambiental, y utiliza diferentes terminologías (cadena, sostenibilidad y desarrollo local).

En vista que la IED es considerada como una fuente de financiamiento para los países subdesarrollados o como medio para adquirir nuevas tecnologías; donde lo que se procura es tener mejor acceso a mercados, vía diferenciación de productos o mayor valor agregado. Sin embargo, sería interesante analizar si este tipo de instrumento es capaz de promover procesos de desarrollo amigables con el medio ambiente y socialmente sostenible. En este sen-

tido se vuelve necesario realizar un análisis acerca de la estructura de los procesos productivos, identificando la estrategia de inserción dentro de la cadena de las empresas de capital transnacional, así como el posible vínculo de estas con procesos de desarrollo sostenible.

Bajo el enfoque conceptual de Cadenas Globales de Mercancías (CGM), planteado por (Gereffi & Korzeniewicz, 1994) se analiza la estructura de la cadena de café en El Salvador y se identifican las CTN a partir de las estrategias usadas para vincularse a productores locales. La sostenibilidad se analiza a partir de la definición de desarrollo sostenible, acuñada por las Naciones Unidas, presentada en el Informe Brundtland en 1987 (Gómez de Segura, págs. 15-17) en el cual se plantea la necesidad de incorporar la dimensión medio ambiental al concepto de desarrollo tradicionalmente utilizado; es decir, ahora se consideran tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental. Por otro lado, también se hace uso de herramientas matemático-estadísticas para la construcción de indicadores que permitan una aproximación a la interpretación del estado de desarrollo de la zona en estudio.

### **Caficultura salvadoreña: generalidades y estructura de la cadena**

El territorio salvadoreño se divide en catorce departamentos, los cuales agrupados se subdividen en zonas o regiones. Existen 3 que conforman la región occidental, 7 que integran la región central y 4 que forman la región oriental. En el cuadro 1 se presenta el total de caficultores, según región y porcentaje de participación. La región occidental es la que aglutina al mayor número de caficultores y la mayor superficie cultivada.

Según el Consejo Salvadoreño del Café (CSC) las variedades predominantes cultivadas en el país son, en orden de importancia: Bourbon, cultivado entre los 800 y 1200 metros sobre el nivel del mar (msnm); Pacas, que es una mutación de la variedad Bourbon y reportada en el departamento de Santa Ana desde 1949 y cultivada entre los 500 y 1000 msnm; Pacamara, cultivada entre los 900 a 1500 msnm; y otras variedades en mucha menor cuantía como Caturra, Catuai y Catisic.

---

## CUADRO 1

### EL SALVADOR

#### NÚMERO DE CAFICULTORES SEGÚN REGIÓN Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN

2009

Región	Número de caficultores <sup>1/</sup>	%	Superficie (MZ) <sup>2/</sup>	%
Occidental	7,655	45.04	109,448	50.29
Central	5,502	32.37	65,332	30.02
Oriental	3,838	22.58	42,848	19.69
<b>Total país</b>	<b>16,995</b>	<b>100.00</b>	<b>217,628</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de:

1/ MAG y DIGESTYC, 2007-2008

2/ PROCAFE, 2009

---

En la Zona Occidental de El Salvador se encuentra el 45% de los productores de café, concentrándose el mayor porcentaje en el Departamento de Santa Ana con un 21%, seguido de Ahuachapán con un 13.5% y en menor cuantía se encuentra Sonsonate con un 10.5%, según datos mostrados en el cuadro 2.

El CSC tiene registradas 18,812 fincas cafetaleras a nivel nacional, de las cuales 10,779 per-

tenecen a la Zona Occidental. De estas últimas 2,925 se encuentran en el Departamento de Ahuachapán, 5,762 en Santa Ana y 2,092 en Sonsonate. La productividad promedio de cada una de las fincas depende de los costos de producción según extensión cultivada en manzanas (Mz), los cuales también varían en cada cosecha. Durante la cosecha 2010/2011 los costos y la productividad fueron los que se muestran en el cuadro 3.

**CUADRO 2**  
**EL SALVADOR**  
**NÚMERO DE CAFICULTORES DE LA ZONA OCCIDENTAL**  
**Y RESTO DEL PAÍS, 2009**

Departamentos de la Zona Occidental y resto del país		Número de caficultores <sup>1/</sup>	%
Zona Occidental de El Salvador	Santa Ana	3,574	21.03
	Ahuachapán	2,295	13.50
	Sonsonate	1,786	10.51
<b>Total Zona Occidental</b>		<b>7,655</b>	<b>45.04</b>
Resto del país		9,340	54.96
<b>Total país</b>		<b>16,995</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de:*

1/ (MAG y DIGESTYC, 2007-2008).

2/ (DIGESTYC, 2009).

**CUADRO 3**  
**EL SALVADOR**  
**COSTO DE PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD SEGÚN ESTRATO**  
**DE FINCAS EN MANZANAS**  
**COSECHA 2010/2011**

Costo/ Rendimiento	Estratos de tamaño de fincas en Manzanas								
	1<5	5<10	10<15	15<20	20<30	30<40	40<50	50<100	≥100
Costo en dólares (qq oro uva)	113.73	105.18	74.18	75.64	65.82	61.20	61.22	59.77	59.05
Rendimiento promedio (qq oro uva/Mz)	10.56	8.75	13.8	10.85	10.84	17.84	17.29	16.72	15.85
<b>Costo total (\$/Mz)</b>	<b>1200.97</b>	<b>920.31</b>	<b>1023.64</b>	<b>820.73</b>	<b>713.47</b>	<b>1091.65</b>	<b>1058.50</b>	<b>999.37</b>	<b>935.89</b>

*Fuente: (PROCAFE, 2011, pág. 22)*

A partir de los datos sobre productividad, se estima que la producción de café para la Zona Occidental fue de 619,759 quintales durante la cosecha 2011/2012, lo cual representa el 38.2% de la producción total del país, ya que esta última equivale a 1,624,211 quintales para ese periodo. De la producción cafetalera perteneciente a la región occidental el 53% corresponde a bajo, el 27% a media altura y el 20% a estricta altura.<sup>1</sup> Además, en esta región se ubica cerca del 68% de los beneficiadores del país, muchos de los cuales además son exportadores y otros poseen vínculos comerciales con exportadores.

De manera general la estructura cafetalera de El Salvador está conformada por: productores, beneficiadores y exportadores; y con mínimo porcentaje de participación se encuentran los intermediarios y los beneficiadores pergamineros. De

esta estructura, resulta interesante resaltar que el 95% de la producción cafetalera va directamente desde los productores hacia los beneficiadores/exportadores; es decir, en grano oro-uva, sin ningún procesamiento o valor agregado. El porqué de este hecho se puede deducir a partir de que el 90% son productores pequeños,<sup>2</sup> con poca o nula capacidad de adquirir financiamiento que le permita agregar valor a su producción.

Además, dentro de la estructura cafetalera existe aproximadamente un 5% de los productores que son clasificados como grandes,<sup>3</sup> teniendo mayor capacidad de vender la producción con algún tipo de procesamiento; es decir, logran realizar la etapa de beneficiado y, además, poseen una integración vertical con los exportadores. En el cuadro 4 se muestra el número de productores, según tamaño de finca.

- 
1. Estricta Altura: producido entre 1,200 y más msn; Media Altura: producido entre 800 y 1200 msnm; Bajo: producido entre 600 a 800 msnm.
  2. En El Salvador, se clasifica como pequeños productores a aquellos que cultivan extensiones menores o iguales a 25 manzanas de terreno.
  3. Son clasificados como grandes productores a aquellos que cultivan más de 50 manzanas de terreno.

**CUADRO 4**  
**EL SALVADOR**  
**NÚMERO DE PRODUCTORES POR TAMAÑO DE FINCA**  
**COSECHA 2009/2010**

Tamaño de finca (Mz).	Número de productores <sup>1/</sup>	%
Menos de 3.0	8,790	51.72
3.0 a 10.0	4,832	28.43
10.1 a 25.0	1,678	9.87
25.1 a 50.0	856	5.04
50.1 a 100.0	518	3.05
100.1 a 150.0	185	1.09
Más de 150.0	136	0.80
<b>Totales</b>	<b>16,995</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: (PROCAFE, 2010, pág. 3).*

Por otra parte, se encuentran los beneficiadores y exportadores, existiendo sesenta y siete de estos activos al 2011, según registros del CSC. Al clasificar a estos beneficios, según el volumen exportado, se observa que la mayoría son pequeños, los cuales se encuentran exportando menos de 20,000 quintales anualmente. Tal es el caso que durante la cosecha 2009/2010, el 81.8% de estos exportaron menos de 20,000 quintales, y solamente cuatro de ellos exportaron más de 100,000 quintales, donde solo uno de estos cuatro exportó más de

200,000 quintales. En el cuadro 5 se puede apreciar un resumen de estos registros.

Importante mencionar que los exportadores están integrados de manera vertical con los beneficiadores, situación que puede resultar diferente en otros países centroamericanos, como por ejemplo el caso de Costa Rica, donde muchas de las cooperativas existentes también son dueñas del beneficiado, otorgándoles con esto un mayor margen de participación en la exportación. Además, en la parte de beneficiado-

**CUADRO 5**  
**EL SALVADOR**  
**NÚMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS**  
**SEGÚN VOLUMEN EXPORTADO, DIFERENTES AÑOS CAFETALEROS**

Volumen exportado/Número de empresas exportadoras	Año cafetalero			
	2001/2002	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Más de 200,000 qq	2	2	3	1
De 100,000 a menos de 200,000 qq	5	4	2	3
De 50,000 a menos de 100,000 qq	5	4	5	3
De 20,000 a menos de 50,000 qq	10	5	6	5
Menos de 20,000 qq	54	57	55	54
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>72</b>	<b>71</b>	<b>66</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CSC.*

res, a nivel nacional también existen beneficios artesanales que por su bajo nivel de tecnificación y de procesado no figuran en las estadísticas que reporta el CSC. En el 2008, según el CSC, se registraron cien beneficios con diferente capacidad instalada y nivel tecnológico; donde veintitrés de ellos procesaban el café exclusivamente para el mercado de cafés comerciales, dieciséis tanto para el mercado comercial como el

gourmet; y los restantes para diferentes nichos de mercado con mayor valor agregado. (CSC, 2008, pág. 23).

**Corporaciones transnacionales: vínculo con los caficultores salvadoreños**

A partir de entrevistas realizadas a informantes clave, entre ellos al Jefe de Estudios Económicos del CSC,<sup>4</sup> se identificó la presencia de la empresa de capital transnacional

4. Tomás Bonilla, Jefe de Estudios Económicos del Consejo Salvadoreño del Café. Entrevista realizada el 7 de junio de 2011.

Neumann Kaffee Gruppe que es un consorcio alemán encargado de financiar proyectos a productores y con presencia en todos los eslabones de la cadena a partir de la adquisición de la empresa Muyshondt Ávila, S.A. de C.V. y la constitución de una empresa local llamada "Tropical Farm Management El Salvador S.A. de C.V."; además, Itochu Corporation, de origen japonés y Cofex Internacional, de origen estadounidense, las cuales están registradas como importadoras, pero a su vez tienen relación comercial y participación accionaria en dos de las empresas beneficiadoras/exportadoras más grandes del país como lo son: la Unión de Exportadores (Unex, S.A. de C.V.) y la Comercial Exportadora (Coex, S.A. de C.V.). También se identificó a la empresa Ecom Coffee Group que es una transnacional cuya matriz se encuentra en Suiza y que opera como comprador en El Salvador. Cada una de ellas tiene formas diferentes de operar dentro de El Salvador.

### ***Neumann Kaffee Gruppe***

Fue creada en 1990, mediante la integración de diversas empresas internacionales: Neumann y Rothfos.<sup>5</sup> Poseen cuarenta y siete empresas en veintiocho diferentes países y estiman tener una cuota de

5. <http://www.nkg.net/aboutus/history>

6. <http://www.nkg.net/aboutus/factsandfigures>

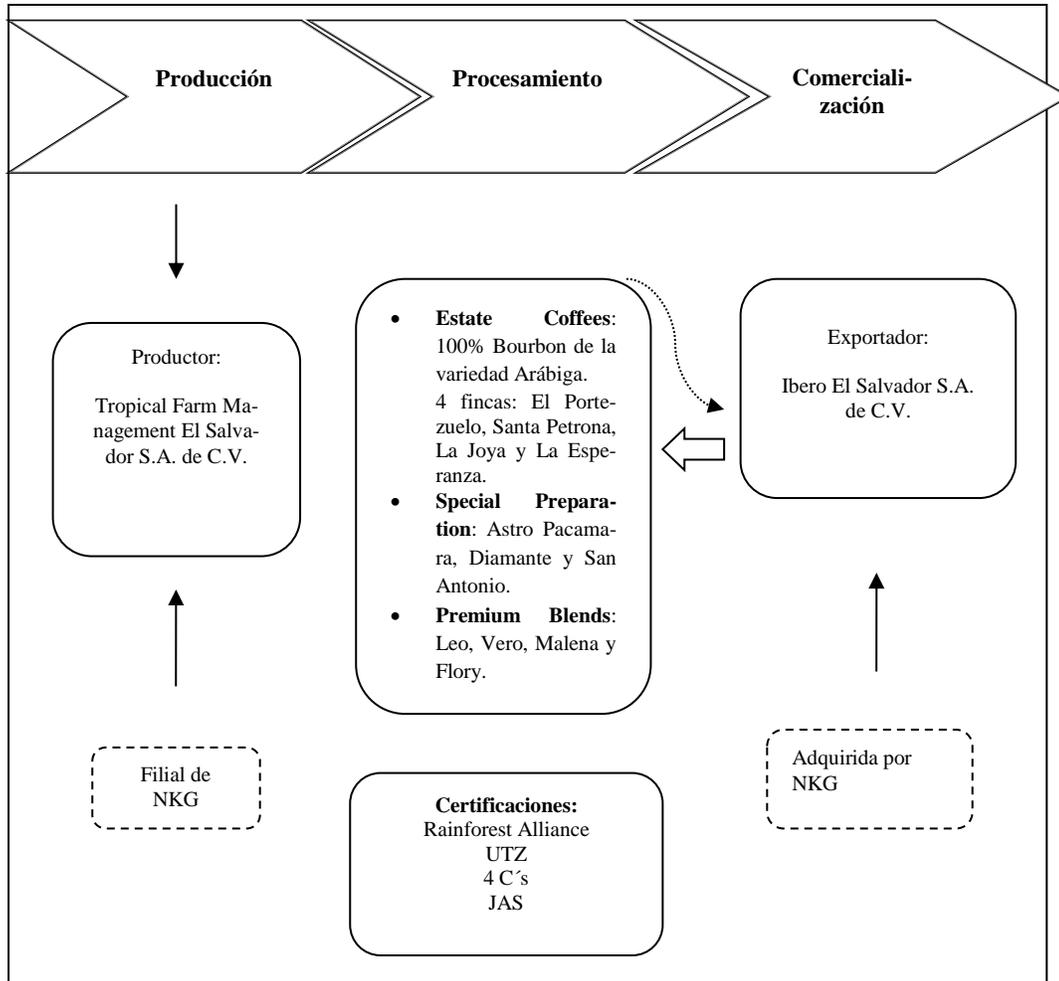
7. <http://es.elsalvadorcafe.com/aboutus>

mercado del 10% de la demanda de café en todo el mundo. Poseen como campos de negocios la parte agrícola, exportación, importación, servicios de logística y financiamiento, en diferentes áreas.<sup>6</sup> En El Salvador opera como exportador a partir de la adquisición de la empresa Ibero El Salvador S.A de C.V., siendo esta una de las empresas líderes que participa con el 16% del mercado de exportación, asegurándose una posición importante como principal comprador de café pergamino y oro de pequeños y medianos beneficiadores suministrando soporte financiero, servicios de cobertura de precios, y soluciones de logística para la mayoría de sus necesidades.<sup>7</sup>

Además, actúa como productor a partir de su filial Tropical Farm Management El Salvador S.A. de C.V., empresa que se encuentra ubicada en un departamento de la Zona Occidental, Departamento de Sonsonate.

En la publicación de la Alianza Global del Café y Otras Materias Primas (GLACC, 2006, pág. 36) se identifica el rol de la transnacional Neumann Kaffee Gruppe en El Salvador, en el cual se establece que es la única empresa de capital transnacional que ha invertido directamente en El Salvador, controlando toda la cadena desde la producción, y realizando el procesamiento y la comercialización de café nacional e internacional. En la figura 1 se esquematiza el actuar de esta CTN.

**FIGURA 1**  
**NEUMANN KAFFEE GRUPPE: SU INTEGRACIÓN VERTICAL**



*Fuente: Elaboración propia.*

Ibero El Salvador S.A. de C.V., es la empresa encargada del procesamiento de los tres tipos de cafés descritos en la figura anterior y los cuales poseen certificaciones, apoyan los esfuerzos de productores y beneficiadores de café para lograr y mantener certificaciones que le garantizan al consumidor final, que las cosas se están haciendo correctamente desde el origen.

### ***Itochu Corporation y Cofex International***

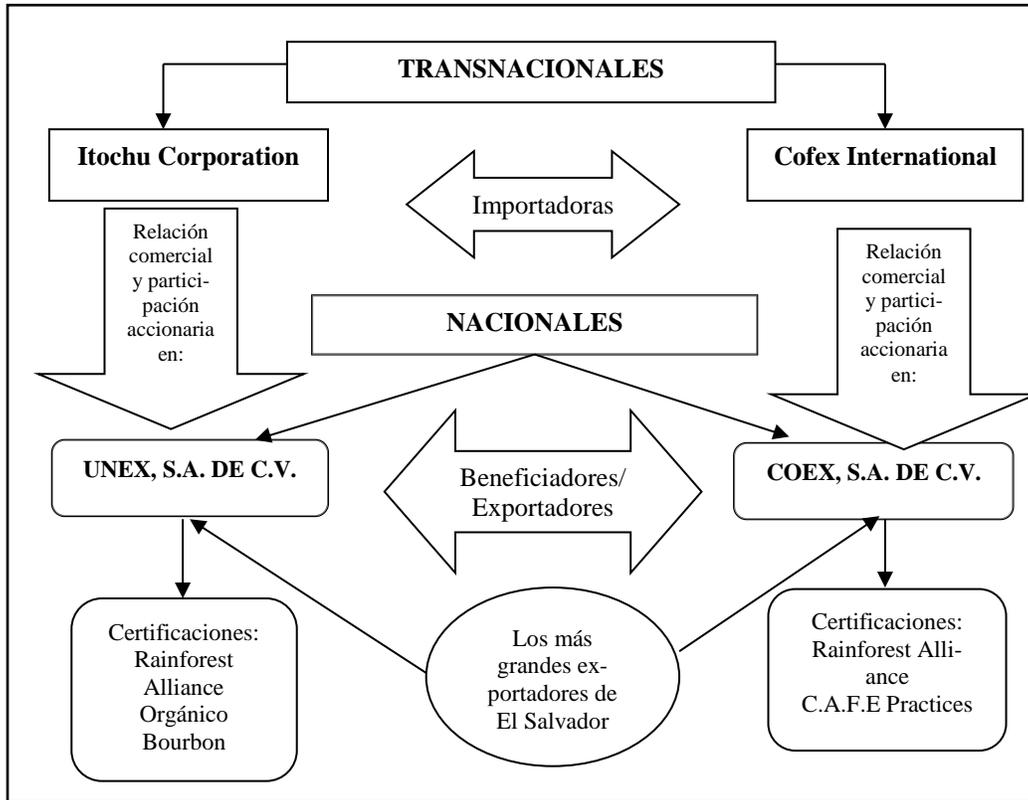
Itochu Corporation es una corporación de empresas de origen japonés, la cual posee un sistema de operación similar a la del grupo Neuman; tiene inversiones en más de ochenta países en el mundo con sus respectivas agencias locales. Esta empresa, tiene inversiones no solo en el sector de alimentos, sino también en textiles, maquinaria, finanzas y seguros, minas, energía, entre otros. Controla, además de la adquisición de materia prima, la dis-

tribución, procesamiento, comercialización y el mercado detallista. En El Salvador y específicamente en el rubro de café, Itochu Corporation, estableció una alianza comercial a través de participación accionaria con la empresa UNEX de capital nacional (GLACC; 2006: 38). Hasta el momento, la empresa UNEX figura como el exportador más grande de El Salvador. Itochu Corporation, además de establecer esta relación con una empresa exportadora, también es uno de los principales compradores tradicionales de café de El Salvador. En la cosecha 2008/2009 compró el 3.42% de la oferta exportable total y en la 2009/2010, el 1.66%.

Por otra parte Cofex Internacional, además de mantener una relación de alianza estratégica con la empresa COEX, se encarga de la comercialización del café a nivel mundial. Durante la cosecha 2008/2009, Cofex Internacional adquirió el 9.47% del total de oferta exportable y durante la cosecha 2009/2010, el 11.86%.

FIGURA 2

ITOCHU CORPORATION Y COFEX INTERNACIONAL: SU INTEGRACIÓN



Fuente: Elaboración propia

**Ecom Coffee Group**

La manera de operar de esta empresa difiere al actuar de las descritas anteriormente. Esta es una multinacional de capital suizo que

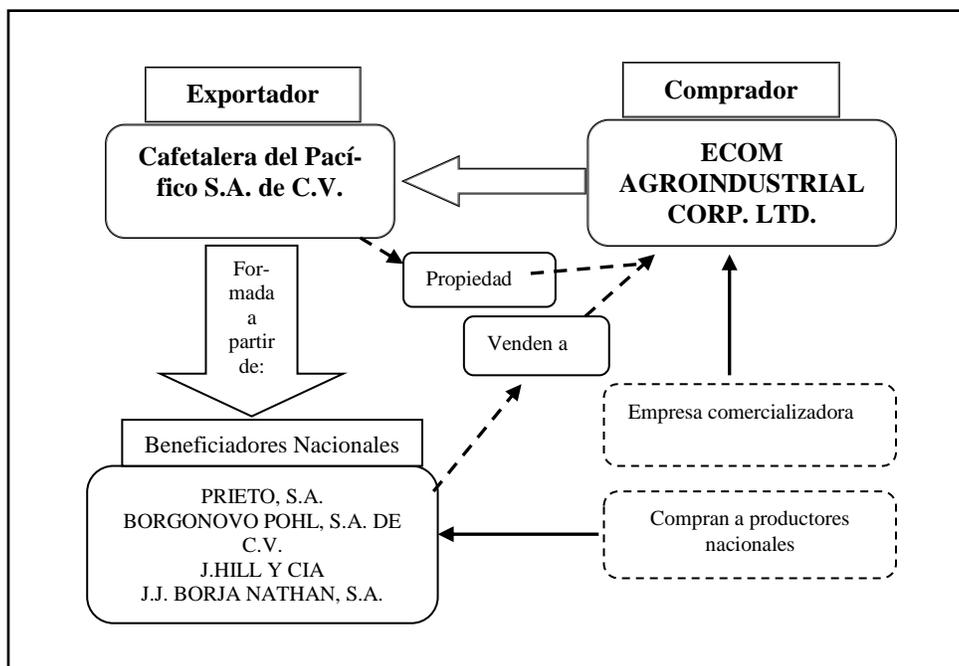
comercializa diferentes bienes de origen agrícola, entre ellos el café, la cual figura como una de las más grandes compradoras de café en El Salvador. En la cosecha 2008/2009 compró el 14.79% del total y en la

del 2009/2010 el 16.24%. Dentro de la industria es considerada líder en productos suaves, posee un programa de café justo apoyado por

Nestlé, mediante el cual ayudan a productores a certificarse en comercio justo.

**FIGURA 3**

**ECOM COFFEE GROUP: SU INTEGRACIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

En El Salvador Ecom ha formado una sociedad local con cuatro grandes beneficiadores nacionales, los cuales han conformado la empresa Cafetalera del Pacífico S.A. de C.V., siendo esta la que figura como exportadora.

Con los datos que se muestran en el Cuadro 6 se pueden apreciar las diferentes cuotas de poder de mercado que poseen las principales empresas dentro del mercado del café salvadoreño.

**CUADRO 6**  
**EL SALVADOR**  
**PRINCIPALES COMPRADORES DE CAFÉ**  
**COSECHA 2009/2010**

<b>REGISTROS DE COMPRAS POR COMPRADOR, COSECHA 09/10. PERIODO 01-10-2009 AL 30-09-2010</b>		
<b>Comprador</b>	<b>QQ</b>	<b>%</b>
TALOCA GMBH (LLC)	58,597.50	29
ECOM AGROINDUSTRIAL CORP. LTD.	32,925.00	16
PANAMERICAN COFFEE TRADING CO. S.A.	28,500.00	14
COFEX INTERNATIONAL	24,037.50	12
KEN GABBAY COFFEE LTD.	8,625.00	4
PARAGON COFFEE TRADING CO.	7,875.00	4
ROYAL COFFEE, INC.	7,875.00	4
FALCON COMMODITIES LTD.	4,950.00	2
RGC COFFEE INC.	4,950.00	2
BERNHARD BENECKE COFFEE GMBH	4,575.00	2
ITOCHU CORPORATION	3,375.00	2
OTROS	16,455.00	8

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos registrados por el CSC.*

El vínculo que poseen estas CTN con los caficultores locales se establece a partir de las diferentes estrategias empleadas. La identificación de estas estrategias se hizo por medio de consultas con agentes claves conocedores del tema, como lo son: Tomás Bonilla (CSC); Daniel

Flores (MAG); Ana Iris Martínez (FUNDE); Sigfredo Benítez (presidente del Foro de Café y gerente de una cooperativa de café que es productora, beneficiadora y exportadora) y Ernesto Telles (Representante de una transnacional, ECOM).

La novedad, que se está convirtiendo en práctica común, es que las empresas especializadas en la comercialización del café en el ámbito internacional están también incursionando hacia atrás en los segmentos de producción, beneficiado y exportación; con lo que ejercen mayor control sobre la cadena. En ese sentido, la concentración del negocio del café se da en dos niveles. Uno a escala interna y el otro trasciende las fronteras de los países productores. Compañías como Nestlé, Kraft Food Inc., Procter & Gamble y Sara Lee; controlan el 70% del negocio del café tostado y molido a escala mundial. Mientras que *The Neumann*

*Kaffee Gruppe; Taloca AG; Cofex International, Volcafé, Itochu Co.*; controlan el negocio de compra-venta de café, en los países productores. Es en este nivel, que las implicaciones para los pequeños gremios exportadores nacionales, son más sentidas, (GLACC, 2006, pág. 43).

Las estrategias más comunes identificadas son: establecimiento de alianzas comerciales, otorgamiento de financiamiento a productores nacionales, brindar asistencia técnica para certificarse, dentro de las más relevantes. Cada una de estas se resume a continuación.

## CUADRO 7

### EL SALVADOR

#### PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN A LA CADENA DE CAFÉ POR LAS CORPORACIONES TRANSNACIONALES: UNA COMPARACIÓN

Estrategia	Corporación	Análisis
Alianzas Comerciales con Beneficiadores/Exportadores Nacionales	Neumann Kaffee Gruppe Ecom Coffee Group	En el caso de fusiones de empresas nacionales, les permite a las transnacionales controlar, además, la cadena nacional de café y asegurarse el abastecimiento del grano.
Otorgamiento de Financiamiento a Productores	Neumann Kaffee Gruppe Ecom Coffee Groupe Itochu Corporation a través de UNEX	En el caso de participación accionaria, la empresa nacional se asegura una mayor cuota de mercado y la transnacional el poder controlar la cadena de suministro.

Asistencia Técnica para logro de Certificaciones	Ecom Coffe Group	El poseer programas de financiamiento para el logro de certificaciones a productores, mejora la imagen de la transnacional vista desde los consumidores en el exterior y les permite mantenerse o aumentar la cuota de mercado internacional.
Alianzas Estratégicas	Cofex Internacional a través de COEX	El caso de COEX, que también tiene operaciones en otros países (Honduras y Guatemala) y a la vez forma parte de una transnacional, el objetivo es ampliar la participación de mercado.
Otras	Nestle, Kraft Food Inc., Procter & Gamble y Sara Lee	Estas tienen presencia a través de alianzas que establecen con sus principales casas comercializadoras, como: Cofex Internacional, Taloca Ag, Volcafe/Switzerland Ltd, Mercon Coffee Corp., Ecom Agroindustrial Corp. Ltd., entre otros. Les permite una integración vertical entre las principales empresas tostadoras y las empresas comercializadoras que tienen presencia en los países productores, las cuales cumplen la función en la cadena internacional de conectar a los países productores de café con los países consumidores.

Fuente: Elaboración propia.

### Transnacionales y desarrollo sostenible: Zona Occidental de El Salvador

Una vez identificadas las estrategias empleadas por las CTN que poseen vínculos con cafetaleros nacionales, en esta sección se realiza un análisis del desarrollo sostenible de los municipios que pertenecen a los departamentos de la Zona Oc-

cidental, en busca de identificar si existe algún tipo de nexo entre el estado de desarrollo y el nivel de presencia de CTN.

El desarrollo sostenible se analiza a partir del análisis de tres dimensiones que vinculan la eficiencia económica, la equidad social y la conservación ambiental, o el triángulo de la sostenibilidad.

En este sentido, para la construcción de índices de desarrollo se emplea la metodología del Índice Integrado de Desarrollo Sostenible (IIDS), iniciando con la selección de la unidad de análisis (municipios de la Zona Occidental de El Salvador), se definen las dimensiones a considerar (económica, social y ambiental) y se establecen los niveles máximos y mínimos para cada una de las variables consideradas por dimensión, los cuales provienen de los límites de fluctuación de los valores observados a partir de un valor promedio, ya que existían valores atípicos entre los datos observados y tanto la media como la mediana de la distribución son valores bastante cercanos.

Luego, se estandarizan los datos para viabilizar el análisis comparativo. Se transformó el valor de los diferentes indicadores a una misma escala, cuyos valores se encuentran entre cero y uno. Para ello se utilizó un tipo de función sigmoide, función de relativización, la cual sirve de base para el análisis. Además, este procedimiento requiere que se defina el tipo de relación que cada uno de los indicadores tiene con el entorno general del desarrollo; es decir, hay que establecer si éste tiene una relación positiva o negativa con el desarrollo.

El índice que resulta permite analizar la evolución de una unidad de análisis a través de un periodo de tiempo determinado y/o establecer un análisis comparativo entre diferentes unidades de análisis para un

momento específico en el tiempo. Conforme el valor del índice se aproxima a 1, el sistema tiene un mejor desempeño de desarrollo; situación contraria en la medida que se aproxima a cero. Además, es posible determinar la contribución de cada una de las dimensiones al índice general mediante el cálculo de un índice por dimensión.

Esta metodología plantea como esquema gráfico el Método de la Telaraña, al cual se ha dado en denominar Biograma. Este diagrama multidimensional y los índices respectivos representan gráficamente el "estado de un sistema". En el Biograma se utilizan cinco colores para caracterizar fácilmente el estado de desarrollo sostenible de la unidad de análisis. Cuando el área sombreada equivale a un índice por debajo de 0.2, este se representa en rojo, simbolizando un estado del sistema con una alta probabilidad de colapso. Para niveles entre 0.2 y 0.4 se utiliza el color anaranjado, indicando una situación crítica. De 0.4 a 0.6 el color es amarillo, correspondiendo a un sistema inestable. De 0.6 a 0.8 la representación es en azul, simbolizando un sistema estable. Finalmente de 0.8 a 1.0 el color es verde y se considera como la situación óptima del sistema. Para más detalles consultar (Sepúlveda, 2008, págs. 28-42).

El estado del desarrollo sostenible de los municipios de la Zona Occidental de El Salvador, se establece a partir de los indicadores, por variable y dimensión, que se presentan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 8**

**ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR  
INDICADORES UTILIZADOS PARA EL CÁLCULO  
DEL ÍNDICE DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

Dimensión	Variabes	Indicador*	Relación con el desarrollo**
Económica	E1: Desempleo	% de la población económicamente activa que se encuentra desocupada.	Negativa
	E2: Empleo Sector Primario	% de la población económicamente activa que se halla ocupada en el sector primario de la economía.	Positiva
	E3: Recibe remesas	% de la población de 10 años y más que recibe ayuda económica del exterior.	Positiva
Social	S1: Analfabetismo	% de la población de 10 años y más que no sabe leer ni escribir.	Negativa
	S2: Acceso a agua potable	% de hogares con acceso a agua potable por cañería dentro o fuera de la vivienda.	Positiva
	S3: Acceso a electricidad	% de hogares con acceso a electricidad.	Positiva
	S4: Sin servicio sanitario	% de hogares que no poseen servicio sanitario en su vivienda.	Negativa
Ambiental	A1: Servicio diario de agua	% de hogares que reciben agua potable por más de 4 horas diariamente.	Positiva
	A2: Tiran aguas servidas a calle o aire libre	% de hogares que tiran las aguas servidas a la calle o al aire libre.	Negativa
	A3: Queman o entierran la basura	% de hogares que queman o entierran la basura.	Negativa
	A4: Tiran basura a calle, barranca o predio baldío	% de hogares que tiran la basura a la calle, barranca o predio baldío.	Negativa
	A5: Uso de leña para cocinar	% de hogares que utilizan leña para cocinar.	Negativa
	A6: Superficie forestal con manejo de bosque natural	% de la superficie forestal que tiene manejo de bosque natural y no como plantación.	Positiva

\* Datos a utilizar obtenidos de: (MAG y DIGESTYC, 2007-2008) y (DIGESTYC, 2007).

\*\* Relación positiva: a mayor valor del indicador, mayor impacto positivo en el desarrollo.  
Relación negativa: a mayor valor del indicador, mayor impacto negativo en el desarrollo.

Fuente: *Elaboración propia.*

Con los indicadores de la dimensión económica se pretende medir el nivel de ingresos que posee la población en estudio y la influencia que tiene el sector primario como fuente de empleo. Los de la dimensión social incorporan datos para medir el bienestar de la población a partir del acceso a los servicios básicos de los hogares y la educación mínima que deben poseer. Por último, a partir de los indicadores del manejo que se les da a las aguas servidas, la disposición final de la basura y el uso de leña para cocinar se pretende medir el nivel de contaminación al que está propensa esta población; y con los

indicadores de disponibilidad diaria de agua de calidad (potable) y el bosque natural con que cuentan los municipios en estudio, la parte positiva de una mejor salud por la calidad de agua y todos los beneficios de que puede disfrutar una población que cuenta con superficie boscosa.

A partir de los indicadores descritos en el Cuadro 8 se calcula un índice por dimensión, para luego hacer un integrado de los índices de las tres dimensiones que permiten clasificar el nivel de desarrollo de cada municipio y el promedio por departamento. Los resultados son los siguientes:

**CUADRO 9**  
**ÍNDICES POR DIMENSIÓN E ÍNDICE INTEGRADO DE DESARROLLO SOSTENIBLE (IIDS), POR DEPARTAMENTO DE LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR**

Departamento	Dimensiones			Valor promedio del Índice	Estado general de desarrollo sostenible
	Económica	Social	Ambiental		
Ahuachapán	0,49	0,45	0,52	0,48	Inestable
Santa Ana	0,59	0,61	0,52	0,58	Inestable
Sonsonate	0,42	0,43	0,50	0,45	Inestable

*Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda y Censo Agropecuario, 2007-2008.*

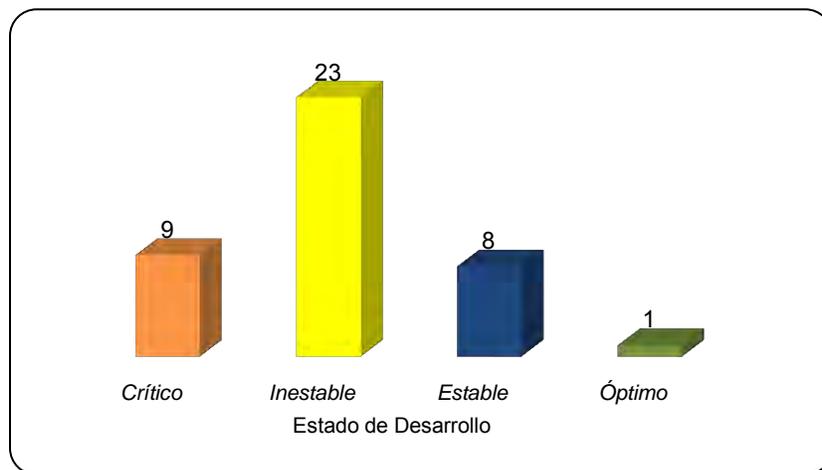
Estos resultados son valores promedio de los municipios de cada departamento, lo cual significa que no todos son clasificados como estado de desarrollo inestable. En los

siguientes gráficos se observa el número de municipios, según estado de desarrollo y como un sistema en su conjunto:

---

### GRÁFICO 1

#### NÚMERO DE MUNICIPIOS DE LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR, SEGÚN ESTADO DE DESARROLLO ESTIMADO

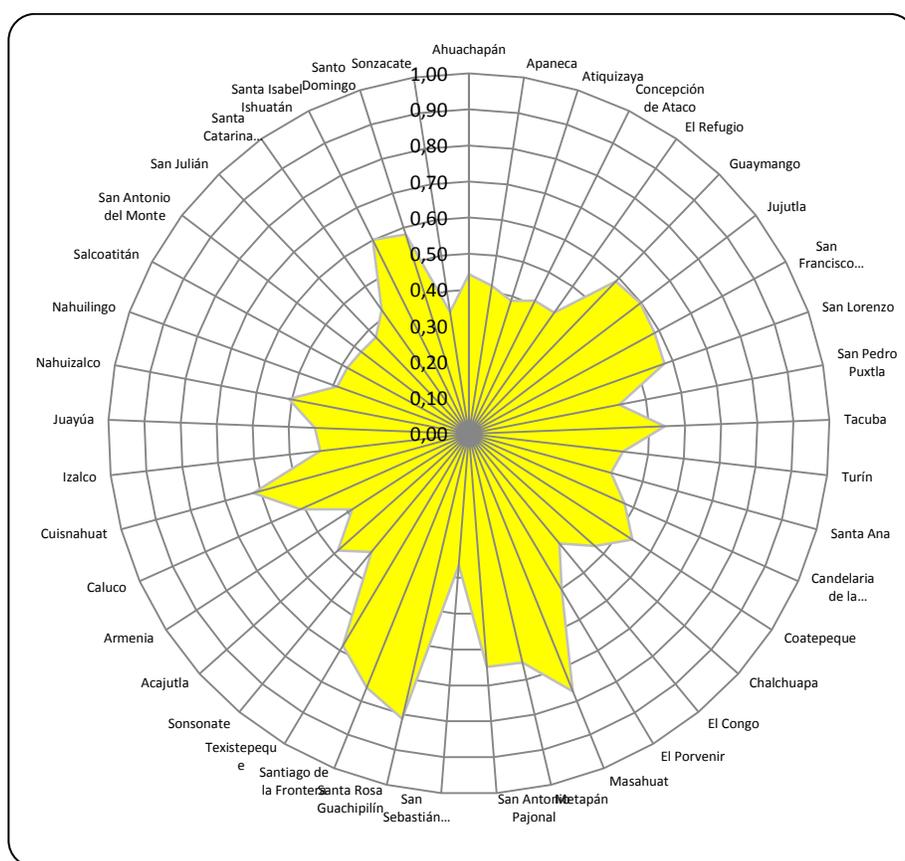


Fuente: Elaboración propia.

---

**FIGURA 4**

**BIOGRAMA DEL ÍNDICE INTEGRADO DE DESARROLLO SOSTENIBLE  
POR MUNICIPIO DE LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR**



Fuente: *Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda y Censo Agropecuario, 2007.*

En vista que se logró clasificar a los departamentos de la zona, según estado de desarrollo, ahora se presenta el nexo que poseen las CTN con los caficultores, según estrategia de inserción predominante. La inserción de la IED en la cadena del café se aproxima por medio de la

presencia de las CTN a partir del número de manzanas cultivadas en cada municipio cafetero de la zona y la cantidad de manzanas cultivadas por los clientes de los beneficios nacionales que tienen alianzas o convenios con las CTN.

### CUADRO 10

#### CORPORACIÓN TRANSNACIONAL Y ESTRATEGIA PREDOMINANTE EN LOS DEPARTAMENTOS DE LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR

2012

Departamento	Porcentaje del área cultivada (MZ) de los clientes que proveen el canal de suministro a las CTN				CTN predominante <sup>1</sup>	Estrategia predominante
	<i>Ecom Coffee Group</i>	<i>Itochu Corporation</i>	<i>Neumann Kaffee Gruppe</i>	<i>Cofex International</i>		
Ahuachapán	42	45	9	4	<i>Itochu Corporation</i>	Alianzas comerciales
Santa Ana	53	41	3	3	<i>Ecom Coffee Group</i>	Asistencia técnica
Sonsonate	50	37	5	8	<i>Ecom Coffee Group</i>	Asistencia técnica

1. La que posee mayor porcentaje de clientes en el departamento.

**Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el CSC.**

A partir de ellos, se establece el tipo de relación existente entre los caficultores y las CTN. Sin embargo, es importante mencionar que esta relación no es directa, ya que la relación comercial es entre los caficultores de la zona y los beneficios

nacionales que poseen relaciones con las CTN, tal como se especificó en la sección anterior. Es a partir de ello que se ha logrado obtener indicadores aproximados que indiquen el nivel de presencia de estas CTN, el cual se contrasta con el estado de

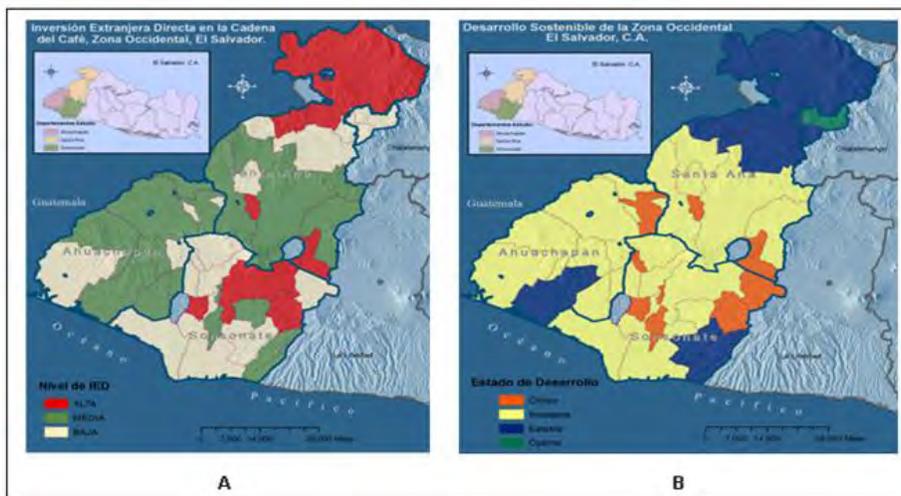
desarrollo sostenible para inferir a cerca de la influencia que posee la presencia de CTN en el desarrollo de la zona en estudio. A efectos de realizar el análisis se establecen rangos de aproximación de intensidad de la presencia de las CTN, mediante los cuales se define como nivel bajo a los ayuntamientos que poseen menos del 20% de presencia de estas CTN, como nivel medio a los municipios con una presencia de

20% a menos de 40%, y como nivel alto a las circunscripciones con presencia superior al 40%.

Para una aproximación visual, en la Figura 5 se muestran los mapas de la zona, con diferentes colores según intensidad de la presencia de IED y según la clasificación de desarrollo de cada municipio de los departamentos de la Zona Occidental.

**FIGURA 5**

**MARCACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA OCCIDENTAL DE EL SALVADOR, SEGÚN NIVEL DE INTENSIDAD DE IED Y DESARROLLO SOSTENIBLE**



*Fuente: Elaboración propia.*

Una primera muestra es que muchos de los municipios con mayor presencia de CTN que son clasificados como un nivel de IED alta (color rojo de la parte A), también presentan un nivel de desarrollo estable (color azul de la parte B), pero también hay varios ayuntamientos clasificados con intensidad media de IED y el nivel de desarrollo es inestable (colores verde y amarillo, respectivamente). Santa Rosa Guachipilín es el único municipio con

clasificación de desarrollo óptimo y posee un nivel de IED baja, ya que en dicho ayuntamiento no hay presencia de las CTN.<sup>8</sup>

Con el propósito de evaluar si existen diferencias significativas entre los tres niveles de IED establecidos y su relación con el IIDS, se realizó un análisis de varianza, comparando medias a partir del análisis de varianzas de un factor; lo cual dio como resultado lo siguiente:

**CUADRO 11  
ANÁLISIS DE VARIANZAS DE UN FACTOR**

IIDS	Suma de cuadrados (ANOVA)	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Intergrupos	.037	2	.019	1.287	.288
Intragrupos	.553	38	.015		
Total	.591	40			
HSD de Tukey					
CLAS_IED		N		Subconjunto para alfa = .05	
Alta		7		.4600	
Media		16		.4813	
Baja		18		.5339	
Sig.				.317	

Se muestran las medias para los grupos en los subconjuntos homogéneos.

- Usa el tamaño muestral de la media armónica = 11.498.
- Los tamaños de los grupos no son iguales. Se utilizará la media armónica de los tamaños de los grupos. Los niveles de error de tipo I no están garantizados.

*Fuente: Elaboración propia mediante el programa estadístico SPSS.*

8. Se debe tener cuidado con este resultado, ya que el tamaño del municipio y del área destinada al cultivo de café es bastante pequeño en comparación con otros.

La hipótesis bajo la cual se analizan los datos es que existe igualdad de medias y, con un nivel de significancia de 5%, es aceptada esta hipótesis. A partir del estadístico F se refleja el grado de parecido entre las medias que se están comparando, y este es estadísticamente significativo a un nivel de significancia de 0,288, el cual es considerablemente mayor a 0,05 que es el valor utilizado como parámetro de significancia estadística. Esto significa que los grupos formados sobre la clasificación de la IED (alta, media y

baja), también denominada factor es independiente del IIDS.

Mediante este análisis se muestra que no hay una relación estadísticamente significativa entre la intensidad de presencia de CTN y el estado de desarrollo sostenible de Zona Occidental de El Salvador. Sin embargo, al realizar un análisis de regresión simple se observa una relación inversa entre ambos aspectos, tal como se muestra en la siguiente tabla:

## CUADRO 12

### ANÁLISIS DE REGRESIÓN LINEAL SIMPLE

	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Error típ.	Beta	B	Error típ.
(Constante)	.554	.031		18.094	.000
IED	-.002	.001	-.326	-2.153	.038

Fuente: Elaboración propia haciendo uso del paquete estadístico SPSS 15

El modelo estimado es:

$$IIDS = 0.554 - 0.002IED$$

Donde:

IIDS = Índice Integrado de Desarrollo Sostenible, variable explicada.

IED = Inversión Extranjera Directa, variable explicativa.

Este modelo presenta un coeficiente de determinación ( $r^2$ ) de 0.106; de manera que la presencia de IED insinúa una repercusión negativa sobre el IIDS equivalente a 0.002; donde el modelo en general

explica dicho comportamiento en un 10,6%.

En este sentido pareciera que las prácticas realizadas por las empresas líderes de la cadena de café, que consisten en brindar asistencia técnica, otorgar financiamiento a productores y creación de alianzas comerciales; no fortalecen la capacidad del sector, pues estas se enfocan en construir plataformas de exportación hacia los países desarrollados sin generar los derrames tecnológicos y medioambientales que se espera contribuyan a mejorar el actuar de los productores locales dentro de la cadena. Esto por cuanto las estrategias que han utilizado las CTN para insertarse a la cadena se dan en un marco de gobernanza cautiva, que mantiene subordinados a los productores respecto a los grandes compradores; a lo que se agrega una cadena de valor tipo jerárquica en el segundo eslabón de la cadena, (Díaz Porras & Valenciano Salazar, 2012, págs. 16-17), dada una marcada integración vertical entre beneficiadores/exportadores. Todo configura una cadena de abastecimiento bajo la coordinación de las CTN, lo cual da lugar también a la existencia de cierto tipo de integración horizontal entre un reducido número de empresas beneficiadoras/exportadoras nacionales y las CTN. Estos son factores que no permiten generar encadenamientos productivos con beneficios para todos los miembros de la cadena, por igual, y por lo tanto, que ello no se refleje en una me-

oría de los indicadores antes mencionados.

## Conclusiones

La estructura de la cadena global del café en El Salvador está conformada en un 90% por productores pequeños, donde el 95% de la producción va directo de la finca al beneficiado; existiendo una gobernanza cautiva en este primer eslabón; y una integración vertical entre beneficiadores/exportadores, identificándose una gobernanza jerárquica en este segundo eslabón. Por lo que se considera necesario llevar a cabo una política de fortalecimiento de las organizaciones de productores para pasar de esa relación cautiva a una que les permita escoger a sus compradores.

Al identificar la presencia indirecta de las CTN: Neumann Kaffee Gruppe, Ecom Coffe Group, Itochu Corporation y Cofex International, a partir de las diferentes estrategias para vincularse a los productores locales, como son: establecimiento de alianzas comerciales con beneficiadores/exportadores nacionales; financiamiento a productores; asistencia técnica para certificarse y alianzas estratégicas para ampliar la participación de mercado; también se identifica que es necesario revisar las políticas de atracción de IED, de manera de crear las condiciones internas que garanticen encadenamientos con productores locales,

donde se brinde un trato no discriminatorio para los pequeños productores en la normativa (Ley de Inversiones); promover procesos de mejora (Upgrading) en la forma de producir, otorgándole un rol fundamental al CSC y a PROCAFE, en cuanto a la asistencia técnica.

Según los tres niveles de intensidad de IED (bajo, medio y alto), de los 41 ayuntamientos pertenecientes a la Zona Occidental de El Salvador, 18 se clasificaron como nivel de IED bajo, 16 con nivel medio y 7 con nivel alto. En el departamento de Santa Ana se ubica el mayor número de circunscripciones con nivel alto, luego, le sigue el departamento de Sonsonate y Ahuachapán es el que no posee municipios con niveles de IED alto.

En cuanto a los indicadores utilizados para aproximar el desarrollo de la zona se encontró que, en promedio, los tres departamentos de la Zona Occidental presentan un desarrollo sostenible inestable, pero no obstante, existen algunos municipios que reflejan un mayor nivel de desarrollo en el sentido de clasificarse como estable. Santa Rosa Guachipilín, perteneciente a Santa Ana, fue el único clasificado como desarrollo óptimo, con un IIDS cercano al límite inferior de esta clasificación el cual es equivalente a 0,81. Del total de los cuarenta y un ayuntamientos analizados, veintitrés fueron clasificados como desarrollo inestable, nueve como *crítico* y ocho como

*estable*. Sonsonate es el que muestra el mayor número de circunscripciones con desarrollo crítico y Ahuachapán el que posee el mayor número de municipios con desarrollo *inestable*.

Por otra parte, a partir del análisis de varianza se determinó que no existen diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la intensidad de la presencia de IED y el estado de desarrollo sostenible de los municipios pertenecientes a la zona en estudio. Sin embargo, de manera general el análisis de regresión lineal establece una relación inversa entre ambos aspectos, donde el modelo obtenido explica el comportamiento del IIDS en 10,6% por la influencia de la IED, la cual es inversa equivalente a 0.002. De manera desagregada, por cada dimensión, refleja que la IED posee mayor influencia en la dimensión ambiental.

En este sentido y considerando el marco de políticas y reglas establecidas sobre la afluencia de inversiones en El Salvador, como lo es la Ley de Inversiones, a partir de los incentivos otorgados a la IED y los resultados obtenidos en la presente investigación, es conveniente fortalecer la institucionalidad a fin de que se puedan establecer reglas claras de atracción de IED sin perjudicar a los actores nacionales, para que estos logren escalar en la cadena de valor y se pueda incorporar ventajas dinámicas, ya no solo las estáticas basadas en bajos costos.

## Referencias

- CSC. (2008). *Diagnóstico sobre el Consumo de Café*. San Salvador, El Salvador.
- Díaz Porras, R., & Valenciano Salazar, J. A. (2012). Gobernanza en las Cadenas Globales de Mercancías/Valor: Una revisión conceptual. *Economía y Sociedad*.
- DIGESTYC. (2007). *VI Censo de Población y Vivienda de El Salvador*. San Salvador, El Salvador.
- DIGESTYC. (2009). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiple (EHPM)*. San Salvador, El Salvador.
- FUNDE. (2006). *Mejorando las cadenas agroalimentarias de Centroamérica*. San Salvador, El Salvador.
- Gereffi, G., & Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Westport, Connecticut London: Praeger Publishers.
- GLACC. (2006). *Estrategias empleadas por las empresas transnacionales que operan en la cadena de café: Guatemala, Honduras, El Salvador y Perú*.
- Gómez de Segura, R. B. (s.f.). Del Desarrollo Sostenible según Brundtland a la Sostenibilidad como Biomimesis.
- MAG y DIGESTYC. (2007-2008). IV Censo Agropecuario. San Salvador, El Salvador.
- PROCAFE. (2009). Sondeo de verificación de áreas cafetaleras. San Salvador, El Salvador.
- PROCAFE. (2010). *Boletín Estadístico de la Caficultura Salvadoreña*. San Salvador, El Salvador.
- PROCAFE. (2011). Costos de Producción de Café en Fincas Cafetaleras de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Sepúlveda, S. (2008). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. San José, Costa Rica: IICA.
- UNCTAD. (2010). *Análisis de la política de Inversión: El Salvador*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Vachon, s., & Mao, Z. (2008). Linking supply chain strength to sustainable development: a country-level analysis. En S. & Vachon. *Journal of Cleaner Production* ◇

# Inseguridad alimentaria en Centroamérica y las cadenas de valor de granos básicos\*

Rafael A. Díaz Porras\*\*

Donald Miranda Montes\*\*\*

EN ESTE ARTÍCULO, SE ANALIZAN LAS CADENAS DE GRANOS BÁSICOS, COMO PARTE DE LA RESPUESTA QUE SE HA DADO EN CENTROAMÉRICA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM), MEDIANTE LAS POLÍTICAS SAN. SE CONCLUYE QUE AUNQUE LA REGIÓN HA ENFRENTADO LA PROBLEMÁTICA CON DESARROLLOS EN LA INSTITUCIONALIDAD, PERSISTE UNA ALTA VULNERABILIDAD EN LAS POBLACIONES RURALES. LAS CADENAS DE GRANOS BÁSICOS MUESTRAN UNA FALTA DE INSTITUCIONALIDAD QUE AFECTA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA SAN; CADENAS DE GRANOS BÁSICOS; SEGURIDAD ALIMENTARIA.

IN THIS ARTICLE, THE BASIC GRAIN CHAINS ARE ANALYZED AS PART OF THE RESPONSE THAT HAS BEEN GIVEN IN CENTRAL AMERICA IN THE CONTEXT OF THE MILLENNIUM DEVELOPMENT (MDGS) THROUGH FOOD SECURITY AND NUTRITION (SAN) POLICIES. IT IS CONCLUDED THAT IN SPITE OF ADVANCES IN SETTING UP AN INSTITUTIONAL AND POLICY FRAMEWORK, THERE IS A HIGH VULNERABILITY IN RURAL POPULATIONS TO SUFFER FAMINE WHEN FACING NATURAL DISASTERS, AFFECTING SUBSISTENCE PRODUCTION. BASIC GRAIN CHAINS LACK OF INSTIUTIONALITY WHICH AFFECTS SMALL GROWERS.

KEY WORDS: SAN POLICIES; GRAIN VALUE CHAINS; FOOD SECURITY

## Introducción

La inseguridad alimentaria es un tema históricamente recurrente.

Desde antes de que se produjeran la crisis alimentaria y la crisis económica del 2009, el número de personas que la padecen aumentaba lenta pero constantemente. Sin embargo,

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas en. celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

\*\* PhD en Economía. Académico del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

Correo electrónico:  
[rafael.diaz.porras@una.cr](mailto:rafael.diaz.porras@una.cr)

\*\*\* Máster en Economía. Académico del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.

Correo electrónico:  
[donald.miranda.montes@una.cr](mailto:donald.miranda.montes@una.cr)

Rec bido: 10 de marzo del 2016.  
Aceptado: 28 de marzo del 2016

el inicio de la crisis económica del 2009, provocó el incremento pronunciado del número de personas que padecían de hambre en el mundo. Como resultado de la crisis económica mundial, los países en desarrollo sufrieron disminuciones de las remesas, los beneficios de las exportaciones, la inversión extranjera directa y la asistencia extranjera, lo que provoca la pérdida de empleos e ingresos, la que se complica por los precios de los alimentos, que siguen siendo relativamente elevados en los mercados locales de muchos países pobres. Como consecuencia, los hogares pobres se vieron obligados a consumir menos comidas y alimentos menos nutritivos, reducir los gastos sanitarios y de educación y vender sus bienes (FAO, 2009, pág. 2).

Pese a que se han realizado esfuerzos por disminuir la subalimentación, la seguridad alimentaria a nivel mundial es un problema que sigue siendo importante, en la medida de que la disminución de la proporción de personas que padecen hambre entre 1990-92 y 2012-14 ha ido del 18,7% al 11,3% a nivel mundial y del 23,4% al 13,5% en los países en desarrollo. La mayor parte de la población afectada vive en los países en desarrollo (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 8).

Se reconoce que América Latina y el Caribe, es la primera región en comprometerse públicamente a erradicar el hambre para el 2025. En general ya ha cumplido la meta de los Objetivos del Milenio (ODM) consistente en reducir a la mitad la proporción de personas subalimentadas para el 2015 (FAO, 2014, págs. 11-12).

En el caso específico centroamericano, región de análisis, durante los últimos 15 años se han presentado situaciones críticas de hambruna asociadas a la alta vulnerabilidad en las regiones rurales. Los efectos de huracanes como el Mitch en 1998, tormentas tropicales en el 2011, sequías (2010 y 2014), combinados con problemas en la producción de café, sea por bajos precios internacionales (años 1999-2004) o la enfermedad de la roya (2014) han puesto en evidencia situaciones graves que han llamado la atención internacional.<sup>1</sup>

En Centroamérica se han desarrollado programas de seguridad alimentaria, animados por estrategias de corte centroamericano en los órganos de la integración económica (Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), que han puesto en vigencia propuestas de política que reconocen el ámbito local como espacio, y en él a la agricultura familiar (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial). En este documento se analizan dichas tendencias de política a la luz del papel que atribuyen a los mecanismos de vinculación a los

---

1. Esto lo evidencia la muestra de reportajes periodísticos en el período, que se reseña a continuación: sobre huracanes y terremotos: (El Clarín, 2001); sequías (El Universo, 2010), (INFO 7, 2014); (Excelsior, 2014); problemas en café; (CB24.TV, 2014).

mercados, tanto locales, regionales e internacionales. En particular se analizan las cadenas de granos básicos, que han sido consideradas en las respuestas políticas de SAN en Centroamérica. Para ello se tienen en consideración las políticas de seguridad alimentaria planteadas, y el papel que atribuyen a los sectores rurales en dicho proceso, bajo enfoques del intercambio, un tanto contrapuestos del intercambio desigual y de las cadenas globales de mercancías.

El documento se organiza con la presentación de conceptos y en enfoques de análisis en la sección 2; luego en la sección 3 se realiza una revisión de las políticas SAN en Centroamérica. En la sección 4 se realiza un análisis de cadenas de granos básicos en Centroamérica, incorporadas en el aspecto productivo de las políticas SAN, y finalmente en la sección 6 se proponen algunas reflexiones.

### **Seguridad alimentaria y nutricional: Conceptos y ámbitos de políticas**

#### **Seguridad Alimentaria**

El concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década de los setenta, centrado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. Posteriormente se le agrega el tema del acceso, en lo económico y lo físico. En la década

de los noventa se incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y también la Seguridad Alimentaria como un derecho humano (FAO, PESA, CENTROAMERICA, 2015, pág. 2).

Todo ello bajo el antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que lo declara un derecho humano al establecer que *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación..."*. Conceptualmente especificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en 1996 al puntualizarlo como *"derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación..."*, y determinando *"el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"*. Como derecho fundamental el Estado tiene la obligación de asegurar, que las personas no mueran de hambre. En la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996), que se refleja en la Declaración de la XIV Cumbre de Presidentes celebrada en Guatemala en 1993, en la cual se define *"La Seguridad Alimentaria y Nutricional es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo"* (Schejtman, 2006, pág. 47). Por otra

parte, la connotación de alimentación adecuada refiere a que los alimentos sean culturalmente aceptables y ser producidos en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad (FAO, FIDA, PMA, 2014, págs. 2-3).

Los componentes de la SAN fueron definidos originalmente en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 13) según se observa en la figura 1, con alcances en términos de disponibilidad, estabilidad, acceso y control, nutrición, cultura y preferencias alimenticias, así como el fortalecimiento institucional que es un componente incorporado en los Programas de Seguridad Alimentaria (PESA), ejecutados por FAO y los Ministerios de Agricultura de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

### **Seguridad y soberanía alimentaria: desde los sectores más vulnerables**

La FAO ha promovido un enfoque de doble vía, que busca asegurar la satisfacción mínima de algunas necesidades básicas y mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables. Se denomina de doble vía por incluir políticas para atender situaciones graves en el corto plazo y por otra parte acciones para atender los cambios estructurales en los que radican las causas subyacentes de la problemática de la seguridad alimentaria. Las políticas de la primera vía se refieren a los

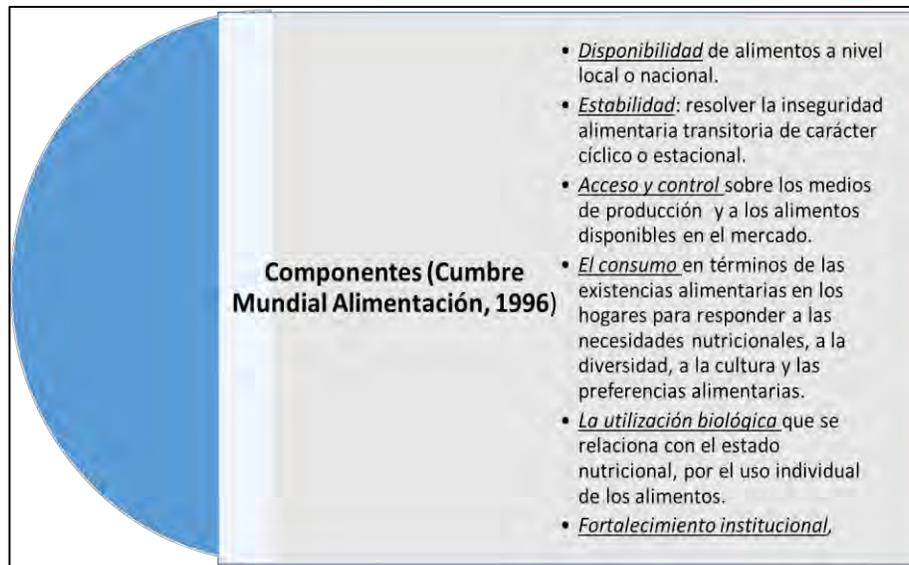
sistemas de protección no contributivos, en especial las transferencias condicionadas y los programas de alimentación escolar (PAE). Las políticas de largo plazo refieren a aquellas que buscan revertir las desigualdades y asimetrías sociales, especialmente orientadas al tratamiento de la pobreza rural. Estas se concentran en la agricultura familiar, que ha llegado recientemente a ser reconocida por su rol en la producción de alimentos y la erradicación de la pobreza. Por otra parte, se tienen las políticas orientadas hacia los trabajadores asalariados, que contrariamente han sido menos objeto del tratamiento de las políticas, para superar el problema de bajos ingresos y calidad de los empleos rurales (FAO, 2014, págs. xv-xvi).

Asociado a las dinámicas de resolución del problema de salud y nutrición se tiene el concepto de soberanía alimentaria. Este ha sido promovido por *Vía Campesina*, al definirla como:

*... el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué*

FIGURA 1

SAN: UN DERECHO HUMANO



Fuente: Elaboración propia con base en FAO-FIDA-PMA, 2014.

*manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del dumping de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen*

*que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio” (FAO, PESA, CENTROAMERICA, 2015, pág. 3).*

Este concepto fue propuesto con ocasión de la Cumbre Mundial

de la Alimentación en 1996, como alternativa a las políticas neoliberales que priorizan el comercio internacional, y no la alimentación de los pueblos (Mesa Campesina)

Beuchelt & Virchow (2012) ofrecen un balance útil de los conceptos de seguridad alimentaria y de soberanía alimentaria según el cual:

- El derecho a la alimentación es un concepto legal mientras que el de soberanía alimentaria es un concepto político. El primero no distingue entre individuos y sus actividades, así como al nivel local e internacional, así como las áreas rurales y urbanas. El concepto de soberanía se acompaña de los temas de acceso a los recursos agrícolas como precondición para alcanzar el derecho a la alimentación adecuada.
- Ambos conceptos enfatizan la importancia de la sostenibilidad, la reforma agraria, la soberanía estatal y la responsabilidad internacional (Beuchet & Virchow, 2012, pág. 268)
- Mencionan a Haugen (2009) quien en su análisis encuentra muchas similitudes con excepción de tres elementos. Por una parte se tiene el tema de la propiedad corporativa de los recursos productivos; las patentes de semillas, plantas y

animales; y finalmente el uso de organismos genéticamente modificados en la agricultura. En ese sentido el concepto de soberanía alimentaria aboga por su prohibición. La otra diferencia se refiere a la validez del concepto, en tanto que el enfoque de seguridad alimentaria como derecho tiene una dimensión nacional e internacional, el concepto de soberanía alimentaria tiene una dimensión jurídica nacional (Beuchet & Virchow, 2012, págs. 268-269).

### ***Ámbitos de políticas***

Entendida la seguridad alimentaria, en términos de los componentes mostrados en la figura 1, las políticas requeridas enfrentan una problemática multifacética, pues esta, en primer lugar se refiere a la alimentación no solo en la ingestión de alimentos, sino satisfaciendo los requerimientos nutricionales para el desarrollo del ser humano. En las fases tempranas de la vida humana este aspecto tiene impactos trascendentes al resto de la vida.

Asociado a lo anterior, está la faceta de la disponibilidad, que implica la producción de alimentos por una parte (oferta) y por otra el acceso asociado a la capacidad de compra en las economías de mercado.

La producción de alimentos involucra varios ámbitos, referidos a su localización. En efecto es una producción local, cuya orientación

hacia los centros de consumo genera situaciones que impactan diferencialmente en el acceso a los alimentos, según sea la circulación de la producción hacia el consumo en circuitos locales,<sup>2</sup> nacionales o internacionales.

Se presentan opciones que van desde el auto-consumo hasta la producción para el mercado, de forma que el acceso a los alimentos sería determinado por el acceso a ingresos obtenidos en los circuitos de producción. En efecto al año 2014 se afirmaba que en América Latina la disponibilidad de alimentos era suficiente, el problema lo constituye el acceso a ellos (FAO, 2014, pág. 26).

En este respecto los sectores con más fragilidad refieren al ámbito rural, con producción familiar alrededor del autoconsumo,<sup>3</sup> pero también en los ámbitos urbanos para sectores sumidos en la pobreza, en la medida que hay una asociación de la desnutrición con la desigualdad (Guardiola & González Gómez, 2010).

En este artículo se enfatiza en el tema de la inseguridad alimenta-

- 
2. Por ejemplo, los productos forestales orientados a mercados locales, constituyen fuentes de ingresos para pobladores rurales, muy vulnerables a los precios de los alimentos obtenidos en los mercados (FAO/ PMA / FIDA, 2011, pág. 16)
  3. Gordillo de Anda (2004) plantea que en América Latina la mayor parte de las familias en riesgo alimentario provienen de la agricultura familiar (Gordillo de Anda, 2004, pág. 82).

ria, en lo referido a la producción de granos básicos, en un contexto de participación por parte del país en el comercio internacional, lo cual implica que la generación de riqueza está vinculada a dinámicas exportadoras.

### **Las políticas en la seguridad alimentaria de los países centroamericanos: ¿Sólo parafernalia?**

#### ***Las respuestas de política pública***

Schejtman (2006) realiza un análisis extensivo de las políticas de seguridad alimentaria realizadas en Centroamérica, excepto Costa Rica.

Al 2006, de acuerdo con Schejtman (2006), El Salvador y Nicaragua habían formulado políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y en Guatemala, Honduras y Costa Rica se promulgaron posteriormente. De igual forma destaca que los componentes de SAN, los cuales han alcanzado un razonable nivel de desarrollo, son: la fortificación de alimentos, la producción de alimentos de alto valor nutritivo y la homologación regional para el control de calidad e inocuidad de alimentos, y cierto avance en la promoción de estilos de vida saludable. Por país se tiene el siguiente detalle:

#### ***Guatemala***

Schejtman, 2006 (pág. 50) plantea que al 2006:

- Guatemala se encontraba en una situación muy crítica en términos de disponibilidad agregada, que no llega a un nivel de escasez manifiesta porque una parte importante de su población no puede ejercer su demanda de necesidades alimentarias básicas; y que presenta niveles comparativamente más altos de inestabilidad pues los niveles de producción alimentaria se han estancado en las últimas décadas que han sido compensados por la importación. A pesar de ello, Guatemala muestra un alto grado de autosuficiencia en frijol y una dependencia relativamente baja pero creciente de maíz; y sus niveles de dependencia altos y crecientes en arroz. En el contexto de subnutrición, Guatemala presenta una tendencia al incremento a diferencia del resto de los países de la región.
- La política SAN planteada al 2006 implicaba el desarrollo integral de los componentes: disponibilidad de alimentos; acceso económico a los alimentos; consumo de alimentos; y utilización biológica de los alimentos.
- La valoración de Schejtman sobre las políticas es que hay pocos elementos que den contenido a la manifestación de intenciones contenida en su formulación.

En el 2008, con el inicio de un nuevo Gobierno en Guatemala, se emite la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En esta se plantea que, a diferencia de las anteriores propuestas, esta no tiene un enfoque sectorial, sino un carácter de integración y cohesión de las iniciativas anteriores (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, pág. 9). En esta se presenta una visión de Estado, cuyos principios rectores son: Solidaridad, Soberanía Alimentaria,<sup>4</sup> Tutelaridad (responsabilidad del Estado), Equidad, Integralidad, Sostenibilidad, Precaución, Descentralización y Participación Ciudadana (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, págs. 18-20).

Los ejes transversales de la Política son: Ambiente, Priorizar a la población vulnerable, Salud, Vulnerabilidad de desastres, Agua potable o apta para consumo humano y para la utilización de la producción de alimentos (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, págs. 20-21).

En el contexto guatemalteco se tiene una iniciativa de interés por parte de la Asociación Guatemalteca

---

4. Entendida como: El estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca (Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2008, pág. 19).

de Exportadores, AGEXPORT, según la cual se considera importante agregar al modelo de encadenamientos empresariales en que trabajan, dos ejes prioritarios: *el de equidad de género visto como la promoción del liderazgo y participación activa de la mujer rural y el apoyo directo a la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional* (AGEXPRONT, 2012, pág. ii) . Se plantea que no basta con la generación de empleo e ingresos para la promoción de prácticas de mejor calidad de vida para las familias rurales. Para ello se ha promovido una alianza estratégica institucional entre AGEXPORT, el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP, Vital Voices Guatemala, para el abordaje de los temas de generación de ingresos, seguridad alimentaria y nutrición y promoción del liderazgo de la mujer rural (AGEXPRONT, 2012, pág. 1).

#### *El Salvador*

Schejtman en su análisis, ubica a El Salvador, hacia el 2006, con una oferta agregada suficiente para cubrir la demanda efectiva e incluso una política de acceso a la población sin recursos. Sin embargo, ello se hace a costa de niveles altos y crecientes de importación de alimentos que representan más del 50% del consumo alimentario. Se destaca que las importaciones de arroz y de maíz han alcanzado el 60% y el 50% respectivamente. Las diversas acciones que inciden en la SAN se encuentran en las acciones estricta-

mente alimentarias, que focalizan más en intervenciones nutricionales que en estrategias para afectar la estructura del sistema alimentario, a pesar de que en la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, manifiesta considerar las estrategias y acciones acerca de la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos (Schejtman, 2006, pág. 48).

En el 2011 se emitió la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad 2011-2015* por parte del gobierno de turno, en el que se reconoce que a pesar de las intervenciones realizadas previamente, existe una grave deficiencia en la disponibilidad de y acceso a alimentos, y la persistencia de los problemas nutricionales, pero con nuevas facetas, por la malnutrición tanto por déficit por el exceso de alimentos de baja calidad nutricional. Se hace referencia a la crisis económica mundial y el aumento de los precios del petróleo y de los alimentos, que junto al esquema de desestructuración productiva provocaron mayores dificultades a las familias para enfrentar sus necesidades alimentarias y nutricionales (Gobierno de El Salvador, 2011, pág. 8) .

Se plantean en esta política intervenciones integradas para: aumentar la producción y la disponibilidad de alimentos; mejorar las condiciones de empleo e ingreso digno; enfrentar la pobreza y la desigualdad; abordar los aspectos relaciona-

dos con los conocimientos y prácticas para un consumo de alimentos nutritivo y apropiado; y asegurar el acceso de calidad en salud y saneamiento básico, agua potable y otros servicios básicos. A estos aspectos se agregan: el acceso a la tierra para producir alimentos, la ubicación de zonas de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, los impactos del cambio climático, los desastres naturales y la desigualdad estructural existente entre mujeres y hombres. Para ello se definieron cuatro dimensiones fundamentales: la disponibilidad de alimentos, el acceso a ellos, su consumo y su aprovechamiento y utilización biológica (Gobierno de El Salvador, 2011, pág. 9).

### Honduras

En el análisis desarrollado por Schejtman se plantea que la situación de Honduras era crítica al 2006, a partir de lo que mostraban la mayoría de los indicadores de seguridad alimentaria, lo que hacía prever la necesidad de incrementos significativos para asegurar el acceso a los alimentos. La situación mostrada es una tendencia a disminuir la ya insuficiente producción alimentaria, que ha sido compensada con importación especialmente de arroz y trigo. En ese contexto en 1996 dio una revisión y ajuste del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras para el período 1995-2000. La valoración de Schejtman es que al igual que los casos anterior-

res la mayor parte de las acciones concretas corresponden a intervenciones nutricionales, que por sí solas no constituyen una política nacional de SAN (Schejtman, 2006, pág. 52).

Posteriormente en el año 2010 se promulgó Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras. Esta planteaba que asumía la política de estado aprobada en el 2006 y mediante la cual se *plantea que la solución implica la participación de todos los sectores*. El primer paso lo constituye un Decreto Ejecutivo que declara la seguridad alimentaria como prioridad nacional (Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras, 2010, pág. ii).

Principios fundamentales de la estrategia refieren a: *Ética y valores morales, dignidad, equidad, integridad, singularidad, integración social, focalización, complementariedad, gradualidad, simultaneidad, empoderamiento, innovación, descentralización, corresponsabilidad, auditoría social, rendición de cuentas, replicabilidad, sistematización, sostenibilidad, comunicación integral, desarrollo sostenible*. Su diseño considera los siguientes objetivos transversales: Desarrollo humano integral con enfoque de familia; Reforma del marco institucional para la gestión; y los pilares fundamentales son: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica, y estabilidad (Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras, 2010, pág. 17).

## *Nicaragua*

En el análisis de Schejtman se plantea que al 2006, Nicaragua presentaba los niveles más precarios en términos de disponibilidad agregada de alimentos y aunque los niveles de inestabilidad de la oferta, no eran críticos sí mostraban una tendencia a incrementarse. En relación con la dependencia calórica el nivel se ha mantenido alrededor del 35%. Respecto a las importaciones de grano básicos, a diferencia de otros países las importaciones de arroz tendieron a estabilizarse en alrededor del 30% y las del frijol y maíz, a reducirse. El engranaje institucional tiene un antecedente en la creación, la Comisión Nacional para la Nutrición, en 1994, con un carácter interinstitucional, interdisciplinario e intersectorial. Se le asignaron las funciones de elaborar el “Plan Quinquenal de Acción para la Nutrición”, para dar cumplimiento a los compromisos derivados de la Conferencia Internacional de Nutrición (CIN), destinados a reducir los niveles de desnutrición y adoptar medidas de prevención. Para la ejecución de la política se ha creado la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), y un Comité Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Schejtman, 2006, pág. 52).

En Nicaragua, en el 2009 se emitió una política sectorial desde el sector agropecuario. (MAGFOR-Nicaragua, 2009). En esta se plantean lineamientos de política productiva no solo para la seguridad, sino para la soberanía alimentaria alre-

dedor en relación con las cadenas de valor, de arroz, frijol, maíz, sorgo, la leche y derivados con énfasis en el uso sostenible de los seguros. Como objetivo general (MAGFOR-Nicaragua, 2009, pág. 27).

Los principios de la Política estratégica son: Garantía del derecho a una alimentación adecuada; Soberanía alimentaria; Precaución garantizando la inocuidad de la producción interna y de las importaciones y donaciones de alimentos; Respeto al saber hacer, a partir de lo local; Sostenibilidad ambiental y económica del sistema agroalimentario nacional; Integralidad de las intervenciones, que deben considerar los cuatro pilares de la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional; Inclusión; Armonización y Alineamiento de las políticas vinculadas a la Seguridad y Soberanía Alimentaria Nutricional; Corresponsabilidad de los actores para que sean gestores de su propio desarrollo y se hagan cargo de su propio cuidado (MAGFOR-Nicaragua, 2009, pág. 29).

## *Costa Rica*

En Costa Rica se encuentra un antes y un después con el tema de la formulación de políticas SAN, con dos planes de desarrollo alrededor del Plan Nacional de Alimentos (PNA) y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria (PN SAN). Como antecedente, el Plan de Gobierno 2006 – 2010 en el cual el tema de la SAN no es tratado explícitamente, se

tienen elementos importantes, principalmente con políticas de atención a la pobreza, la nutrición y algunos rasgos sobre el desarrollo productivo regional y local.

Sin embargo, la situación mundial del encarecimiento del precio de los alimentos obligó a las autoridades gubernamentales a darle respuesta de política. Ello se concretó en el 2008 con el PNA que significó darle nuevamente vigencia a la producción de granos básicos (arroz, frijoles, maíz amarillo) y al intento de recuperar la infraestructura de soporte que se había desmantelado. El enfoque quiso ser integral, desde la perspectiva de la producción, en tanto estar centrada en las instituciones del sector agropecuario, en respuesta a la problemática de acceso a los alimentos por los sectores más vulnerables y mejoramiento de los ingresos de pequeños y medianos productores agrícolas.

Seguidamente, dentro en la transición de dos ejercicios gubernamentales, se promulgó la PN SAN, que atendía desde la dinámica del sector salud, los temas de acceso, disponibilidad, consumo, utilización biológica, de acuerdo con las definiciones y compromisos internacionales.

Interesante resulta que en el PND 2011-2014, vuelve a observarse el tratamiento sectorial de los aspectos relacionados con SAN, que en lo productivo se matiza con el planteamiento de desarrollo competitivo de la producción agropecuaria en manos de pequeños propietarios.

Aunque en la política sectorial agropecuaria, al referirse a la agricultura familiar la reconoce en su *aporte a la economía nacional, a la seguridad alimentaria, al desarrollo de las economías regionales y locales y a estilos de vida saludables* (MAG, 2010, pág. 30).

En el PND 2015-2018 hay un viraje importante, al incluir en su formulación explícitamente el tema del SAN, incorporando adicionalmente el tema de la soberanía alimentaria. En efecto desde el planteamiento del diagnóstico apunta la nutrición como condición para preservar y potenciar capacidades (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 33), lo cual trata de concretar en dos grandes líneas. Por una parte, al reconocer que se ha avanzado en relación con la SAN se la ubica por una parte de la propuesta estratégica sectorial de salud, nutrición y deporte, tratando de darle enfoque integral (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 287). Por otra parte en la propuesta estratégica de desarrollo agropecuario y rural al plantear la aspiración de dignificar a las familias productoras del agro y de los territorios rurales, para lo cual se plantea privilegiar la producción nacional con el impulso de una política de Estado de seguridad alimentaria, que apoya la producción interna de frijol, maíz blanco, arroz, así como de papa, cebolla, leche, carnes de cerdo, res y otros productos, y elevar a rango constitucional la soberanía alimentaria (Ministerio de Planificación Nacional

y Política Económica, Costa Rica, 2015, pág. 291).

*A manera de síntesis*

En el cuadro 1 se muestra sintéticamente los antecedentes y esta-

do actual de la política SAN en Centroamérica. Se puede apreciar, que las políticas tienen una trayectoria a partir de 1994 en Nicaragua y además con diferencias interregionales en cuanto a enfoques.

**CUADRO 1**  
**CENTROAMÉRICA: SÍNTESIS DE LA POLÍTICA SAN SEGÚN PAÍS Y ESTADO DE LA POLÍTICA**

Enfoque SAN*				
	Antecedente Política	Política Actual	Énfasis Política	Desafío
Guatemala	Plan 2006: Enfoque sectorial	Plan 2008 Enfoque integral	Disponibilidad-Acceso-Consumo de alimentos y utilización biológica	Pocos elementos que den contenido a la política
El Salvador	Plan 2006: Enfoque nutricional	Plan 2011 Enfoque inclusión y equidad	Producción-Disponibilidad; mejorar empleo e ingresos; Pobreza-Desigualdad	Coordinación interinstitucional
Honduras	Plan 2006: Enfoque nutricional	Plan 2010 Enfoque integral	Desarrollo humano integral-Reforma marco institucional; Disponibilidad-Acceso-Consumo y utilización biológica	Coordinación institucional
Nicaragua	Plan 1994: Enfoque inter-institucional	Plan 2009: Enfoque agropecuario	Derecho alimentación adecuada; Soberanía alimentaria; Inocuidad producción interna e importaciones	Coordinación interinstitucional
Costa Rica	Plan 2006-2010: Enfoque social	Plan 2015-2018: Enfoque soberanía alimentaria	Pobreza-nutrición y Desarrollo productivo regional y local	Consolidar las perspectivas soberanía alimentaria y productiva

\* Enfoque se considera la aspiración de la política.

Fuente: *Elaboración propia con base en Scheitman, 2006.*

En términos generales, se parte de un enfoque centrado en lo nutricional hacia uno integral intersectorial. En este sentido el énfasis de la política regional centroamericana se ha enfocado no solo en resolver los problemas producción-accesibilidad de los alimentos sino que además parte de visiones con énfasis en lo social-productivo, a través de propuestas de desarrollo agropecuario y rural como es el caso costarricense. En este sentido es importante recalcar, que uno de los principales desafíos que se enfrenta como región es la coordinación interinstitucional para cumplir con la política SAN.

Por otra parte, llama la atención dos casos. Uno es el de Nicaragua el cual inicia con un enfoque muy integral que se mueve hacia un enfoque más centrado en lo productivo mientras que el resto de países de la región se centran en la integridad intersectorial. Por otro lado tenemos el caso de Costa Rica donde formalmente las políticas SAN se incorporaron a partir del 2010 con un enfoque productivo; antes de este año, los temas alimentarios eran tratados como parte de la política social de combate a la pobreza.

### ***Realidades de la SAN en Centroamérica***

En esta sección se realiza un acercamiento a la magnitud del problema de la SAN en Centroamérica, y la situación de esta en el comercio internacional agrícola, de forma que

se aprecie en forma general entre los resultados de la SAN y la opción que se ha seguido respecto al papel de la producción agrícola.

En general, en América Latina la cantidad de personas subalimentadas ha ido en decrecimiento desde los años noventa, cuando alcanzaba a 60 millones de personas, en tanto que bajó a 29,5 millones en el 2012-2014. Comparativamente con otras regiones de países en desarrollo el porcentaje de personas sub alimentadas es bajo, siendo de 5,1%, mientras que en África era de 20,5% y 12,7% en Asia. (FAO, FIDA, PMA, 2014, pág. 8)-

Si se compara la situación de Centroamérica de 1990–1992 con la del 2010, de acuerdo con PRESANCA II, 2011 (pág. 12) tanto El Salvador como Honduras y Nicaragua han disminuido la cantidad de personas sub nutridas, mientras que Guatemala sí ha mostrado crecimiento.

Al analizar la relación de la prevalencia de la desnutrición y la extrema pobreza en América Latina, se encuentra el caso extremo de Guatemala que presenta altos niveles de desnutrición, pero con niveles de pobreza menores que Honduras y Nicaragua, con lo cual aunque se acepte que la inseguridad alimentaria y el hambre son causa y consecuencia de la pobreza, ambos no siempre se presentan al mismo ritmo (FAO-PESA 2015, pág. 6).

En los sectores rurales la dinámica agrícola tiene impacto, tanto

en los niveles de pobreza como en la seguridad alimentaria. En Centroamérica ha habido un énfasis en la agricultura de exportación, que potencialmente debería ser generadora de ingresos en los sectores rurales. Sin embargo de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, la dinámica de competitividad, de la agricultura de exportación no es clara. Al aproximarla por la productividad agrícola y la participación en el mercado, se tiene que por una parte el crecimiento de los rendimientos en los productos de exportación de los países centroamericanos es errática, y no siempre logran el ritmo internacional. Aunque se tiene diversificación y aumento de las exportaciones de algunos productos agropecuarios, para el periodo 2000-2006 de veinticinco partidas arancelarias exportadas por la región al mercado de Estados Unidos, no más del 32% y, en algunos casos, el 16% de los productos ganaron participación de mercado. Aún más, cerca de la quinta parte de los productos pierden participación en mercados dinámicos (CEPAL 2009, pág. 32).

En contraste, en el cuadro 2 se presenta el comportamiento de la

producción, exportación e importación de los granos básicos para cada uno de los países centroamericanos, según periodo. A nivel de región centroamericana, se observa un incremento en la producción de granos básicos. Se destaca la producción de arroz que mostró el mayor crecimiento durante los periodos seleccionados (33,4% de un periodo a otro). Contrariamente la producción de frijol mostró una menor tasa de crecimiento, un 13% aproximadamente, y la producción de maíz con un 19%. Los países que muestran un crecimiento importante en la producción de arroz son Nicaragua y Costa Rica. Es importante mencionar que Nicaragua es el país de la región con una mayor producción de granos básicos y junto con Honduras uno de los más pobres.

Sin embargo, tal como se observa en el cuadro 3, se presenta una fuerte dependencia de los países centroamericanos de las importaciones de alimentos básicos. De los seis productos mostrados Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá importan en cinco de ellos más del 50% de los requerimientos internos.

**CUADRO 2**  
**CENTROAMÉRICA: COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN,**  
**EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE GRANOS BÁSICOS**  
**SEGÚN PERIODO, TM**

	Arroz		Frijol		Maíz	
	2004-2007	2008-2011	2004-2007	2008-2011	2004-2007	2008-2011
<b>Producción (Mt)</b>						
Costa Rica	504	686	39	46	58	75
El Salvador	77	90	311	311	2817	3178
Guatemala	86	76	478	695	4796	6559
Honduras	77	119	264	228	2050	2215
Nicaragua	776	1041	735	785	1989	1926
<b>Centroamérica</b>	<b>1520</b>	<b>2012</b>	<b>1827</b>	<b>2065</b>	<b>11710</b>	<b>13953</b>
<b>Exportaciones (Mt)</b>						
Costa Rica	16	28	3	7	73	41
El Salvador	8	20	13	12	273	325
Guatemala	17	47	10	11	95	68
Honduras	6	12	8	35	23	7
Nicaragua	8	23	134	199	11	33
<b>Centroamérica</b>	<b>55</b>	<b>130</b>	<b>168</b>	<b>264</b>	<b>475</b>	<b>474</b>
<b>Importaciones (Mt)</b>						
Costa Rica	457	292	148	172	2272	2546
El Salvador	241	251	94	121	2071	2080
Guatemala	276	275	49	81	2834	2799
Honduras	394	405	28	30	1428	1602
Nicaragua	410	396	11	14	308	549
<b>Centroamérica</b>	<b>1778</b>	<b>1619</b>	<b>330</b>	<b>418</b>	<b>8913</b>	<b>9576</b>

Fuente: FAOSTAT, 2015.

**CUADRO 3**  
**DEPENDENCIA DE LA OFERTA DOMÉSTICA**  
**DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS**  
**EN CENTROAMÉRICA**

*(en porcentajes)*

País	Arroz	Carne	Frijoles	Frutas	Hortalizas	Maíz
Costa Rica	21,71	2,18	74,39	10,26	90,02	96,91
El Salvador	83,53	9,43	41,96	31,76	63,69	44,4
Guatemala	72,82	20,72	13,13	3,16	2,59	30
Honduras	78,45	10,16	13,81	12,49	7,6	39,81
Nicaragua	20,64	2,09	2,32	8,41	65,96	22,82
Panamá	16,26	5,5	51,89	5,61	9,29	80,9

*Fuente: IICA, 2013, p. 188, a partir de datos de FAOSTAT y COMTRADE 2013.*

Dicha dependencia refiere a la falta de prioridad de la producción básica que se refleja en el rezago en los rendimientos agrícolas, como lo señala la CEPAL (2009, pág. 31).

La situación de los pequeños productores de granos básicos, fue aproximada en un exhaustivo análisis de Baumeister, E. (2009) quien estima que entre el 46 y el 47% de la producción de maíz, frijol y sorgo se destina al autoconsumo por las familias que los producen. Con lo cual se estima que con dichas cantidades no se satisfacen las necesidades alimenticias familiares, lo cual se corrobora que en alto porcentaje (30%) de los productores de granos básicos

se encuentran en pobreza extrema (Baumeister, 2009, pág. 22).

En consecuencia en Centroamérica se presenta una situación de la SAN con disminución de la subnutrición, pero no por ello con problemas graves en la relación desnutrición y pobreza extrema. Problemática en la cual la estrategia exportadora de productos agrícolas y el aumento de la dependencia externa de granos básicos, junto a la fragilidad de la agricultura campesina se conjugan para la prevalencia de inseguridad alimentaria, por provisión de insuficientes ingresos y menor producción local.

### **Enfoque de cadenas en las políticas productivas de seguridad alimentaria**

La estrategia de vinculación en cadenas de valor se ha incorporado como parte del instrumental de políticas. En este apartado se analizan los enfoques que sustentan dichas propuestas, así como el análisis particular de las cadenas de granos básicos en Centroamérica, a efectos de clarificar las situaciones que presentan en tanto parte del enfrentamiento de la inseguridad alimentaria.

### **La participación en cadenas de valor ¿una estrategia a seguir?**

En esta línea se inscribe el enfoque de Global Harvest Initiative que plantea el desbloqueo del poder del comercio para desencadenar los beneficios del desarrollo y la seguridad alimentaria. La apertura y establecimiento de reglas y sistemas regulatorios adecuados en los países es la clave. Esto refiere a (Global Harvest Initiative, 2013):

- Consistencia y transparencia en los sistemas de regulación de inocuidad de alimentos.
- Los aspectos legales y regulatorios en todos los segmentos de la cadena de valor.
- Los instrumentos de la política comercial que fortalezcan sistemas confiables para movilizar bienes y servicios.

- Un fuerte énfasis en los servicios con leyes y regulaciones que apoyen sistemas abiertos de transporte y servicios de distribución, servicios financieros, servicios al por mayor y al detalle.
- Protección adecuada y equitativa de la propiedad intelectual.
- Manejo cuidadoso de los mercados agrícolas en la medida que se globalizan de forma que no amenacen el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.
- Un desarrollo de capacidades con enfoque comercial para facilitar el desarrollo de mercados y generar reformas regulatorias en el sector agrícola.

Sin embargo, el enfoque de cadenas de valor utilizado ya no en términos normativos sino en términos analíticos, se plantea que el enfoque encaja bien para entender cómo la población pobre de las áreas rurales de los países en desarrollo pueden vincularse o mejorar su participación en el comercio interno, regional o internacional (Mitchell, Keane, & Coles, 2009, pág. iv). Se pueden puntualizar como beneficios del análisis los siguientes (*Ibidem*):

- Se puede reconocer la falta de poder económico de los beneficiarios en comparación con las empresas más poderosas

que establecen las reglas del juego en la cadena de valor.

- Debido a su enfoque de mercado incorpora la viabilidad económica y la sostenibilidad comercial.
- Es una poderosa herramienta de diagnóstico porque puede identificar aspectos críticos y de bloqueo para grupos meta específicos, proveyendo un marco para realizar intervenciones modificar pobreza de recursos.
- Identifica las rentas básicas y las barreras de entrada que determinan quién se beneficia de la producción para los diversos mercados.
- Es inherentemente escalable, desde un énfasis en el desarrollo de la cadena de valor de un productor, grupo de empresas a un conglomerado de empresas, regiones o un país.
- Puede proveer una política o instrumento de reestructuración para contrarrestar, tanto las fallas de mercado como del Estado.

En consideración a la efectividad de las políticas surge la pregunta ¿Dónde ubicar los apoyos si se tiene ayuda para el Comercio? La producción agrícola en los países en desarrollo es sujeta de ayuda para el comercio, por parte de los países desarrollados y los organismos in-

ternacionales, a efectos de superar limitaciones en infraestructura para mejorar su participación. Normalmente esta va asociada con procesos de liberalización comercial.

En relación con la problemática de seguridad alimentaria este enfoque centraría más la opción para los trabajadores y pequeños productores de participar en la producción de bienes transables, que en contraparte crean ingresos y capacidad de compra.

Sin embargo, si se consideran los centros de poder en las cadenas es interesante tomar nota de las consecuencias de la ayuda para el comercio sobre los pequeños productores y trabajadores pues los resultados en el desarrollo dependerán fundamentalmente de la estructura de la cadena de valor y del punto meta en la cadena al que se orienta la ayuda (Mayer & Milberg, 2013). Si el poder se concentra en la parte alta de la cadena, las rentas tienden a fluir hacia arriba. En estas condiciones si la ayuda se inserta en segmentos hacia adelante en la cadena respecto a la posición ocupadas por los trabajadores y pequeños productores, la mayor parte de los beneficios también fluirán hacia arriba, quedando poco en la base. Si la ayuda se orienta a infraestructura y desarrollo de capacidades productivas, aunque necesarias, por sí misma no necesariamente son suficientes para asegurar que los trabajadores, pequeños productores y comunidades locales capturen una parte justa de las ganancias, a me-

nos que se organicen simultáneamente para ello (Mayer & Milberg, 2013, pág. 11).

Aunque la ayuda podría aumentar el comercio, la presencia de una estructura asimétrica de los mercados a lo largo de las redes globales de producción, no hay certeza acerca del beneficio a los trabajadores y a los pequeños productores en capturar las ganancias de la expansión del comercio. El enfoque de cadenas puede ayudar a orientar más efectivamente la ayuda. Si se orienta directamente a empoderar o mejorar la productividad de los trabajadores y los pequeños productores sería más probable que haya consecuencias sostenibles para el desarrollo (Mayer & Milberg, 2013, pág. 15).

### ***Las cadenas de valor de granos básicos en Centroamérica***

Al intentar descubrir el funcionamiento de las cadenas de valor de granos básicos en Centroamérica, a partir de estudios recientes, llama la atención que se ha trabajado en varias líneas:

1. ***Mapeo de actores para observar la innovación***  
El mapeo focaliza en el peso de los actores: cantidad de actores directos o indirectos por segmento de la cadena, y tipos de actividades (Consultoría RTC, 2012, pág. 86).
2. ***Condiciones de competencia.***  
Incorpora análisis de actores en la cadena, integración vertical y horizontal, concentración de mercados, barreras de entrada (establecidas en el convenio de comercialización) (Superintendencia de la competencia, 2012).
3. ***Un creciente interés por entender la gobernanza.***  
A partir de ellos, se deducen los siguientes elementos de las cadenas por país.  
  
En el caso de Guatemala, los estudios disponibles permiten observar las cadenas de arroz, frijol negro y maíz. Estos productos son relevantes para el país, en la medida que el maíz tiene una presencia mayoritaria en la superficie agrícola, y por otra la producción de frijol posiciona a Guatemala como segundo productor en Centroamérica.  
  
Guatemala depende de importaciones de arroz en alrededor del 70%. Presenta una cadena regulada en precios e importación, mediante la presencia de la Asociación Guatemalteca de Arroz (ARROZGUA) (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 35-37). En la cadena del frijol (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 36-37) hay un rasgo notable, que es la percepción de los productores de que es un producto rentable, pero que operan en una cadena con relaciones básicamente de mercado abierto, en el cual la gobernanza la ejercen los intermediarios. En el caso del maíz, es el grano que históricamente significa

una mayor importancia social, cubriendo un 67% de la superficie agrícola, siendo Guatemala el mayor productor del área centroamericana en el 2010 (Consultoría RTC, 2012, pág. 86). Los términos arancelarios son 0% en el contingente TLC, y fuera de él 35% en maíz blanco y 20% para el maíz amarillo. (Etten & Fuentes, 2004).

El Salvador depende de la importación de arroz, aunque en conjunto la producción de granos básicos constituye una quinta parte del producto interno bruto agrícola, (PIBA). Las cadenas muestran un funcionamiento de mercado fuerte, con poca intervención. Las cadenas son controladas por comercializadores. (Superintendencia de la competencia, 2012). Respecto a las cadenas de frijol, maíz blanco (Ángel, 2008) y sorgo, son actividades propias de pequeños productores y agricultura familiar, con autoconsumo entre el 21% (frijol) y el 28% (sorgo). De quince a veinte comerciantes dominan el mercado, e incluso en el caso de los frijoles controlan la importación. (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 17-19)

En Honduras, la cadena del arroz (SAG - IICA, 2015) muestra una cadena en crecimiento en la producción reciente, pero con poca organización. La producción la dominan grandes productores, el procesamiento lo dominan cuatro industrias con un 85% del mercado.

Por otra parte, la cadena de maíz blanco (García-Jiménez &

Grandlgruber, 2014, págs. 22-23), tiene la presencia cuantiosa de pequeños productores, con un alto aporte en la producción, en una cadena con regulación de precios e importación, que es dominada por productores medianos y grandes con capacidad de acopio, así como de comercializadores.

De Nicaragua, se dispone, en este estudio, de información de las cadenas de arroz (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 30-31) y frijol negro (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 36-37), ambos básicos en la dieta del país. La cadena del arroz, históricamente estuvo en manos de pequeños productores. Es un producto que mantiene un grado importante de protección, y de regulación del mercado mediante ANAR. La gobernanza de la cadena; sin embargo, la mantiene una empresa comercializadora que maneja el 80% del mercado.

La cadena del frijol negro ha sido muy competitiva en Centroamérica en razón de sus rendimientos agrícolas y bajos costos. Presenta una participación de pequeños productores que alcanza la mitad del área en producción. Curiosamente no es una cadena regulada, en la que la gobernanza está regida por comercializadores y empresas verticalmente integradas. Es interesante que esta cadena en el comercio centroamericano no ha logrado desarrollar la fase de empaque que se realiza en los países compradores, tal como Costa Rica.

De Costa Rica, se tiene información de tres de sus cadenas de granos básicos. El arroz y el frijol son parte de la dieta diaria. La cadena del arroz en el proceso de apertura de la economía perdió producción y mercado local. Su estructura productiva incorpora pequeños y medianos productores. Es una cadena regulada mediante la presencia de la Corporación Arrocera Nacional de Costa Rica (CONARROZ). La gobernanza de la cadena transita por una disputa entre CONARROZ y los comercializadores y supermercados, que mantiene un grado de protección del 35% (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010, págs. 30-31), con una aplicación reciente de la cláusula de salvaguarda.<sup>1/5</sup>

La cadena del frijol negro (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014, págs. 22-23), es dominada por pequeños y medianos en la producción, que sin embargo, a diferencia de la cadena del arroz, no tiene protección arancelaria. La importación es regulada mediante estimación de necesidades y asignación de contingentes de acuerdo a compras a los porcentajes de compras a los productores locales. Este mecanismo lo concentran los comercializadores y

supermercados. Un caso similar de pérdida de la producción lo constituye la cadena del maíz.

#### *Síntesis de resultados y enfoques*

En el cuadro 4 se presenta una síntesis, poniendo énfasis en dos aspectos de la cadena de valor: presencia de regulaciones en la comercialización y actores dominantes en la cadena. Llama la atención la falta de institucionalidad, principalmente en cadenas donde hay gran participación de pequeños productores y agricultura familiar. En el caso del arroz hay presencia en tres países de organizaciones del sector que participan de la regulación del mercado, aunque en ellos se refleje la presencia de los grandes productores con integración vertical. En el caso del frijol se tiene casos extremos de comercialización plena de mercado como en Guatemala, y cierto nivel de regulación como en Costa Rica, pero sin llegar a la organización sectorial alcanzada por el arroz. En varios países el tema de la trazabilidad de la producción para hacerla valer en el mercado local se ha planteado con mecanismos de coordinación en la cadena.

---

5. Decreto Ejecutivo 14/08/13.

**CUADRO 4**

**RASGOS DE LA GOBERNANZA EN CADENAS DE GRANOS BÁSICOS DE CENTROAMÉRICA**

País	Cadenas			
		Arroz	Frijol	Maíz
Guatemala	Institucionalidad	ARROZGUA		Protegido como sensible
	Actores dominantes	Industriales	Intermediarios	
El Salvador	Institucionalidad			
	Actores dominantes	Industriales	Intermediarios	
Honduras	Institucionalidad		Regulado	Regulado por convenio
	Actores dominantes	Industriales	Comerciantes	Productores medianos y grandes y comercializadores
Nicaragua	Institucionalidad	ANAR: precios al productor, importaciones		
	Actores dominantes	Industrias	Intermediarios. Cadena desintegrada	
Costa Rica	Institucionalidad	CONARROZ	Regulado MAG: compras locales e importación	
	Actores dominantes	CONARROZ Industria Comercializadores	Intermediarios	

*Fuente:* Elaboración propia con base en (Dutoit, Hernández, & Urrutia, 2010), (García-Jiménez & Grandlgruber, 2014), (Consultoría RTC, 2012), (Etten & Fuentes, 2004), (Superintendencia de la competencia, 2012), (SAG - IICA, 2015).

## Reflexiones

- Centroamérica ha enfrentado la problemática de la inseguridad alimentaria con desarrollos en la institucionalidad y políticas que le deparan importantes avances a nivel comparativo con otras regiones del mundo.
- Sin embargo: 1-Ello no ha repercutido en que las hambrunas, su expresión más grave, hayan sido erradicadas. 2-Persiste una alta vulnerabilidad en las poblaciones rurales a padecer la hambruna frente a desastres naturales, que afectan la producción de subsistencia. 3- Asimismo, los problemas de precios y enfermedades del café impactan fuertemente generando problemas gravísimos de acceso a los alimentos, mostrando la reducida diversificación productiva y de ingresos en los sectores rurales.
- Como corolario, al hacer el análisis por dimensiones de la seguridad alimentaria persisten problemas graves en amplios sectores de la población centroamericana.
- Desde la perspectiva del autoabastecimiento, la producción de alimentos básicos presenta problemas de heterogeneidad productiva, bajos rendimientos y por su base en

la agricultura familiar requiere de procesos de apoyo directo así como de impulso a los mercados locales. El mercado de granos básicos se caracteriza por un desabastecimiento que se magnifica con los diferentes sucesos climáticos o distorsiones en los mercados internacionales de alimentos. Este desabastecimiento se cubre con las importaciones de alimentos para cubrir la demanda doméstica; sin embargo, los precios de importación y las condiciones de escasez en los mercados internos de los países pobres ocasiona una suba de los precios que aunado a la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos esto se vuelve un problema ya que se disminuye el consumo.

- En su relación comercial internacional, Centroamérica muestra la vulnerabilidad característica en los países de menor desarrollo relativo. La crisis internacional como la del 2009 y un entorno macroeconómico en desequilibrio ocasionaron pérdidas de empleos magnificando los efectos en los ingresos de las familias más pobres. La orientación de las economías hacia la agroexportación, en desmedro de la producción de granos básicos, al nivel agregado no se ha revertido en capacidad de compra para satisfacer las necesidades básicas por am-

plios sectores sociales a nivel rural y urbano, como lo manifiestan los indicadores de seguridad alimentaria y pobreza.

- La operación de las cadenas de granos básicos en Centroamérica se caracteriza por la falta de institucionalidad, principalmente en cadenas donde hay gran participación de pequeños productores y agricultura familiar. Las cadenas con mayor institucionalidad normalmente son dominadas por productores grandes y comercializadores. Ello afecta que la producción de granos básicos presente dificultades para la seguridad alimentaria de los pequeños productores y situaciones de baja transparencia en la comercialización.
- Ante el problema de la seguridad alimentaria en Centroamérica, las acciones de políticas se han dirigido al ámbito alimentario, focalizando más en acciones nutricionales que en estrategias para afectar la estructura del sistema alimentario. Hay un rezago en la productividad agrícola que debe afrontarse, con lo cual mejorarían las condiciones para resolver la seguridad alimentaria, en términos de ingresos por exportaciones y autoabastecimiento de alimentos.

## Bibliografía

AGEXPRONT. (2012). *Informe de estudio de línea base. Promoción de la seguridad alimentaria en familias integrantes de 30 encadenamientos empresariales*. Programa de Acceso a Mercados Dinámicos para PYMES Rurales apoyado por USAID y ejecutado por AGEXPORT, Ciudad de Guatemala.

Ángel, A. (2008). *Análisis del mercado de Granos Básicos en Centroamérica: enfoque en el Salvador*. Programa Mundial de Alimentos Retrieved from <http://www.amyangel.webs.com/ESfinal.pdf>.

Austin, K., McKinney, L., & Thompson, G. (2012). Agricultural Trade Dependency and the Threat of Starvation. *International Journal of Sociology*, 42(2), 68–89. doi:10.2753/IJS0020-7659420204

Baumeister, E. (2009). *Pequeños productores de granos básicos en América Central* (p. 22). Honduras. FAO - RUTA, Honduras.

- Beuchet, T., & Virchow, D. (2012). Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction? *Agriculture and Human Values*, 29(2), 259–273. doi:10.1007
- CB24.TV. (febrero de 21 de 2014). Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://cb24.tv/hongo-del-cafe-podria-provocar-hambruna-en-nicaragua/>
- CEPAL. (2009). *Centroamérica: crisis global y crecimiento agropecuario*. Reunión de Expertos sobre Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza por medio de la Diversificación Agropecuaria Orientada por el Comercio Guatemala, Guatemala, 4 y 5 de marzo de 2009, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Centroamérica y República Dominicana: crecimiento, ciclos y transformación*. Centroamérica y República Dominicana: Crecimiento, Ciclos y Transformación, Mexico, D.F.
- Consultoría RTC. (2012). *Mapeo de actores de la innovación tecnológica en las cadenas de valor del maíz y frijol*. IICA REDSICTA COSUDE, Guatemala.
- Dutoit, L., Hernández, K., & Urrutia, C. (2010). *Transmisión de precios en los mercados de maíz y arroz en América Latina (No. 190)*. Santiago de Chile. (págs. 35-37). Santiago de Chile: CEPAL.
- El Clarín. (2 de agosto de 2001). La hambruna azota casi un millón de personas en América Central. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://edant.clarin.com/diario/2001/08/02/i-03001.htm>
- El Universo. (7 de enero de 2010). Sequía puede provocar hambruna en Centroamérica dentro de poco tiempo. Recuperado el 30 de marzo de 2015.
- Etten, J., & Fuentes, M. (2004). La crisis del maíz en Guatemala: las importaciones de maíz y la agricultura familiar. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 30(1/2), 51-66. Recuperado el 01 de 07 de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/25661376>
- Excelsior. (20 de 09 de 2014). Especialistas advierten sobre una hambruna en Centroamérica. *Excelsior*. doi:<http://www.excelsior.com.mx/global/2014/09/20/982667>
- FAO. (2009). *El estado de la inseguridad alimentaria en el*

- mundo 2009: Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas.* Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Obtenido de [www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm](http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm)
- \_\_\_\_\_. (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014.* FAO, Roma. doi:ISBN 9789253085262
- \_\_\_\_\_. (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. 2013.* Roma, Italia: FAO.
- FAO, FIDA, PMA. (2014). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.* Roma, Italia.: FAO.
- FAO, PESA, Centroamérica. (2015). *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos Recuperado el 2 de enero de 2015, de <http://www.pesacentroamerica.org/>.* Ciudad de Panamá. Obtenido de [www.pesacentroamerica.org/](http://www.pesacentroamerica.org/)
- FAO, FIDA, PMA. (2014). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.* Roma, Italia: FAO.
- FAO/ PMA / FIDA. (2011). *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo 2011; ¿cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?* FAO, Roma. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s>
- García-Jiménez, H., & Grandlgruber, B. (2014). *Gobernanza y acuerdos institucionales en las cadenas del frijol y del maíz en Centroamérica.* No. LC/MEX/W.10), CEPAL-FAO, "Transparencia y competencia en los mercados de frijol y maíz en países centroamericanos", realizado por la sede Subregional de la CEPAL en México, México, D.F.
- Global Harvest Initiative. (2013). *International Trade and Agriculture: supporting value chains to deliver Development and Food Security.* Washington D.C. Obtenido de [www.globalharvestinitiative.org](http://www.globalharvestinitiative.org)
- Gobierno de El Salvador. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad 2011-*

2015. San Salvador, El Salvador.
- Gordillo de Anda, G. (Agosto de 2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL* (83), 71 - 84.
- Guardiola, J., & González Gómez, M. (2010). La influencia de la desigualdad en la desnutrición de América Latina; una perspectiva desde la economía. *Nutrición Hospitalaria*, 25m. <http://doi.org/3>, 38-43.
- IICA. (2013). *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: IICA. doi:ISBN 9789292485047
- INFO 7. (6 de setiembre de 2014). Enfrenta Centroamérica sequía sin precedentes en 40 años. Recuperado el 30 de marzo de 2015, de <http://www.info7.com.mx/a/noticia/513112>
- MAG. (2010). *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010.2021*. San José, Costa Rica.
- MAGFOR-Nicaragua. (2009). *Política de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional desde el sector público agropecuario y rural*. Managua Nicaragua. Managua, Nicaragua.
- Mayer, F., & Milberg, W. (2013). *Aid for Trade in a world of global value chains : chain power , the distribution of rents and implications for the form of aid*. Capturing the Gains. Economic and social up-grading in global production networks, Duke University, Durham, NC. USA.
- Mesa Campesina. (s.f.). *Mesa Campesina*. Recuperado el 5 de enero de 2015, de Vía Campesina, la voz de las campesinas y los campesinos del mundo: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-sobera>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. MIDEPLAN, San José, Costa Rica. Obtenido de <https://app.box.com/pnd2015>
- \_\_\_\_\_. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. MIDEPLAN, San José , Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón"*:

- 2006-2010. MIDEPLAN, San Jose, Costa Rica.
- Ministerio de Salud Costa Rica. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 - 2021*. San Jose, Costa Rica.
- Mitchell, J., Keane, J., & Coles, C. (2009). *Trading Up : How a Value Chain Approach Can Benefit the Rural Poor*. COPLA Global: Overseas Development Insititute, London, UK. Recuperado el 1 de abril de 2015, de [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)
- Nuevo Diario. (¿¿¿¿¿). Aumenta riesgo de hambruna en Centroamérica. Recuperado el 15 de febrero de 2015, de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/230817>
- PRESANCA II. (2011). *Centroamérica en Cifras. Datos de la Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar*. Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centro América II.
- SAG - IICA. (2015). *Plan estratégico y programa de inversión para el desarrollo competitivo de la cadena de valor de arroz en Honduras*. . IICA, Tegucigalpa, Honduras.
- Schejtman, A. (2006). *Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica*. Debates y temas rurales, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial de Honduras. (2010). *Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (UTSAN). Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Gobierno de Guatemala, Ciudad de Guatemala. Recuperado el 18 de Diciembre de 2014, de [www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley\\_de-SAN.p](http://www.sesan.gob.gt/pdfs/sesan/marco-legal/Ley_de-SAN.p)
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2008). *Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: oportunidad para la agricultura nacional*. San José, Costa Rica.
- Superintendencia de la competencia. (2012). *Actualización del estudio sobre la caracterización de la agroindustria arrocera y sus condiciones de competencia en El Salvador, a julio 2012*. Antigua Cuscatlán, La Libertad ◇

# Comercio exterior y microempresas en Centroamérica. Una visión desde las condiciones laborales de los trabajadores\*

Ana Escoto\*\*

ES NECESARIO INDAGAR QUÉ CONDICIONES LABORALES SE MANTIENEN EN LAS MICROEMPRESAS Y SU RELACIÓN CON EL MODELO ECONÓMICO Y LA ESTRATEGIA COMERCIAL, PUES MUCHOS CENTROAMERICANOS SE EMPLEAN EN ESTAS UNIDADES. PARA ELLO, PRESENTO UN ANÁLISIS DE DICHAS CONDICIONES EN RELACIÓN A UNA CLASIFICACIÓN PRODUCTIVA DE RAMAS DE ACTIVIDAD LIGADAS O NO CON EL COMERCIO EXTERIOR. LOS RESULTADOS INDICAN QUE EXISTE UNA DIFERENCIACIÓN DE LAS CONDICIONES LABORALES Y QUE SU RELACIÓN CON EL COMERCIO EXTERIOR ES POLARIZADA, DENTRO DEL COMERCIO MISMO; Y, ADEMÁS MEDIADA POR EL TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO.

PALABRAS CLAVES: CONDICIONES LABORALES; COMERCIO EXTERIOR; MERCADO DE TRABAJO; MICROEMPRESAS

IT IS NECESSARY TO INVESTIGATE WHICH WORKING CONDITIONS MAINTAIN IN MICRO ENTERPRISES AND ITS RELATION TO THE ECONOMIC MODEL AND TRADE LIBERALIZATION SINCE MUCH OF CENTRAL AMERICANS ARE EMPLOYED IN THESE UNITS. TO DO THIS, I PRESENT AN ANALYSIS OF THESE CONDITIONS RELATED TO AN ECONOMIC CLASSIFICATION OF INDUSTRIES LINKED OR NOT TO FOREIGN TRADE. THE RESULTS INDICATE THAT THERE IS A DIFFERENTIATION OF WORKING CONDITIONS AND THEIR RELATIONSHIP TO INTERNATIONAL TRADE IS POLARIZED, WITHIN THE TRADE, AND ALSO MEDIATED BY THE SIZE OF THE ENTERPRISE.

KEY WORDS: WORKING CONDITIONS; FOREIGN TRADE; LABOR MARKET; MICROENTERPRISES

## Introducción

El papel de las microempresas en Centroamérica es crucial para entender las dinámicas laborales de

gran parte de la población. Según los censos y directorios económicos de la región, más de la mitad de las empresas emplean a menos de cin-

---

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

---

\*\* Doctora en Estudios de Población, investigadora post-doctoral, El Colegio de México.

Correo electrónico: [arescoto@colmex.mx](mailto:arescoto@colmex.mx)

Rec bido: 1° de febrero del 2016.

Aceptado: 8 de marzo del 2016.

co empleados.<sup>1</sup> Del mismo modo, alrededor de la mitad del empleo lo proveen estas microempresas, de acuerdo a las encuestas de hogares.<sup>2</sup> Esta participación obliga a conocer con más certeza las condiciones en que laboran y, además, si estos desempeños se ven diferenciados por el sector económico donde la empresa actúa, y, además, la relación de este sector en el mapa global económico, a través del comercio.

Anteriormente, se ha discutido en la región la importancia de la

1. Para ejemplificar esta aseveración tenemos que, en el directorio de empresas costarricenses de 2014, el 64% de las empresas mantenía a un personal ocupada de menos de 5 personas (Directorios de establecimientos INEC, 2014). Mientras que este porcentaje en el directorio salvadoreño más reciente, es de 54.5% (Directorio de establecimientos, DIGESTYC, 2011) Desde las encuestas de hogares tenemos que 54.32% del empleo guatemalteco se da a empresas de este tamaño (ENEL, 2010), un 59.64% del empleo salvadoreño (EHPM, 2010) se da en estas condiciones y un 45.46% del empleo en Costa Rica (ENAH, 2010).
2. Agradezco el comentario de Minor Mora, de visibilizar el papel de las microempresas en el análisis del comercio y las condiciones laborales para la región centroamericana.
3. En general, en este artículo se ha determinado el tamaño de las empresas en relación al número de sus trabajadores. El tamaño de la empresa incluye también otras características como activos y volumen de ventas. Sin embargo, dado que se ha diseñado la perspectiva de análisis desde la información desde los hogares de los trabajadores, la única variable disponible es el número de empleados. Por tanto, se considera una microempresa a unidad económica o establecimiento de menos de cinco trabajadores.

capacidad exportadora de las microempresas aunadas a las pequeñas y medianas empresas, desde una perspectiva de la competitividad (CEPAL, 1999 y 2001; Hernández, 2001) y sus necesidades de formación (Montero, 2006). Sin embargo, poco se ha discutido de cómo evaluar la participación de las empresas tomando en cuenta el bienestar de quienes laboran en ellas. Por tanto, este estudio propone una metodología que permite estudiar desde los trabajadores, elementos como las características de los sectores y su relación con el comercio exterior, así como el tamaño de las empresas en las que laboran.

Por tanto, en el presente documento se busca, en primer lugar, analizar las condiciones de trabajo en relación a una clasificación productiva de las ramas de actividad ligadas o no con el comercio internacional. Este primer objetivo, marca el contexto para la participación de los trabajadores de las empresas de menor tamaño en relación con su acceso a los sectores con diferentes perfiles de participación en el comercio internacional, retomando a Escoto (2013) y Escoto y García (2015). Esta participación no solo implica establecer cuánto del empleo es creado en las unidades productivas de menor escala, sino también evaluar sus condiciones laborales. Sin duda, lograr una mayor calidad de vida de los trabajadores es un reto que concierne a todas las unidades productivas y se vuelve aún más acuciante para las unidades más pequeñas.<sup>3</sup>

Para lograr estos objetivos, el presente artículo se divide en tres partes. En una primera parte, se retoman las tesis sobre el comercio y desarrollo, para leer nuestros resultados desde los aportes analíticos que intentan predecir los beneficios de la apertura comercial, tomando en cuenta los perfiles de comercio exterior diferenciados. En una segunda parte, se reseña brevemente algunos enunciados sobre la heterogeneidad estructural y el papel de ella en los resultados del mercado de trabajo. Finalmente, en la tercera parte se retoman los resultados de los modelos estadísticos que permiten establecer las diferencias en términos de distribución del empleo en los sectores laborales, las condiciones que se gestan y las distancias al interior de los países marcadas por la inserción laboral en sectores ligados a patrones diferenciados de comercio internacional; y cómo las microempresas se desempeñan al interior de estos sectores.

### **Comercio exterior y condiciones laborales: supuestos, expectativas y complejidades**

Esta investigación se concentra en tres países: Guatemala, El Salvador y Costa Rica, como casos representativos de la región centroamericana. Estos países, nos dan un panorama de diferentes modelos institucionales, pero además distinta especialización exterior.

El comercio no es homogéneo, no se desarrolla igual. Existen múltiples formas de comerciar casi

como productos y servicios se producen en un país. La consolidación de los procesos de apertura comercial en las últimas dos décadas ha ampliado la cantidad de mercancías y servicios que se comercian, y con quién existe intercambio internacional. Cada país de estudio tiene diferentes principales productos de exportación, estos pueden considerarse como una radiografía rápida de la composición de sus exportaciones y su diferenciación.

Según la herramienta de consulta del Intracen(s.a.), Guatemala, mantiene en su listado de los diez productos más exportados, productos agrícolas de larga tradición como el café, banano y azúcar. El Salvador en su principal tríada de productos, tiene en cambio productos de manufactura de baja tecnología como los textiles (*T-shirts* y camisetas interiores, de algodón, de punto; y, *jerseys*, cardiganes y artículos similares de algodón, de punto), así como el alcohol etílico sin desnaturalizar. En cambio, Costa Rica, presenta en sus principales mercancías exportadoras su dualidad entre productos (ensamblados en el país) de alta tecnología (circuitos monolíticos integrados, y otros; partes y accesorios de máquinas de procesamiento automático de datos y otras unidades) y los de origen agrícola como el banano. Esto no es casual, existe un papel activo de las acciones políticas públicas (comerciales, como los tratados señalados, y las productivas) junto con los procesos de especialización, en la determinación de perfiles distintos en Centroamérica.

A pesar de estas diferencias, los países coinciden en un gran rasgo: la alta dependencia de las exportaciones con EE.UU. Los tres casos estudiados dependen de la capacidad de compra de este socio comercial. No obstante, hasta en el país con superiores desempeños y mejores intentos de diversificación, Costa Rica, EE.UU. ha pasado de representar casi la mitad de sus exportaciones en el 2003 a solo el 38.5% en el 2010. A pesar de la mejoría, la dependencia es sustancial. (WITS, s.a.).

Existen muchas expectativas sobre el papel del comercio y la apertura económica sobre el bienestar y el desarrollo; sin embargo, pocas establecen un vínculo certero desde el bienestar de los trabajadores. Existen posturas ortodoxas, algunas más optimistas que otras, que explican que el comercio propicia el crecimiento económico, puesto que este redundaría en mecanismos automáticos que harían que los salarios mejoraran debido al aumento de la productividad (si se pagan los factores de acuerdo a esta).<sup>4</sup> La lógica es que “el derrame” facilitado

por el comercio, a través de la tecnología y la información, así como del crecimiento mismo, tiene un efecto positivo en las condiciones laborales, o al menos eso es lo esperado (para un enfoque bastante entusiasta se puede revisar Flanagan, 2006). Sin embargo, los trabajos que han sido citados en Balamoune-Lutz y Bok (2012), Rodríguez (2011); y Srinivasan y Bhagwati (1999), existe un cúmulo de críticas teóricas y empíricas de cómo llegar a establecer la relación entre el comercio y crecimiento. Normalmente, estos estudios buscan establecer una única dirección: el comercio tiene un impacto positivo “a menos que” una serie de condiciones y supuestos no se cumplan.

Esta concepción ortodoxa fue la base del programa de ajuste, mismo que favoreció los cambios estructurales (Katz, 2001 y Stalling y Peres, 2000). Sin embargo, se han presentado reformulaciones durante las últimas dos décadas ante los trabajos empíricos de los procesos de apertura en países “en desarrollo”, ante los efectos de la apertura. Estas reformulaciones toman en cuenta el cambio de supuestos, pero no así la lógica del comercio. Así, se explica que existen procesos de Inversión Extranjera Directa (IED) de *Skill Biased Technological Change (SBTC)* y de *outsourcing* que podrían menoscabar las virtudes del comercio, e incluso este podría propiciar condiciones de aumento de la desigualdad laboral.<sup>5</sup> Estas reformulaciones y nuevas formas de estudiar el comercio internacional evidencian que este es parte de un proceso

---

4. Por ejemplo, este es el esquema general se puede encontrar en el funcionamiento del modelo básico Heckscher-Ohlin y la especialización comercial en los sectores con abundancia relativa (véase Krugman y Obstfeld, 2003).

5. Katz y Autor, 1999; Feenstra y Hanson, 2001; Acemoglu, 2002; Feenstra, 2007 discuten estos dos elementos, y desde una lógica de la Inversión Extranjera Directa (IED), Bustos, 2005 y Salvia (2010). Mientras que Goldberg y Pavcnik, 2006 retoman todos estos elementos, incluyendo la poca movilidad de los factores.

amplio, relacionado con otras políticas y diferentes características propias de los procesos globalizadores, como la apertura de la cuenta de capital (de inversión) así como los esquemas de liberalización comercial arancelaria.

Sin embargo, si nos alejamos de las formulaciones esenciales de la política comercial ejecutada, desde la postura económica heterodoxa la lógica es distinta, pues no existen ajustes automáticos ni en el corto ni el largo plazo. Los costos unitarios laborales, determinarían de esta manera el tipo de cambio real y serían la base de la competitividad. Shaik (1992:155-173) explica que el funcionamiento del comercio, no ha sido cuestionado en sus bases pues se asume que es determinado por la abundancia o escasez relativa de los factores. En realidad, lo que estaría determinando cómo se comercia y quién gana del comercio vendría dado por la “ventaja absoluta”, obtenida de los costos unitarios. Por lo que pueden existir procesos productivos que en realidad estén asociados con mejoras de la productividad, o bien, los costos unitarios se reducen en función de los ingresos retribuidos a los trabajadores por su trabajo, bajo un esquema de “competitividad espuria” (Góchez, 2008).

Otro elemento que se cuestiona desde perspectivas heterodoxas es la asunción de la fuerza de trabajo como un *stock* limitado. Las condiciones de los mercados de trabajo centroamericanos con subempleo y sin políticas de seguros de desem-

pleo, podría coincidir con los modelos de oferta laboral ilimitada, este concepto de corte más estructuralista, es similar al marxista el Ejército Industrial de Reserva (EIR), lo que implica que la permanencia de una población dispuesta a trabajar mantiene los salarios en los mínimos, a pesar del aumento de la producción y la productividad (véase Lewis, 1954 y Ranis, 2004).

Se parte de la premisa de que las condiciones laborales pueden ser diferentes en los sectores económicos si están más o menos vinculados al comercio exterior. Se busca deslindar la naturaleza de este vínculo, a través de la intensidad de la relación comercial en distintos sectores de la economía, la existencia de poco o muchos socios comerciales y, además, tomando en cuenta las especificidades de los casos nacionales, que mantienen condiciones económicas estructurales del momento de análisis y años precedentes. Además de estas hipótesis relacionadas con el comercio, se han considerado elementos de la fuerza de trabajo para evidenciar y controlar su heterogeneidad en términos de sus características sociodemográficas (como el sexo, la edad, la escolaridad, lugar de residencia y estado civil).

Lo que se pretende es, metodológica y conceptualmente, retomar al mercado de trabajo como el intermediario entre el comercio-producción y el bienestar, a través de la aproximación a las condiciones laborales para cada uno de los paí-

ses en estudio. Sin embargo, también es necesario aproximarnos más a las condiciones estructurales nacionales, los elementos sustantivos, se pueden leer en el siguiente apartado.

### **La heterogeneidad estructural, tamaño de empresas y posibles implicaciones**

La heterogeneidad estructural es un concepto que permite rastrear las condiciones históricas de la desarticulación de los aparatos productivos centroamericanos y además introducir el efecto del proceso de apertura. Bielschowsky (2006) resume la teoría estructuralista cepalina de los años cincuenta, como aquella que consideraba las naciones lati-

noamericanas como países de baja diversidad productiva, con un grado alto de especialización en recursos naturales (agricultura o minería) y con una marcada dualidad o heterogeneidad tecnológica. Esto último refería a la coexistencia de sectores de alta productividad y con abundante ocupación de mano de obra, con niveles próximos a los de subsistencia. Además de esto, se agrega que existe una institucionalidad inadecuada y falta de capacidad empresarial.

Esta heterogeneidad estructural cuya conceptualización tomó los aportes de Lewis, Furtado, Pinto y fue expuesta como tal por Prebisch desde el estructuralismo latinoamericano,<sup>6</sup> es retomada por Agustín Salvia (2010:328) quien establece que esta es una característica típica de los países subdesarrollados y refiere al desequilibrio que presentan en cuanto a la orientación de la inversión externa, su integración sectorial, modos de asimilar el progreso técnico, capacidad de emplear productivamente la fuerza de trabajo excedente y sus efectos sobre el crecimiento y la distribución.

Recientemente, los conceptos de la heterogeneidad estructural han sido retomados por la CEPAL. Así, Infante (2010) realiza una clasificación regional de los países según sus niveles de heterogeneidad estructural para el momento dado (año 2007),<sup>7</sup> clasificando a los países en estudio de la siguiente manera: Costa Rica se encuentra en el grupo de heterogeneidad “moderada”; mien-

6. Octavio Rodríguez (1998) establece una recopilación de los aportes de Prebisch en tanto al término, denotando dos acepciones al concepto. En primer lugar, se dice que la estructura productiva es heterogénea cuando al interior de ella coexisten dos sectores, uno con niveles altos de productividad y otro caracterizado por poseer niveles bajos. La rama económica avanzada en cuanto a productividad se denomina sector capitalista (con racionalidad de acumulación) y al sector con baja productividad se le llama no capitalista (con racionalidad de subsistencia). Mientras que la otra acepción considera una dicotomización de la producción y del mercado de trabajo: por un lado el sector formal y, por el otro, el informal.
7. El autor mide la heterogeneidad estructural con el coeficiente de variación de la productividad intersectorial y también en relación al mercado de trabajo incluyendo el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional de los trabajadores.

tras que El Salvador y Guatemala pertenecen al subconjunto de naciones con heterogeneidad “severa”. Esta misma investigación señala una relación entre la estructura productiva y el comercio internacional, explica que “únicamente algunos de los países con una estructura productiva moderadamente homogénea mostrarían una inserción internacional apreciable”, mientras que los países con estructuras severamente heterogéneas, tienen peores inserciones comerciales (p.87)

Por lo anterior, se sabe que la presencia de establecimientos de diferente tamaño se traslada en una heterogeneidad productiva, misma que se traduce en una heterogeneidad de las condiciones laborales. El presente documento es más bien un instrumento para evaluar los desempeños de las empresas en términos de su posición en el comercio con las condiciones laborales. Así, se puede retomar la visión de los trabajadores. Para ello se tomará el tamaño del establecimiento donde laboran los trabajadores (en específico la diferenciación entre micro empresas y el resto); así como la interacción de estos dos elementos. De esta manera, se pueden establecer las diferencias en términos de ingresos y acceso a seguridad social que mantienen los trabajadores de las microempresas en sectores que conservan diferentes relaciones con el comercio exterior. Esto nos brindará un panorama global de cada país desde las condiciones laborales de los trabajadores, para establecer los desafíos que en términos de

calidad del empleo se tiene frente a las ramas que se comercializan en los países.

### **La relación entre condiciones laborales, comercio internacional en Centroamérica y las microempresas**

En este apartado se quiere examinar de manera conjunta los resultados más importantes del análisis sobre estos tres países centroamericanos, en términos de las condiciones laborales existentes en distintos sectores económicos definidos según su vinculación con el comercio internacional. Para ello, primero se focaliza sobre la distribución de la fuerza de trabajo en diversas situaciones relacionadas o no con el comercio; enseguida se precisa el monto del empleo en los sectores donde se presentan las mejores y las peores condiciones de trabajo, así como las ramas más representativas; y finalmente se analizan los perfiles sociodemográficos de los trabajadores en contextos de comercio internacional diferenciados.

Conviene aclarar, que no se puede establecer una causalidad entre la vinculación con el comercio internacional y las condiciones laborales. Más bien se ha buscado precisar la existencia o no de esta relación (montos, dirección, algunos factores intervinientes), y establecer regularidades en tres países con políticas económicas e institucionales muy diversas. Por una parte, se

ha cuantificado la intensidad del vínculo comercial, el número de socios comerciales y la dinámica de crecimiento económico en diferentes sectores económicos, y por la otra nos hemos detenido en un análisis detallado de las condiciones laborales existentes en cada caso, teniendo en cuenta los perfiles sociodemográficos de los trabajadores y su pertenencia a las microempresas. Se considera que el estudio que se ha llevado a cabo constituye un primer paso para conocer los efectos de las políticas y los vínculos comerciales sobre el mercado de trabajo, y se espera que sea de utilidad para otras investigaciones sobre este tema, que se basen en información económica, social y política distinta a la nuestra.

***Distribución de la fuerza de trabajo según sectores económicos vinculados al comercio internacional***

Para estudiar la relación entre la configuración económica leída desde el comercio exterior se debe homologar la información sobre el mercado de trabajo con los datos de los flujos de bienes y servicios. Los datos de las condiciones de trabajo del 2010 se obtienen de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos,

ENEI (2010) para el caso guatemalteco; de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM (2010), para el salvadoreño y de la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO (2010), para Costa Rica. Para la estructura productiva, se utilizan agregados económicos, obtenidos de las cuentas nacionales y de las bases de comercio exterior como COMTRADE (s.a) y de Intracen (s.a).<sup>8</sup>

La base de la clasificación productiva propuesta es el Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Revisión 3. Al usar las clasificaciones internacionales como el código del Sistema Armonizado (SA) para el comercio internacional y la Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos de Servicios (EBOPS, por sus siglas en inglés), para el intercambio de servicios, se pueden establecer correspondencias algunas veces directas y otras parciales a la estructura de la CIIU. Del mismo modo, los bancos centrales de El Salvador y Guatemala utilizan el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN -1993) para obtener información sobre la producción, que también se pueden aproximar a la CIIU.<sup>9</sup>

Se ha propuesto una clasificación que da cuenta de la configuración diferenciada entre los países, pues dependen de manera distinta de los sectores transables y no transables para la generación de empleos. En esta clasificación se han priorizado algunos elementos sustantivos para el análisis que obedecen a cuatro criterios básicos: la

---

8. COMTRADE: Commodity Trade Statistics Database; Intracen: International Trade Center.

9. Las correspondencias establecidas se realizan a una apertura de dos dígitos de la CIIU Rev. 3. Las tablas de correspondencias están disponibles con petición a la autora.

intensidad del comercio en términos del volumen de exportaciones e importaciones; la concentración de los socios; y el crecimiento dentro de la economía doméstica de las ramas no relacionadas con el intercambio internacional.

Esto nos ha permitido establecer una clasificación a dos niveles. El primero separa a las actividades relacionadas con el comercio exterior de las que no lo están. Y el segundo tiene en cuenta la concentración de socios y la dinámica de crecimiento económico en los sectores no directamente relacionados con el comercio.

De esta forma, se define a los *sectores transables*, que se refieren a ramas de actividad que presentan flujos de bienes o servicios que se intercambian entre el país de estudio y otros socios comerciales, durante el 2002-2010. Se incluyen aquí a ramas de actividad con flujos bilaterales de importación y exportación (que denominamos no especializados) y a ramas que se concentran en ser exportadoras o importadoras (especializadas). Los *sectores no transables* se refieren a ramas de actividad que no presentan flujos de bienes o servicios que se intercambian entre el país de estudio y otros socios comerciales (o que los tienen en muy pequeña escala).

En el segundo nivel de la clasificación, un sector transable se considera como *concentrado*, si está compuesto por ramas de actividad con flujos bilaterales de importación

y exportación (no especializados), pero cuyo mercado está concentrado en términos de países a quienes se dirigen las exportaciones. Por su parte, se aglutinó en *otros transables*, al resto de las ramas de actividad transables. Estas pueden incluir a ramas de actividad con flujos bilaterales de importación y exportación (no especializados), pero que tienen un mercado diversificado en términos de países a quienes se dirigen las exportaciones. También se puede tratar de ramas especializadas con un flujo unilateral en el intercambio (netamente exportadoras o netamente importadoras). Es importante destacar que los *otros transables* constituyen los sectores de exportación no tradicionales en los distintos países.

En el caso del segundo nivel para los *sectores no transables*, se utilizó como criterio de diferenciación el dinamismo interno. El sector *no transable sin crecimiento*, se refiere a las ramas de actividad económica que se estancaron o que mantuvieron un crecimiento proporcional a su participación dentro del valor agregado al inicio del período 2002-2010. Mientras que el sector *transable con crecimiento*, incluye a las ramas de actividad que durante el período de estudio crecieron, tanto en volumen de valor agregado como en su participación dentro de la estructura productiva, durante el mismo período.

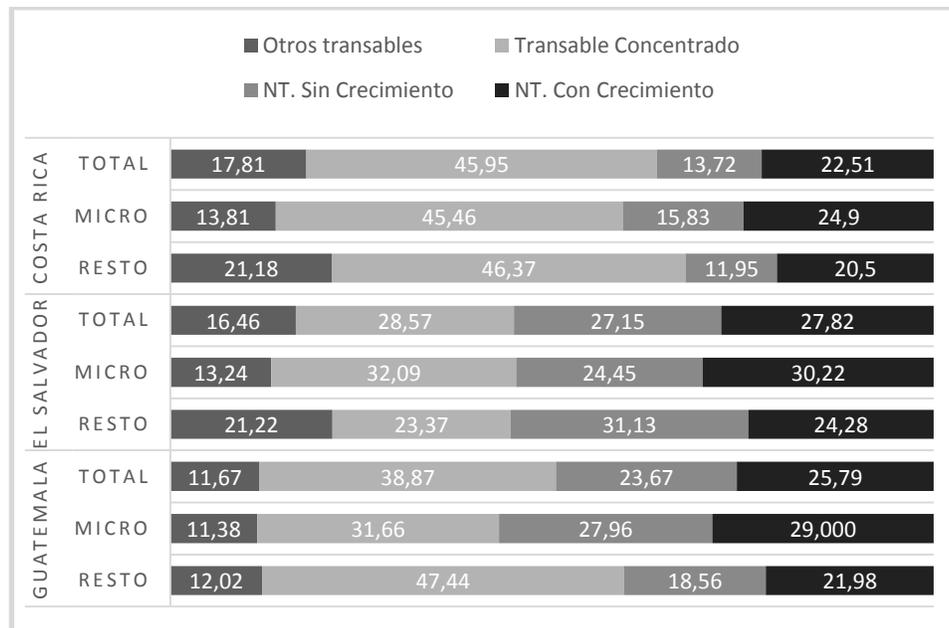
A partir de esta diferenciación económica, se puede avanzar en nuestro análisis de las condiciones laborales, tal como se observa en el

gráfico 1. Se distingue que el país que mantiene una mayor parte del empleo en sectores relacionados con el comercio exterior, es Costa Rica; seguido por Guatemala; mientras que El Salvador mantiene superioridad del empleo en sectores no transables. En una primera instancia se considera este resultado como

esperado, porque Costa Rica es el país con mayor cantidad de tratados y socios comerciales como se vio en el apartado anterior. Esto es, existe una correspondencia entre los mayores esfuerzos realizados por este país para ampliar su comercio, y la mayor proporción de su mercado de trabajo en sectores transables.

### GRÁFICO 1

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS DE ACUERDO A LOS SECTORES Y SU RELACIÓN CON EL COMERCIO INTERNACIONAL. PRIMER NIVEL GUATEMALA, EL SALVADOR Y COSTA RICA 2010



Nota: Para Guatemala se excluye el sector agrícola de subsistencia. Para Costa Rica, se excluye el sector de Restaurantes y Hoteles. Todas pruebas chi-cuadrado representativas al 0.05 de significancia.

Fuente: *Elaboración propia.*

Sin embargo, conviene especificar la distribución de los ocupados según el segundo nivel de análisis, teniendo en cuenta la dirección de flujos y socios comerciales (*sectores transables*), y su dinamismo en la economía interna (*sectores no transables*) (gráfico 1).

Los sectores transables con concentración de socios comerciales (*transables concentrados*) abarcan a una gran cantidad de ocupados, sobre todo en el caso de Costa Rica. Ha sido muy relevante constatar este dato, dado el esfuerzo realizado por este país para diversificar sus socios comerciales y la baja concentración que presenta en relación con los demás. Se trata principalmente de sectores no agrícolas (31.13% de los *transables concentrados*), y de una minoría de agrícolas (14.86% de los *transables concentrados*) (datos no incluidos en la gráfica 1, cálculos propios con base en la ENAHO, 2010). De modo que una gran cantidad de ocupados en Costa Rica están vinculados a sectores que presentan una relativa alta vulnerabilidad en su comercio exterior, por estar vinculados a pocos socios comerciales.

En Guatemala y en El Salvador, los sectores *transables concentrados* no son tan amplios como en el caso costarricense, pero también son de magnitud considerable. En cambio, en el sector de *otros transables*, los cuales se caracterizan por una diversidad de socios y abarcan a las exportaciones no tradicionales con más alta tecnología, se ocupa

una proporción mucho menor de la fuerza de trabajo en los tres países (de 11.72 a 17.81%). Esto constituye un resultado muy importante de nuestra investigación en el cual profundizaremos en el análisis que sigue. (Cálculos propios con base a la ENEI, 2010 y EHPM, 2010)

En el caso de los sectores no transables, la situación varía por país. En Guatemala y Costa Rica, las ramas que generan mayor proporción empleos son las “con crecimiento”; en el caso salvadoreño, la situación es muy cercana entre los dos.

En el gráfico 1, también se puede observar la distribución de los trabajadores de microempresas y la del resto de trabajadores. Las diferencias entre estos resultados son estadísticamente significativas (al establecer una prueba chi-cuadrado de independencia al 0.05 de significancia) (Cálculos propios con base a la ENEI, 2010; EHPM, 2010; y, ENAHO, 2010). Lo que indica que, en efecto, la distribución de los trabajadores en los sectores económicos no es independiente del tamaño de la empresa en los sectores.

Como era de esperarse, es evidente que la participación de los trabajadores en microempresas se amplíe para los sectores no transables de la economía y se constriña para los sectores que sí mantienen algún tipo de comercio internacional, tal como sucede en el caso costarricense y guatemalteco. Hay que recordar que los sectores no transables están mucho más ligados con

servicios y comercio; mientras que los transables se refieren a productos como materias primas o bien, algunos productos procesados.

En el caso salvadoreño si bien no existe un cambio tan dramático en participación entre los trabajadores de micro empresas y el resto en términos de la diferencia entre transables y no transables, sí se observa un cambio en su distribución interna: las microempresas brindan más empleo en los sectores no transables, pero aquellos menos dinámicos en la última década.

Esta primera revisión, nos permite observar cómo las distribuciones del empleo son diferenciadas. Pero se debe mover el análisis a los otros elementos estudiados en esta investigación, y, sobre todo, a nuestro objeto de estudio: las condiciones laborales prevaletentes en los distintos sectores. Bajo esta perspectiva, en la siguiente sección nos interesa profundizar en la determinación de los sectores que se denominan “ganadores” y “perdedores” en cuanto a condiciones de trabajo, pues nuestro sujeto de estudio son los y las trabajadoras. Para ello, se resume primero las definiciones y la metodología que se utilizó para estudiar la manera en que se “gana” o “pierde” en los tres países.

### ***¿En cuáles sectores se “gana”? ¿En cuáles se “pierde”?***

El resultado más importante de nuestro análisis de las condicio-

nes laborales, con énfasis en el ingreso laboral por hora y la seguridad social, en tres naciones diferentes, es que los sectores menos favorecidos son los *transables concentrados* y los que mantienen mejor desempeño son los denominados *otros transables*.

Estas conclusiones mantienen una predominancia en el criterio del ingreso laboral por hora, sobre la otra condición analizada, la seguridad social. Se ha considerado una jerarquía intersectorial de acuerdo a la comparación de los coeficientes estimados en las regresiones lineales robustas, cuya variable dependiente es el ingreso laboral por hora, correspondiente a los sectores económicos en análisis (*transables concentrados, otros transables, no transables con crecimiento, no transables sin crecimiento*). A partir de estas estimaciones, se pudo construir la estructura de las condiciones laborales.

Al usar herramientas estadísticas multivariadas se controlaron y se evidenciaron los efectos de la composición de la fuerza de trabajo al interior de los sectores, de acuerdo a características sociodemográficas que se mantienen presentes en diversos estudios de la fuerza de trabajo: área de residencia, condición de hombre o mujer, edad, escolaridad, posición y sector institucional. También se incluyeron controles específicos por país. Para Guatemala y El Salvador, se controló por agricultura de subsistencia, por la importancia de estos sectores en la

fuerza de trabajo y su condición discutible de transabilidad; mientras que, en Costa Rica, esta misma discusión llevó a que se controlara por “Restaurantes y Hoteles”. También se incluyeron como variables dependientes, categorías referidas a grupos demográficos específicos en cada país: adscripción indígena, en Guatemala; receptores de remesas, en El Salvador; y, por condición de migrante, en Costa Rica.

Si bien, sí se analizó la jerarquía respecto a la seguridad social, debido a las particularidades de los contextos nacionales este criterio no fue utilizado para definir en qué sectores se gana y en qué sectores se pierde. En dos países, Guatemala y El Salvador, las condiciones de desprotección son generalizadas, por lo que las relativas “mayores” protec-

ciones dentro de los sectores, no implican una probabilidad de protección significativa. Mientras que la situación contraria, se presentó en Costa Rica, donde la protección es generalizada. Sin embargo, este análisis ayudó a evidenciar que los sectores transables son relativamente más protegidos que los no transables, resultado que se mantuvo en todos los países.

A partir de estos resultados, se presenta el cuadro 1, donde se especifica qué sectores son los “ganadores” y cuáles los “perdedores”, su rama representativa y se puede evidenciar las discrepancias y similitudes, en términos de composición y magnitud.<sup>10</sup> Como se había mencionado, estos resultados extremos (perder-ganar) se mantienen dentro de los sectores transables.

---

10. En general se dice que los sectores son los perdedores o ganadores, pero más bien hay que referirse a los sectores donde se “gana” o “pierde” debido a la posición relativa de los trabajadores insertos en cada caso.

## CUADRO 1

### FUERZA DE TRABAJO ANALIZADA Y DEFINICIÓN DE LOS SECTORES GANADORES Y PERDEDORES EN CADA PAÍS DE ESTUDIO

	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
<b>Fuerza de trabajo analizada</b>	<b>4,014,120</b>	<b>2,512,156</b>	<b>1,839,958</b>
<b>Comercio internacional</b>			
<i>Sector "ganador"</i>	Otros transables	Otros transables	Otros transables
% de la FT	11.72	15.80	17.81
Rama representativa	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	Elaboración de productos alimenticios y bebidas	Informática y actividades conexas
<i>Sector "perdedor"</i>	Transable concentrado	Transable concentrado	Transable Concentrado*
% de la FT	38.77	27.40	45.99
Rama representativa	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexas

\* Este caso nacional es muy particular puesto que el sector transable concentrado se puede desglosar según la naturaleza agrícola o no agrícola.

*Fuente: Modelos 1 al 6, según cuadros A1-3 en anexos.*

El sector "ganador" en todos los países se refiere a los "otros transables". Como se analiza en el Cuadro 1, estos sectores "ganadores" mantienen una importancia pequeña en relación al total del empleo, sobre todo en Guatemala, su peso en la distribución es del 11.72%; en El Salvador 15.80% y en Costa Rica 17.81% de los trabajadores. Es muy importante señalar que la estructura de las condiciones laborales se caracteriza, en todos los

casos, por mantener solo un pequeño grupo de trabajadores que acceden a las mejores condiciones.

Mientras que el sector perdedor en todos los países corresponde al "transable concentrado"; su peso es fundamental en las distribuciones de la fuerza de trabajo en todos los casos, pueden llegar a representar casi la mitad de la fuerza de trabajo, el 45.99% del total en Costa Rica y 38.77% en Guatemala (cuadro 1).

En el caso salvadoreño, se mantiene un poco más abajo con un porcentaje de 27.40% (cuadro 1). En este sentido, es observable que si existiera algún tipo de “derrame” hacia los trabajadores en los sectores ligados al comercio este está lejos de llegar a ser una situación generalizada, y parecería más bien una excepción.

Se ha mencionado en la sección anterior, que existen diferentes perfiles de los países en términos de sus características productivas y de especialización exportadora. Por ello, es importante revisar en qué actividades económicas están insertos los trabajadores; pues se mantienen las particularidades nacionales, que marcan diferencias y regularidades entre los países, tal como se observa en el cuadro al leer las ramas representativas de los sectores ganadores y perdedores. Por ello se describirá, en primer lugar, *qué significa ganar*.

Se observa cómo en los dos países pertenecientes al triángulo norte (conocido como CA-3), Gua-

temala y El Salvador, sobresale una de las industrias más relacionadas al comercio intrarregional enmarcado en el Mercado Común Centroamericano (MECCA): *la fabricación de alimentos y bebidas*. Esta rama dentro de los “otros transables” es considerada como altamente transable (de alta exportación e importación) que comercia en un mercado de pocos socios comerciales.

Por su parte, Costa Rica, con una política de diversificación y una historia de especialización distinta, cuenta con una rama más tecnificada como representativa de su sector ganador: *Informática y actividades conexas*. Esta rama, está dentro del sector de “otros transables” como una rama netamente exportadora, lo que quiere decir que su especialización hacia afuera la hace adoptar tecnologías y necesidades diferenciadas al mercado interno, puesto que estas no se desarrollan para el consumo nacional.

Como ya se señaló, en Guatemala y El Salvador se mantiene una reminiscencia histórica con respecto a sus sectores “ganadores”, sobre los pilares de las exportaciones precedentes al cambio estructural, puesto que estos coinciden con los sectores pioneros en el intento de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que se combinó con los incentivos del MECCA en los años cincuenta y sesenta. En esta época el comercio regional se dinamizó por la incipiente manufactura, sobre todo en esta rama de alimentos.<sup>11</sup>

---

11. Bulmer-Thomas (1989 [2011]: 291-309) señala que se estableció un “modelo híbrido”, pues a diferencia del resto de América Latina, en Centroamérica la industrialización se forjó a partir de un mercado regional y no solo con los mercados internos, pues estos eran de un tamaño reducido. Además, explica que la estructura de protección del MECCA favoreció la producción de bienes de consumo, a costa de todos los demás. Esto fue por la adopción del arancel externo común, que aumentó la protección nominal a los bienes de consumo. El autor señala que para finales de los sesenta, más del 50% de la producción industrial era de alimentos.

En la estructura de las exportaciones el comercio interregional centroamericano ha aumentado en el último quinquenio (2005-2010) donde los flujos tienen un volumen 40% mayor (Urrutia Nájera, 2011). El Salvador y Guatemala son los países que tienen mayores interrelaciones entre las naciones centroamericanas, presentándose como los principales socios comerciales para países como Honduras y Nicaragua. Esto coincide con las recientes adscripciones a tratados comerciales de la región como el CA-3 como un bloque negociador hacia el comercio extra-regional.

Tal como se señaló, Costa Rica mantiene en su comportamiento reciente, un camino independiente de negociación internacional, con mercados más consolidados con respecto a los otros dos países. Del mismo modo, se caracteriza por mantener un mercado internacional más diverso en términos de socios y productos, y esto coincide con su comportamiento que destaca por su poca dependencia de los flujos regionales de comercio, a pesar del aumento regional descrito por Urrutia Nájera (2011). En este sentido, es consistente la diferenciación cualitativa de su sector “ganador”, hacia un sector netamente exportador, con un mercado que excede a la región centroamericana. Sin embargo, esto tampoco se traduce en un sector ganador medio o amplio, puesto que su importancia en la distribución se mantiene del mismo tamaño que en otros países, sobre todo en El Salvador.

La expansión del mercado extra-regional de las exportaciones costarricenses data de la década de los ochenta, cuando Costa Rica era una nación sin los conflictos internos que mantenían Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que también eran sus socios comerciales. A partir de esos años se pusieron en práctica políticas económicas independientes con respecto al resto de la región.

Desde el lado de los organismos internacionales, a principios de la década actual, el Banco Mundial, BM, (De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney, 2002), calificaba varios elementos positivos en la estrategia costarricense. Uno se refería a la alianza “muy exitosa” entre el sector público y privado a través de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), organismo fundado a principios de los ochenta que ha logrado crear el ambiente que los organismos internacionales consideran como propicio para la atracción de inversión extranjera directa (IED). Un segundo elemento que consideran positivo, consistía en el gran éxito del hecho que la nación costarricense pudiera haber atraído a la compañía Intel, como la estrategia a seguir para pasar de los recursos naturales a la economía del conocimiento.

Sin embargo, esta diversificación y tecnificación extrovertida, tal como ya se ha señalado, ha recibido críticas sobre la capacidad de arrastre y encadenamiento de los “nuevos” sectores exportadores, tanto en Costa Rica como en el resto de Cen-

troamérica (Matarrita, 2010 y Ros, 2004); y más aún esto cuestiona que el “derrame” del comercio internacional llegue a los trabajadores, pues incluso en el caso costarricense, las mejores condiciones laborales son menos probables que las peores, pues los sectores ganadores alcanzan pequeños porcentajes de la fuerza laboral. En la lógica del SBTC, este tipo de producción aumenta la demanda relativa de los trabajadores calificados, lo que se traduce en una polarización de los ingresos entre la población trabajadora entre los más calificados (que son una pequeña cantidad) y los que no (los de mayor presencia).

Todo esto explica el porqué de las diferencias cualitativas de los sectores ganadores en los casos costarricense frente al salvadoreño y guatemalteco. La historia y la adopción de políticas han sido diferenciadas, sobre todo por la amplia tradición institucional de Costa Rica, que, sumada a un diferente ritmo y adopción de las políticas de ajuste, redundan en mercados donde los beneficios, si bien escasos, aparecen en actividades de naturaleza distinta a los otros países.

Se debe recordar que, en el caso de los sectores ganadores, “*otros transables*”, estos engloban ramas económicas con relaciones comerciales con menos socios y con unidireccionalidad en los flujos. Por lo que se establece que existen elementos que caracterizan la forma en que se comercia y con quién y para quién se comercia que pueden ayu-

dar a comprender, por qué ante el comercio internacional, la relación con las condiciones laborales es tan diferenciada.

Una vez que establecimos nuestra descripción de la parte superior de la distribución, continuamos nuestro análisis con lo que sucede en la parte mayoritaria, es decir, *qué significa perder*. Se reitera la amplitud de estos sectores en todos los países estudiados. Esta situación da cuenta que, pese a los cambios estructurales en la región y las especificidades de cada país, se mantienen los indicios de una relación perniciosa entre las condiciones laborales y el comercio exterior, sobre todo cuando el comercio exterior está supeditado a un mercado dependiente de pocos socios comerciales y, además, con competencia en el mercado interno por el lado de las importaciones de otros países.

En este sentido, este grupo de hallazgos no se alejan de algunas concepciones que datan de décadas atrás, como es el caso de la teoría de la dependencia y el deterioro de los términos de intercambio. Predomina que las peores condiciones se mantengan en los sectores agrícolas y, además coincide en todos los países una condición más precaria en las dinámicas rurales, lo que refiere a una continuidad histórica de exclusión.

Si bien en los tres países, destaca la participación agrícola y es su rama representativa, estos se diferencian en sus pesos. En el caso

guatemalteco y salvadoreño se puede hablar que el sector perdedor es meramente agrícola: el 69.15% y el 78.29% de los trabajadores insertos en estos sectores se mantiene dentro de la actividad agrícola. El caso costarricense es diferente, la diversificación productiva y la apertura hacen que este sector transable incluya otras ramas. Si bien, lo agrícola es lo más importante, solo representa un tercio (32.53%) de los trabajadores dentro de este sector. Otra rama que destaca es la ligada a *otras actividades empresariales*, que representa el 27.90% de este sector. Sin embargo, destaca cómo a pesar de la variedad productiva, la diversidad en socios comerciales no se traslada tan fácilmente a las condiciones laborales.

***La participación de las microempresas en los sectores ligados o no al comercio internacional***

Se ha establecido con cierto grado de certeza cómo opera la estructura productiva calificada por su relación con el comercio internacional en las condiciones laborales. Centroamérica es una región que se caracteriza por una alta proporción del empleo establecido en empresas de menos de cinco trabajadores.

Para las fuentes y universos que se estudian, se tiene que, en el caso guatemalteco de 2010, el 54% de la fuerza de trabajo se emplea en microempresas; en el caso salvadoreño, el 59.64%; mientras que las

proporciones se establecen a un nivel ligeramente menor en Costa Rica, representando un 45.46%. Esta es una variable transversal, y que, por tanto, es esencial para determinar si los sectores operan de igual manera al interior de los mismos, dadas las condiciones de su tamaño (Cálculos propios con base en la ENEI, 2010; EHPM, 2010; y ENAHO, 2010).

Dado que ya se estableció la distribución total de la población ocupada en los sectores definidos por su relación con el comercio internacional (véase gráfico 1). Es importante, ya que ya se ha señalado a los ganadores globales, revisar cómo el tamaño de la empresa juega en la composición dentro de los sectores. Lo más lógico sería analizar si existen diferencias en el comportamiento del ingreso laboral por hora y el acceso de la seguridad social a través de esta distinción de tamaño de las empresas, en cada uno de los sectores analizados. Sin embargo, acotaremos nuestro análisis al ingreso laboral por hora, por la importancia ya observada para definir a los sectores ganadores y perdedores.

El análisis consta de dos pasos. El primero consiste en volver a correr las regresiones lineales robustas, incluyendo la variable "Trabaja en una microempresa", como variable independiente. En un segundo momento, se realiza una interacción de esta variable con la clasificación del sector económico, en términos de su relación con el comercio inter-

nacional. Los resultados se pueden observar en los gráficos 2, 3 y 4.

En estos gráficos se pueden observar los resultados de los coeficientes de las regresiones lineales robustas sobre el ingreso laboral por hora. El resto de coeficientes se pueden consultar en los anexos en los cuadros A4 a A6. Se procederá a leer los resultados, asumiendo que el resto de valores por las que se han controlado los modelos se dejan en sus valores constantes.

En estos gráficos se considera como modelo 1, el modelo donde no hemos incorporado la variable del tamaño de la empresa. Por tanto, solo aparecen barras para los sectores económicos, las que indican el cambio en el ingreso por hora, con respecto a los otros transables, que es la categoría de referencia.

El modelo 2, refiere a incorporar la variable independiente “trabaja en una micro empresa”. Al incorporarla como variable independiente de los sectores económicos, su valor se lee independientemente del sector al que pertenece el trabajador.

Finalmente, el modelo 3 incorpora una interacción entre los valores de los sectores económicos. En este sentido, la categoría de referencia ya no es solo “otros transables”, sino que se compara contra los trabajadores del sector “otros transables”, pero que “no trabajan en una microempresa”. Por tanto, se tiene un coeficiente nuevo para los que trabajan en el sector de “otros tran-

sables”. Para una mejor lectura se ha colocado una primera versión del modelo, suponiendo los sectores y no trabajar en una microempresa (M3, variante “A”) y una segunda versión, donde agrupa los resultados para los que trabajan en los distintos sectores y en microempresas (M3, variante “B”)

En el gráfico 2, se ve en particular el caso guatemalteco. Como se ve, al introducir la variable de microempresa se nota que existen cambios en la dinámica de los sectores. Si se compara el modelo 1 con el 2, se nota que el valor de estar en una microempresa hace que un trabajador en las mismas condiciones, reciba 0.45 dólares menos por hora que otro que no lo está. Además, la inclusión de esta variable vuelve significativas a las categorías de los sectores no transables que antes no lo eran. De esta manera el sector no transable con crecimiento supera al sector “otros transables”, en términos de ingresos. Lo que da cuenta de la alta participación de las microempresas en este sector. Sin embargo, la modelización que deja que los sectores actúen diferentes según la pertenencia a las microempresas es tanto más interesante. Primeramente, porque dentro del sector “perdedor” de transables concentrados, se puede observar que, en el caso guatemalteco, el efecto negativo sería menos perjudicial en las microempresas que en el resto de unidades productivas. Hay que recordar que en este sector hay una amplia participación de los sectores agrícolas. En los sectores no transa-

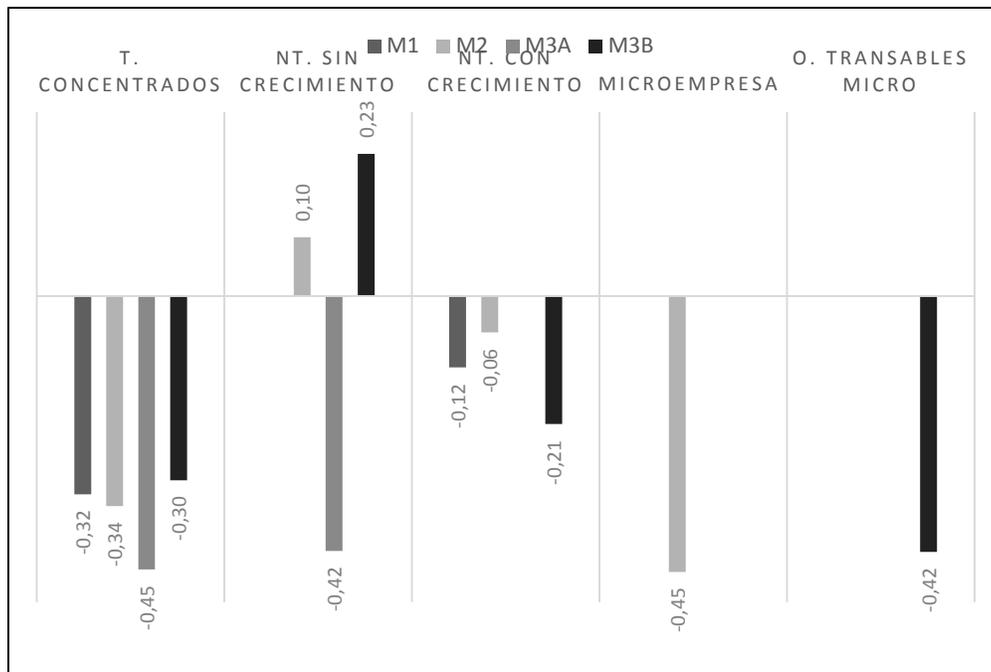
ble sin crecimiento pasa algo similar, con un efecto positivo en las microempresas y uno negativo en el resto de establecimientos. Pero, además lo más sustancioso es que el tamaño de empresa neutraliza cualquier efecto positivo que tenía el sector de

“otros transables”, si se está en este sector, pero en una microempresa se obtiene 0.42 dólares menos que otro trabajador en la misma rama, pero en una empresa mayor. Lo que plantea una gran barrera a los beneficios del comercio.

## GRÁFICO 2

### COEFICIENTES DE LAS REGRESIONES ROBUSTAS SOBRE EL INGRESO PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS CLASIFICADOS SEGÚN EL COMERCIO INTERNACIONAL, MICROEMPRESA Y SUS INTERACCIONES

Guatemala, 2010



Fuente: Cuadro A4, en anexos. Si el coeficiente no es significativo al menos al 0.05 no se incluye en la gráfica.

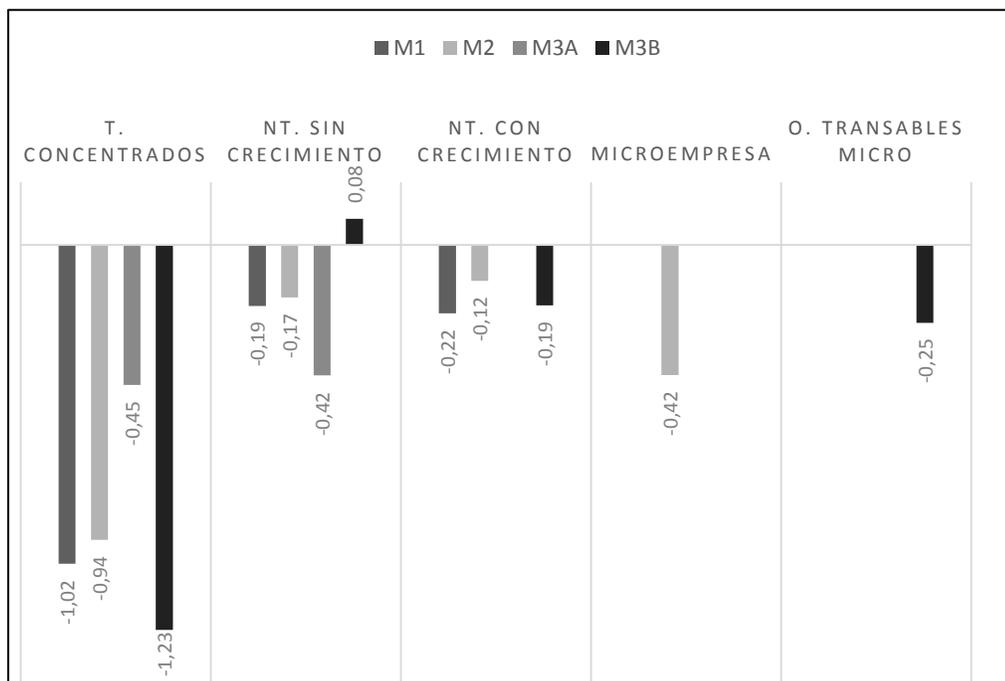
El caso salvadoreño se describe en el gráfico 3. La incorporación de la variable de microempresa, disminuye los efectos de los secto-

res económicos clasificados según el comercio internacional, mas no cambia su dirección.

**GRÁFICO 3**

**COEFICIENTES DE LAS REGRESIONES ROBUSTAS  
SOBRE EL INGRESO PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS  
CLASIFICADOS SEGÚN EL COMERCIO INTERNACIONAL,  
MICROEMPRESA Y SUS INTERACCIONES**

**El Salvador, 2010**



Fuente: Cuadro A-5, en anexos. Si el coeficiente no es significativo al menos al 0.05 no se incluye en la gráfica.

Lo que es sumamente evidente es la diferencia que hace el tamaño de empresa al interior de los sectores, al establecer las variantes "A" y "B" del tercer modelo. Como se observa en los sectores transables, el pertenecer a una microempresa, esto implica una reducción del ingreso frente a los que no trabajan en unidades de más de cinco trabajadores. Esto sucede tanto en el sector "ganador", otros transables, como en el "perdedor", de los transables concentrados. Esto implica una barrera que detiene los beneficios del comercio y otra que acrecienta las desventajas. En el caso de los sectores no transables, el efecto es mixto, es positivo para los sectores no transables sin crecimiento, pero es ne-

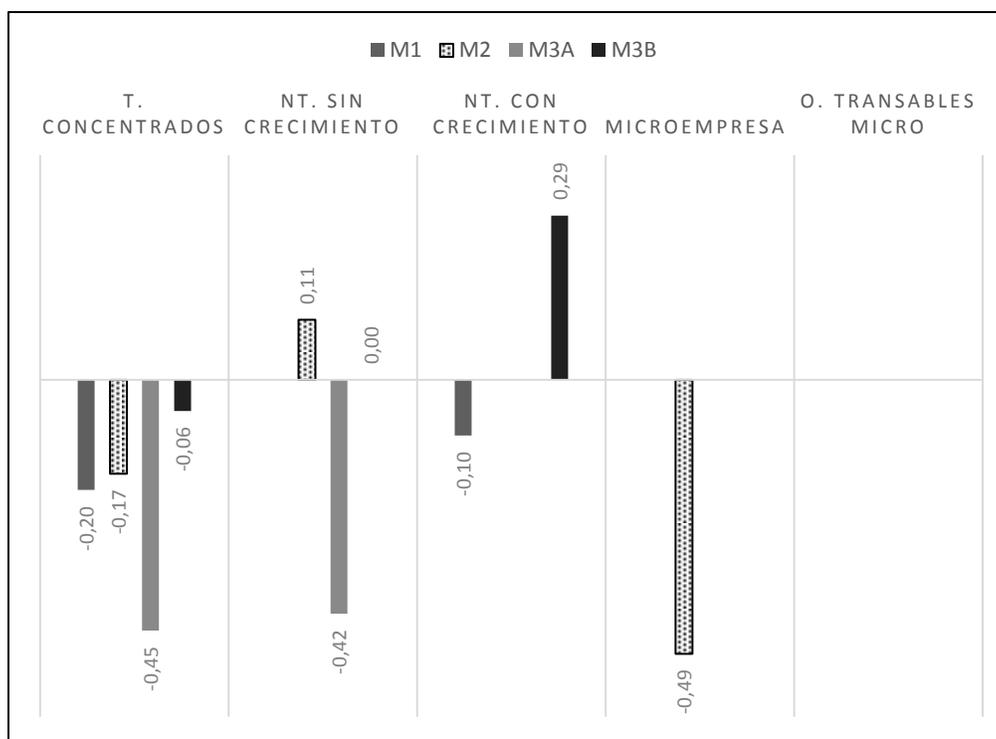
gativo para los sectores más dinámicos de la economía.

Finalmente, en el caso costarricense se ve otro panorama del efecto del tamaño de la empresa y el comercio internacional en las condiciones laborales. Al introducirla como una variable independiente de los sectores implica 0.42 dólares PPA en los ingresos de los trabajadores frente a los que trabajan en empresas con mayor número de trabajadores. Además, disminuye el efecto de los sectores transables concentrados y vuelve significativo al sector no transable con crecimiento. Nuevamente, se nota la importancia de las microempresas en los sectores no transables.

**GRÁFICO 4**

**COEFICIENTES DE LAS REGRESIONES ROBUSTAS  
SOBRE EL INGRESO PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS  
CLASIFICADOS SEGÚN EL COMERCIO INTERNACIONAL,  
MICROEMPRESA Y SUS INTERACCIONES**

Costa Rica, 2010



Fuente: Cuadro A6, en anexos. Si el coeficiente no es significativo al menos al 0.05 no se incluye en la gráfica.

Al estimar el tercer modelo, que plantea una interacción entre las dos variables de interés, se tiene

que hay resultados mixtos. Al igual que en el caso guatemalteco, se tiene que el estar en una microem-

presa amortigua algunos efectos, puesto que el coeficiente es menor que el asociado a participar en una empresa de mayor tamaño y estar los sectores transables concentrados y no transables. En el caso de los otros transables, no existe efecto alguno, pero tampoco constituye una barrera. Esto plantea, lo que ya se ha señalado antes con respecto a los casos nacionales. Costa Rica al ser un país con menor heterogeneidad estructural, los efectos de estar en una empresa de menor tamaño a lo largo de los sectores económicos definidos por el comercio internacional, es menor. Sin embargo, si se consideran los sectores independientes, el tamaño de la empresa sigue siendo una desventaja, tal como se muestra en el modelo 2.

### **Reflexiones finales**

Este trabajo se considera una primera exploración del trinomio condiciones laborales, comercio exterior y tamaño de empresas, la que nos arrojó un panorama, donde el tamaño de las empresas dota de heterogeneidad y brinda desempeños diferenciados al interior de los sectores económicos, clasificados según su relación con el comercio internacional.

Si bien existen limitantes en el uso de las fuentes de información desde la fuerza de trabajo, para estudiar estos fenómenos de mayor alcance como el comercio y la inser-

ción diferenciada por tamaño, nos brinda la riqueza de tener un panorama más preciso de las condiciones laborales.

La apertura comercial y el subsecuente intercambio de mercancías y servicios, es solo uno de los aspectos que configura estos modos de producir y generar valor agregado hacia el exterior. Es necesario que existan más investigaciones que logren deslindar los elementos de la complejidad de los fenómenos productivos y sus repercusiones en el mundo del trabajo.

La fragmentación de los mercados laborales es una consecuencia de la globalización la cual ha establecido modelos extrovertidos de desarrollo. Este mismo fenómeno lleva consigo un detrimento de las instituciones como los sindicatos y otros representantes de la clase de trabajadores, ya frágiles en los casos salvadoreño y guatemalteco, y una erosión en Costa Rica. No es casual entonces que en los sectores donde el poder de compra de las exportaciones está más concentrado, resulte en peores condiciones laborales, pues además de lo que se explica desde los esquemas económicos, sobre una distorsión de mercado con características de monopsonio y oligopsonio que generan reducción de precios y cantidad exportada, existe una situación donde la negociación salarial se ha debilitado desde las políticas de flexibilización. En estas condiciones donde los poderes de negociación están muy sesgados, Deardoff y Rajamaran (2009) expli-

can que los avances tecnológicos favorecen a las grandes escalas de operación extranjeras. Esta situación acrecienta la contradicción entre el bienestar de los trabajadores y las lógicas productivas nacionales frente a la competencia internacional en situaciones de desventaja de poder de mercado.

Para concluir, a partir de lo estudiado para tres países en un año específico, no se puede afirmar que el comercio ha llevado al bienestar generalizado ni a una capacidad de “comprar” mejores condiciones laborales tal como proponen los entusiastas como Flanagan (2006). Esto es sobre todo cierto para los casos guatemalteco y salvadoreño. A pesar que en el caso costarricense haya mejores condiciones laborales que en estos dos países, en términos relativos, los sectores asociados al comercio exterior tampoco generan beneficios significativos que logren llegar al derrame hacia el bienestar general de la población.

Es muy importante mencionar que las características de cómo se lleva a cabo el comercio internacional aparecen como el gran elemento diferenciador en las condiciones laborales, en todos los países. En todos ellos, los sectores ligados al comercio que están concentrados en pocos socios difieren en desempeños de los *otros transables* (sectores altamente transables pero que se desarrollan en mercados con más socios comerciales o sectores especializados en ser exportadores o importadores). Esto muestra que hay

elementos del comercio y el tipo de mercado en el que se desarrolla el intercambio de bienes y servicios que constriñen más los desempeños de las condiciones laborales, en específico, en términos de los ingresos laborales por hora. Tal como se esperaba, en espacios donde existen condiciones menos concentradas de países compradores, las condiciones laborales parecen tener mejores resultados para los trabajadores. No obstante, estos sectores ganadores son pequeños en relación a los perdedores. Esta polaridad dentro de los sectores transables es el hallazgo más importante de nuestra investigación.

Este comportamiento entre los sectores transables se mantiene en todos los países, pese a todas las diferencias que se han señalado para los tres casos, entre las que resaltan los contextos históricos institucionales. Los países coinciden en una historia común de tener un pasado anclado en modelos agroexportadores, por lo cual hay una coincidencia interna en que los sectores ligados a la agricultura estén dentro de los sectores más amplios, al mismo tiempo los más concentrados y además con las peores condiciones laborales. Mientras que sus sectores ganadores, están conformados por una pequeña minoría de trabajadores que se logra insertar a otros esquemas más diversificados de exportación.

Los trabajadores de microempresas enfrentan un empeoramiento de las condiciones de trabajo, en

términos del ingreso. Si se considera el tamaño de la empresa como independiente de los sectores, en todos los casos nacionales, se presenta una desventaja el pertenecer a una microempresa que al resto de unidades productivas. Pero cabe resaltar, que los efectos son mixtos en términos del comercio exterior. En dos casos nacionales (Guatemala y Costa Rica) puede significar un amortiguamiento del efecto pernicioso de estar adscrito a los sectores transables concentrados, pero en dos casos nacionales (Guatemala y El Salvador), también conlleva una desventaja en el sector ganador. Esto implica un nuevo panorama de precarización ligado a la escala de la producción y a la misma heterogeneidad estructural de la región. Esto plantea desafíos específicos para este sector desde el diseño y elaboración de las políticas públicas.

### Trabajos citados

- Acemoglu, D. (2002). Technical Change, Inequality, and the Labor Market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7–72.
- Balioune-Lutz, M., & Boko, S. H. (2012). Trade, Institutions, Income and Human Development in African Countries. *Journal of African Economies*, 22(2), 323–345.  
<http://doi.org/10.1093/jae/ejs037>
- Bielschowsky, R. (2006). Vigencia de los aportes de Celso Furtado. *Revista de la CEPAL*, 88, 7.
- Bulmer-Thomas, V. (2011). *La economía política de Centroamérica desde 1920* (2da. ed.). Guatemala: Biblioteca Básica de Historia de Guatemala.
- Bustos, P. (2005). Rising Wage Inequality in the Argentinean Manufacturing Sector: The Impact of Trade and Foreign Investment on Technology and Skill Upgrading. *Unpub. Paper, Harvard University*.
- CEPAL. (1999). *La PYME en Centroamérica y su vinculación con el sector externo*.
- \_\_\_\_\_. (2001). Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas del Istmo Centroamericano.
- Deardorff, A. V., & Rajaraman, I. (2009). Buyer concentration in markets for developing country exports. *Review of Development Economics*, 13(2), 190–199.
- De Ferranti, D., Perry, G. E., Lederman, D., & Maloney, W. E. (2002). *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Escoto, A. (2013). Condiciones laborales y comercio exterior: una

- aproximación desde Guatemala y El Salvador, 2010. In L. Gandini & M. Padrón Innamorato (Eds.), *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes* (pp. 297–326). Brasil: Asociación Latinoamericana de Población.
- Escoto, A., & García, B. (2015). Condiciones laborales y comercio exterior en México. In D. Castillo Fernández, N. Baca Tavira, & R. Todaro Cavallero (Eds.), *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes* (pp. 91–134). México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Fajnzylber, F. (1985). *La industrialización trunca de América Latina*. Nueva Imagen, Centro de Economía Transnacional. Retrieved from <http://books.google.cl/books?id=WuK3HAAACAAJ>
- Feenstra, R. C. (2007). *Globalization and its impact on labour*. The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw.
- Feenstra, R., & Hanson, G. (2001). *Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages* (Working Paper No. 8372). National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w8372>
- Flanagan, R. J. (2006). *Globalization and Labor Conditions*. Oxford University Press. Retrieved from <http://ideas.repec.org/b/oxp/books/9780195306002.html>
- Góchez, R. (2008). Elementos para la Crítica Marxista de la Ortodoxia Neoclásica del Comercio Internacional. *Realidad*, (115), 87–108.
- Góchez, R., & Tablas, V. A. (2013). *Tipo de cambio real y déficit comercial en Guatemala 1970-2007. Un enfoque heterodoxo* (Documentos de proyecto). CEPAL - Sede Subregional México.
- Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2007). *Distributional Effects of Globalization in Developing Countries* (Working Paper No. 12885). National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w12885>
- Hernández, R. (2001). *Elementos de competitividad sistémica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) del Istmo Centroamericano*. México, D.F.: Naciones Unidas, CEPAL/ECLAC, Unidad de Desarrollo Industrial.
- Infante, R. (2010). Tendencias del grado de heterogeneidad es-

- tructural en América Latina, 1960-2008 (pp. 65-94). Santiago, Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Katz, J. M. (2001). *Structural reforms, productivity and technological change in Latin America*. Santiago, Chile: United Nations Development Programme Regional Bureau for Latin America and the Caribbean.
- Katz, L. F., & Autor, D. H. (1999). Changes in the wage structure and earnings inequality. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics* (Vol. 3, pp. 1463-1555). Elsevier. Retrieved from <http://ideas.repec.org/h/eee/labchp/3-26.html>
- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2003). *International economics: theory and policy* (6. ed.). Boston; London: Addison-Wesley.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Matarrita, R. (2010). *Encadenamientos y Exportaciones*. Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Retrieved from [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/011/Encadenamientos\\_exportaciones.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/011/Encadenamientos_exportaciones.pdf)
- Montero, J. (2008). *Características de las microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana*. San José: OIT.
- Obando Montero, J. C., Rojas Molina, L., & Pineda Muñoz, M. (2009). *Mercado laboral en Centroamérica y República Dominicana*. OIT - AECI.
- Ranis, G. (2004). Arthur Lewis' Contribution to Development Thinking and Policy, (August). Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=583302>
- Rodríguez, F. (2008). International trade and development. In A. Dutt & J. Ros (Eds.), *International handbook of development economics* (Vol. II, pp. 3-13). Cheltenham, UK Northampton, Mass: Edward Elgar.
- Ros, J. (2004). El crecimiento económico en México y Centroamérica: Desempeño reciente y perspectivas, 27-27.
- Salvia, A. (2010). *Desigualdad económica y reformas estructurales en Argentina: 1990-1994* (Doctorado en Ciencias Sociales). El Colegio de México, México, D.F.
- Shaik, A. (1990). *Valor, acumulación y crisis: ensayos de economía política*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

- Srinivasan, T. N., & Bhagwati, J. N. (1999). Outward-orientation and development: are revisionists right? 2012, <http://www.bcr.gob.sv> . El Salvador, San Salvador.
- Stallings, B., & Peres, W. (2000). *Growth, employment, and equity: the impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Brookings Institution Press Santiago, Chile United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Urrutia Nájera, P. (2011). *La integración económica centroamericana y sus principales componentes*. (ASIES, Ed.). Guatemala: Fundación Konrad Adenauer.
- DIGESTYC (2011), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010. Base de datos.
- INE Guatemala (2011), *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2010*. Base de datos.
- INEC Costa Rica (2011), *Encuesta Nacional de Hogares, 2010*. Base de datos.
- Intracen, (s.a), *ITC Market Analysis Tools*. Revisado junio 2011 (El Salvador); junio 2012 (Guatemala); enero 2013 (Costa Rica)
- World Trade Organization, (s.a.). *World Integrated Trade Solution (WITS)*. Revisado junio 2011 (El Salvador); junio 2012 (Guatemala); enero 2013 (Costa Rica) ◇
- Recursos electrónicos y bases de datos**
- BCR. (2009), Base de datos online, recuperado el 30 noviembre

ANEXOS

CUADRO A1

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA  
SOBRE EL INGRESO LABORAL POR HORA Y EL MODELO LOGIT PARA  
EL ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL

Guatemala, 2010

	Modelo1: Ingreso Dólares PPA $\beta/(ee)$	Modelo 2: Seguridad Social Razón de momios $e^{\beta}/(ee)$
<i>Área de residencia</i>		
Metropolitana	+	+
Resto urbano	-0.2711* (0.024)	0.5224* (0.044)
Rural	-0.2476* (0.026)	0.4959* (0.049)
<i>Condición de hombre o mujer</i>		
Hombre	+	+
Mujer	-0.2256* (0.019)	0.6993* (0.053)
Edad	0.0250* (0.003)	1.0807* (0.015)
Edad <sup>2</sup>	-0.0003* (0.000)	0.9989* (0.000)
<i>Adscripción étnica</i>		
No indígena	+	+
Indígena	-0.1540* (0.020)	0.6328* (0.054)
Unido	+	+
No Unido	-0.1264* (0.021)	0.8610** (0.069)
<i>Escolaridad</i>		
Hasta primaria	+	+
Primaria y más	0.2872* (0.022)	2.0213* (0.163)
<i>Ocupación</i>		
Funcionarios y Prof., oficina	+	+
Vendedores y servicios	-0.7393* (0.032)	0.4485* (0.047)
Operadores, operarios	-0.5387* (0.032)	0.4180* (0.044)
No calificados	-0.7117* (0.033)	0.3498* (0.039)

	<b>Modelo 1: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}l(\text{ee})</math></b>	<b>Modelo 2: Seguridad Social Razón de momios <math>e^{\hat{\beta}l(\text{ee})}</math></b>
<i>Sector según comercio</i>		
Otros sectores transables	+	+
T. Concentrado	-0.1521* (0.031)	0.9968 (0.112)
NT. Sin crecimiento	-0.0591** (0.033)	0.5216* (0.063)
NT. Con crecimiento	-0.1049* (0.033)	0.7458* (0.087)
<i>Sector institucional</i>		
Sector privado	+	+
Sector público	1.5920* (0.042)	8.1012* (1.240)
<i>Subsistencia agrícola</i>		
No subsistencia agrícola	+	+
Subsistencia agrícola	-0.9486* (0.024)	0.2720* (0.036)
Constante	1.8917* (0.072)	0.2516 -2804.1697
$r^2$	0.36313639	Seudo: 0.2516
% Clasificados correctamente	N.A:	83.95%
N	7,013	7,023

\* p<0.05, \*\* p<0.10, + Categoría de referencia, errores estándar en paréntesis.

Fuente: estimaciones con la ENEI, 2010.

CUADRO A2

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA SOBRE EL  
INGRESO LABORAL POR HORA Y EL MODELO *LOGIT* PARA EL  
ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL

El Salvador 2010

	Modelo 3: Ingreso Dólares PPA $\hat{\beta}/(ee)$	Modelo 4: Seguridad Social Razón de momios $e^{\hat{\beta}}/(ee)$
<i>Área de residencia</i>		
Zona rural	+	+
Zona urbana	0.1903* (0.013)	2.0879* (0.081)
<i>Condición hombre o mujer</i>		
Hombre	+	+
Mujer	-0.1903* (0.013)	1.3251* (0.049)
Edad	0.0331* (0.002)	1.0804* (0.008)
Edad <sup>2</sup>	-0.0004* (0.000)	0.9991* (0.000)
<i>Escolaridad</i>		
Ninguna	+	+
Hasta primaria	0.2039* (0.018)	3.6062* (0.318)
Secundaria y media	0.3813* (0.020)	10.7076* (0.952)
Superior y más	1.3286* (0.032)	14.3807* (1.540)
<i>Estado civil</i>		
No unido	+	+
Unido	0.1168* (0.013)	1.8383* (0.069)
<i>Remesa</i>		
No recibe	+	+
Recibe	-0.0210 (0.014)	0.7112* (0.032)
<i>Ocupación</i>		
Funcionarios y Prof., oficina	+	+
Vendedores y servicios	-0.9681* (0.026)	0.2773* (0.017)
Operadores, operarios	-1.1146* (0.026)	0.2457* (0.015)

	<b>Modelo 3: Ingreso</b> <b>Dólares PPA</b> $\hat{\beta}/(ee)$	<b>Modelo 4: Seguridad Social</b> <b>Razón de momios</b> $e^{\hat{\beta}}/(ee)$
No calificados	-0.7781* (0.025)	0.1937* (0.012)
<i>Sector según comercio</i>		
Otros transables	+	+
T. Concentrado	-0.8143* (0.019)	0.6502* (0.033)
NT. Sin crecimiento	-0.2920* (0.019)	0.4229* (0.021)
NT. Con crecimiento	-0.2504* (0.021)	0.4706* (0.026)
<i>Sector Institucional</i>		
Sector privado	+	+
Sector Público	1.7596* (0.027)	25.2591* (2.462)
<i>Subsistencia Agrícola</i>		
No subsistencia agrícola	+	+
Subsistencia agrícola	-1.3692* (0.019)	0.1307* (0.015)
Constante	2.0796* (0.050)	
R <sup>2</sup>	0.33381287	0.3591
% Clasificados correctamente	N.A.	84.32%
N	33,323	33,323

\* p<0.05

+ Categoría de referencia, errores estándar en paréntesis.

Fuente: estimaciones con la EHPM, 2010.

**CUADRO A3**

**RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA SOBRE EL  
INGRESO LABORAL POR HORA Y EL MODELO *LOGIT* PARA EL  
ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL**

**Costa Rica, 2010**

	<b>Modelo 5: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo 6: Seguridad Social Razón de momios <math>e^{\hat{\beta}}/(ee)</math></b>
<i>Área de residencia</i>	.	.
Zona urbana	+	+
Zona rural	-0.2243** (0.029)	1.0869 (0.050)
<i>Condición hombre o mujer</i>	.	.
Hombre	+	+
Mujer	-0.2692** (0.030)	1.5383** (0.079)
<i>Estado civil</i>	.	.
No unido	.	.
Unido	0.2107** (0.030)	1.7772** (0.084)
<i>Escolaridad</i>	.	.
Ninguna	+	+
Hasta primaria	0.1213 (0.079)	1.1988 (0.121)
Secundaria y media	0.4824** (0.082)	1.4311** (0.154)
Superior y más	1.8187** (0.091)	1.2265 (0.160)
Edad	0.0760** (0.006)	1.0927** (0.009)
Edad <sup>2</sup>	-0.0008** (0.000)	0.9989** (0.000)
<i>Migrante</i>	.	.
No migrante	+	+
Migrante	0.0098 (0.046)	0.4869** (0.030)
<i>Ocupación</i>	.	.
Funcionarios y Prof., oficina	+	+
Vendedores y servicios	-1.2981** (0.048)	0.6631** (0.057)
Operadores, operarios	-1.1544** (0.047)	0.4582** (0.036)

	<b>Modelo 5: Ingreso</b> Dólares PPA $\beta/(ee)$	<b>Modelo 6: Seguridad Social</b> Razón de momios $e^{\beta}/(ee)$
No calificados	-1.1566** (0.046)	0.4694** (0.036)
<i>Sector según comercio</i>		
Otros transables	+	+
T. Concentrados	-0.1843** (0.041)	0.9372 (0.063)
NT. Sin crecimiento	-0.1236* (0.059)	0.6243** (0.055)
NT. Con crecimiento	-0.0849	0.4802**
<b>*Restaurantes y Hoteles</b>	0.3814** (0.069)	0.6750** (0.071)
<i>Sector Institucional</i>		
Sector privado	+	+
Sector Público	1.6111** (0.046)	20.3395** (4.480)
$r^2$	0.1777472	
Clasificados		80.28%
N	14,811	15829

\* p<0.05

\*\* p<0.001

+ Categoría de referencia, errores estándar en paréntesis.

Fuente: *Eestimaciones con la ENAHO, 2010*

CUADRO A4

RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA  
SOBRE EL INGRESO LABORAL POR HORA INCLUYENDO  
MICROEMPRESAS E INTERACCIONES

Guatemala, 2010

	Modelo GT1: Ingreso Dólares PPA $\beta/(ee)$	Modelo GT2: Ingreso Dólares PPA $\beta/(ee)$	Modelo GT3: Ingreso Dólares PPA $\beta/(ee)$
Resto Urbano	-0.3493* (0.029)	-0.2803* (0.028)	-0.2804* (0.028)
Rural	-0.5100* (0.031)	-0.4140* (0.030)	-0.4112* (0.030)
No unido	-0.1585* (0.026)	-0.1472* (0.025)	-0.1493* (0.024)
Más de primaria	0.3311* (0.027)	0.2831* (0.026)	0.2773* (0.026)
Mujer	-0.3006* (0.024)	-0.2425* (0.023)	-0.2544* (0.023)
Edad	0.0570* (0.003)	0.0545* (0.003)	0.0540* (0.003)
Edad <sup>2</sup>	-0.0006* (0.000)	-0.0006* (0.000)	-0.0006* (0.000)
Indigena==1	-0.2514* (0.024)	-0.2206* (0.023)	-0.2199* (0.023)
Vendedores y servicios	-0.9228* (0.039)	-0.8358* (0.037)	-0.8113* (0.037)
Operadores, operarios	-0.7876* (0.039)	-0.6500* (0.038)	-0.6476* (0.038)
No calificados	-0.8131* (0.040)	-0.7205* (0.038)	-0.7357* (0.039)
Sector público	1.6048* (0.051)	1.4344* (0.050)	1.4249* (0.050)
T. Concentrados	-0.3242* (0.038)	-0.3434* (0.036)	-0.3009* (0.053)
NT. Sin crecimiento	0.0449 (0.041)	0.0960* (0.039)	-0.0568 (0.060)
NT. Con crecimiento	-0.1167* (0.040)	-0.0597 (0.038)	0.0713 (0.060)
Microempresa		-0.4510* (0.023)	-0.4179* (0.063)
T. Concentrados + micro			-0.0662 (0.069)
NT. Sin crecimiento + micro			0.2323*

	<b>Modelo GT1: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo GT2: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo GT3: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>
NT. Con crecimiento + micro			(0.078) -0.2093*
Constante	1.5107* (0.087)	1.6059* (0.083)	(0.077) 1.5995* (0.089)
r2	.27278776	.29431564	.29664345
N	7013.0000	6992.0000	6992.0000
df_m	15.0000	16.0000	19.0000

\* p<0.05

Los resultados de GT1 no coinciden con el modelo 1 del cuadro A1, porque no incluyen la variable "agricultura de subsistencia". Esta variable es colineal con la presencia de microempresas por sector.

Fuente :Estimaciones con la ENEI, 2010.

**CUADRO A5**

**RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA  
SOBRE EL INGRESO LABORAL POR HORA INCLUYENDO  
MICROEMPRESAS E INTERACCIONES**

**El Salvador, 2010**

	<b>Modelo ES1: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo ES2: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo ES3 Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>
Área urbana	0.2214* (0.015)	0.1980* (0.014)	0.1483* (0.014)
Mujer	-0.2178* (0.015)	-0.2349* (0.015)	-0.2611* (0.014)
Unida	0.1858* (0.015)	0.1673* (0.014)	0.1533* (0.014)
Hasta primaria	0.1688* (0.021)	0.1443* (0.020)	0.1280* (0.019)
Secundaria y media	0.3956* (0.023)	0.3216* (0.022)	0.3042* (0.021)
Superior y más	1.4675* (0.036)	1.3594* (0.035)	1.2937* (0.034)
Edad	0.0772* (0.002)	0.0723* (0.002)	0.0679* (0.002)
Edad <sup>2</sup>	-0.0008* (0.000)	-0.0008* (0.000)	-0.0007* (0.000)
Recibe remesas	-0.1325* (0.016)	-0.0983* (0.016)	-0.0625* (0.015)
Vendedores y servicios	-1.2260* (0.030)	-1.0498* (0.030)	-1.0753* (0.029)
Operadores, operarios	-1.2198* (0.029)	-1.0534* (0.029)	-1.0293* (0.028)
No calificados	-0.9528* (0.029)	-0.8564* (0.028)	-0.8472* (0.027)
Sector público	1.7282* (0.031)	1.5480* (0.031)	1.7389* (0.030)
T. Concentrados	-1.0164* (0.022)	-0.9403* (0.022)	-0.4467* (0.031)
NT. Sin crecimiento	-0.1946* (0.022)	-0.1676* (0.022)	-0.4167* (0.029)
NT. Con crecimiento	-0.2184* (0.024)	-0.1151* (0.024)	-0.0146 (0.034)
Microempresa		-0.4151* (0.015)	-0.2484* (0.033)
T. Concentrados + micro			-0.7815* (0.040)

	Modelo ES1: Ingreso Dólares PPA $\hat{\beta}/(ee)$	Modelo ES2: Ingreso Dólares PPA $\hat{\beta}/(ee)$	Modelo ES3: Ingreso Dólares PPA $\hat{\beta}/(ee)$
NT. Sin crecimiento + micro			0.4999* (0.040)
NT. Con crecimiento + micro			-0.1932* (0.044)
Constante	1.1783* (0.056)	1.3930* (0.055)	1.4176* (0.055)
r2	.2720988	.28018959	.2963371
N	33412	33412	33412
df_m	16	17	20

\* p<0.05

Los resultados de ES1 no coinciden con el modelo 3 del cuadro A2, porque no incluyen la variable "agricultura de subsistencia". Esta variable es colineal con la presencia de microempresas por sector.

Fuente: Estimaciones con la EHPM, 2010.

**CUADRO A6**

**RESULTADOS DE LA REGRESIÓN LINEAL ROBUSTA  
SOBRE EL INGRESO LABORAL POR HORA INCLUYENDO  
MICROEMPRESAS E INTERACCIONES**

**Costa Rica, 2010**

	<b>Modelo CR1: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo CR2: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo CR3: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>
Rural	-0.2210* (0.029)	-0.1795* (0.028)	-0.1803* (0.028)
Unida	0.2141* (0.030)	0.2109* (0.030)	0.2142* (0.030)
Hasta primaria	0.1128 (0.079)	0.1218 (0.078)	0.1175 (0.078)
Secundaria y media	0.4716* (0.082)	0.4766* (0.081)	0.4827* (0.081)
Superior y más	1.8042* (0.092)	1.8175* (0.090)	1.8147* (0.090)
Mujer	-0.2493* (0.030)	-0.1618* (0.030)	-0.1973* (0.031)
Edad	0.0769* (0.006)	0.0733* (0.006)	0.0723* (0.006)
Edad <sup>2</sup>	-0.0008* (0.000)	-0.0008* (0.000)	-0.0007* (0.000)
Migrante	0.0220 (0.046)	-0.0348 (0.045)	-0.0344 (0.045)
Vendedores y servicios	-1.2707* (0.048)	-1.1599* (0.048)	-1.1559* (0.048)
Operadores, operarios	-1.1779* (0.047)	-1.0233* (0.047)	-1.0025* (0.047)
No calificados	-1.1628* (0.046)	-1.0632* (0.046)	-1.0738* (0.046)
Sector público	1.6019* (0.046)	1.3684* (0.047)	1.4821* (0.049)
T. Concentrados	-0.1963* (0.041)	-0.1674* (0.041)	-0.2305* (0.051)
NT. Sin crecimiento	0.0732 (0.051)	0.1067* (0.051)	0.0940 (0.066)
NT. Con crecimiento	-0.0993* (0.049)	0.0241 (0.048)	-0.2622* (0.064)

	<b>Modelo CR1: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo CR2: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>	<b>Modelo CR3: Ingreso Dólares PPA <math>\hat{\beta}/(ee)</math></b>
Microempresa		-0.4880* (0.030)	0 (.)
T. Concentrados + microem- presa			0.1746* (0.079)
NT. Sin crecimiento + micro- empresa			0.0785 (0.099)
NT. Con crecimiento + micro- empresa			0.5547* (0.095)
Constante	1.9992* (0.145)	2.0454* (0.143)	2.1384* (0.144)
r2	0.17711024	.18311693	.18447349
r2_a	0.4410	0.4531	0.4550
N	14811	14811	14811
df_m	16	17	20

\* p<0.05

Los resultados de CR1 no coinciden con el modelo 5 del cuadro A3, porque no incluyen la variable "agricultura de subsistencia". Esta variable es colineal con la presencia de microempresas por sector.

Fuente: Estimaciones con la ENAHO, 2010

# Efectos de los cambios en la comercialización y producción de café tradicional y alternativo en México\*

Marisol Velázquez Salazar\*\*

SE ANALIZA LA COMERCIALIZACIÓN DE CAFÉ EN CADENAS TRADICIONALES Y ALTERNATIVAS MEDIANTE EL ENFOQUE DE CADENAS GLOBALES DE VALOR INCLUYENDO EL NIVEL SECTORIAL Y EMPRESARIAL INCLUYENDO TAMBIÉN LOS NODOS ENTRE CADA VINCULACIÓN DE LOS ESLABONES. SE AÑADE LA DIMENSIÓN DE CONSUMO QUE HA SIDO DETERMINANTE EN EL CAMBIO Y LAS NUEVAS PROPUESTAS QUE HA SUFRIDO EL GRANO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

PALABRAS CLAVES: CADENAS PRODUCTIVAS, COMERCIALIZACIÓN, CAFÉ.

EXAMINES THE COMMERCIALIZATION OF COFFEE IN TRADITIONAL AND ALTERNATIVE CHAINS USING THE APPROACH OF GLOBAL CHAINS OF VALUE. AS AN ADDITIONAL DIMENSION IS ADDED THE CONSUMPTION THAT HAS BEEN INSTRUMENTAL IN THE CHANGE THE GRAIN HAS SUFFERED IN RECENT YEARS.

KEY WORDS: GLOBAL CHAINS OF VALUE, COMMERCIALIZATION, COFFEE.

Dentro del enfoque teórico de Cadenas Globales de Valor, CGV,

propuesto por Gereffi en 1994 y luego actualizado en el 2005, se pretende abordar el tema de la comercialización de café y las diferencias en las cadenas tradicionales y alternativas del grano que se han estudiado para el caso mexicano, sobre todo para pequeños y medianos productores.

---

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

\*\* Doctorante en Economía. Profesora en el Programa de Economía y en el Programa de Matemáticas Aplicadas y Computación en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Correo electrónico:  
[marza230965@hotmail.com](mailto:marza230965@hotmail.com)

Recibido: 1° de febrero del 2016.  
Aceptado: 14 de marzo del 2016.

Para ello este artículo inicia con la propuesta metodológica para el análisis de la cadena, continúa con la descripción de cada una de las cadenas analizadas y finaliza con las diferencias entre ambas en cuanto a las condiciones y posibilidades para los productores.

---

Marisol Velázquez Salazar (2016). Efectos de los cambios en la comercialización y producción de café tradicional y alternativo en México.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (70): 107-139, junio 2016

El objetivo de la comparación entre tradicional y alternativa es ver los efectos de cada tipo de comercialización sobre las condiciones de los productores.

### **Enfoque teórico de Cadenas Globales de Valor**

Existen tres acepciones del término gobernanza que han sido desarrolladas, en distintos momentos, para analizar las cadenas de producción a nivel global. Cada una de ellas se ha trabajado bajo un conjunto de dimensiones y variables que incluyen los procesos de las cadenas productivas bajo diferentes niveles de desagregación desde lo macro a nivel de países, medio a nivel sectorial y micro a nivel de empresas. En este apartado se hará un recuento de cada una de ellas y se mostrará la propuesta final que se ha trabajado bajo el marco teórico de CGV desarrollado por Gereffi (1994).

El estudio de las cadenas globales de valor tiene como base el análisis de las cadenas de mercancías (CM) que surgió de la necesidad de explicar la desigualdad entre países, la división internacional del trabajo y el proceso de acumulación capitalista bajo el enfoque tradicional de Sistema Mundo desarrollado por Hopkins y Wallerstein en 1986 (Bair, 2009: 8). Si bien dicha propuesta se realizó para un enfoque general a nivel macro (países), se adaptó a niveles intermedios (sectores) y una

vez que las cadenas de mercancías alcanzaron una dimensión internacional se convirtieron en cadenas globales de mercancías (CGM). En ese momento Gereffi (1994) propuso un nuevo marco teórico para explicar los patrones de gobernanza, en términos de poder o dominio por parte del comprador o productor en las cadenas globales de mercancías, poniendo énfasis en los cambios que se presentan de un periodo a otro (Hess, 2008). En este sentido, se entiende como cadena productiva (*commodity chain*) al “amplio rango de actividades involucradas en el diseño, producción y comercialización de un producto” (Gereffi, 1994: 96). Las dimensiones bajo las que propone el análisis de la cadena son: estructura de entrada y salida (productos y servicios encadenados en una secuencia de valor añadido en actividades económicas); territorialidad o espacialidad (dispersión espacial o concentración de la producción y redes de distribución) y; una estructura de gobernanza que se refiere a relaciones de autoridad y de poder que determinan cómo están asignados los recursos financieros, materiales y humanos y cuáles son los flujos dentro de la cadena (Gereffi, 1994: 96-97).

Para el 2005, Gereffi, Humphrey y Sturgeon bajan el nivel hasta lo micro, al estrato empresarial y proponen una gobernanza en términos de vinculación o coordinación entre los proveedores y las empresas introduciendo el concepto de CGV. En este mismo aporte, se incluye una cuarta dimensión que es el marco

institucional y describe las reglas del juego entre las organizaciones y la operación de la cadena. (Bair, 2009: 9). El cambio de CGM a CGV surge como respuesta a las necesidades de los estudios empíricos que requerían una visión dinámica y un análisis más detallado de las relaciones entre proveedores y empresas. Asimismo, se cambió el término *commodity* por *value* debido a la confusión que se generaba al entenderse el primero como bien primario. Valor añadido, en cambio, refiere más al trabajo humano que se realiza para dar rendimiento al capital invertido (Sturgeon, 2009: 10).

En este enfoque el conjunto de variables que determinan el tipo de gobernanza de la cadena son: 1) la complejidad de la información y el conocimiento que se requiere para sostener una transacción particular, específicamente con el producto y las especificaciones del proceso; 2) la medida en que la información y el aprendizaje pueden ser codificados y transmitidos eficazmente, sin necesidad de inversión de las partes que actúan y; 3) las capacidades potenciales y reales de los proveedores para reaccionar ante los requerimientos de la transacción (Gereffi y otros, 2005: 85).

La parte medular del análisis sigue siendo la gobernanza pero ahora surge de la observación empírica de acuerdo al poder vinculante entre 2 actores principales en la cadena que son los proveedores y las firmas; se divide en cinco tipos: *jerárquica*, que se refiere a empre-

sas con integración vertical y cuya forma dominante es la gerencia (firmas); *cautiva*, en la que los pequeños productores tienen un mercado limitado y dependen de los grandes compradores; *relacional*, en el que las transacciones son complejas y hay una dependencia mutua entre compradores y vendedores por el alto nivel de especialidad; *modular*, en el cual los proveedores y clientes suelen vincularse o desconectarse fácilmente, lo que resulta en una red fluida y flexible y; de *mercado*, transacciones sencillas de productos con especificaciones simples y capacidad de los proveedores de actuar con insumos mínimos de compradores, en este tipo de cadena gobierna el precio. Estos tipos de gobernanza se distinguen de acuerdo a la mayor o menor coordinación explícita y el poder asimétrico entre los agentes de la cadena (Gereffi y otros, 2005: 86-88).

De acuerdo con Humphrey (2006) se entiende como coordinación o vinculación a la habilidad para proveer y ejecutar instrucciones. Este mismo autor determina que para saber qué tipo de coordinación hay en la cadena hay que ver qué estructura tiene, vertical u horizontal. Para identificarla habrá que observar el tipo de mercado (oligopolio, monopolio), el tamaño de la firma y si hay jerarquía o no. En segundo lugar, se sugiere analizar las tres variables propuestas teóricamente por Gereffi en el 2005. Empezando por el nivel mismo de la coordinación, será necesario revisar las reglas y contratos que establecen el tipo de

relación entre los agentes. Mientras más rigurosidad y legalidad exista, entonces hay más coordinación. Para este caso, los niveles se miden en bajo, medio bajo, medio alto y alto. La primera variable para medir la gobernanza por coordinación es la complejidad de las transacciones, es decir, la facilidad con que fluye la información entre los actores de la cadena para que la producción sea completada; según la especificidad en la información, el nivel puede ser alto o bajo. Dichas especificaciones se observan mediante instructivos, manuales, reglas, normas u otros instrumentos parecidos. La segunda variable es la habilidad de codificación de las transacciones, se refiere a la destreza de los productores para entender y llevar a cabo las instrucciones solicitadas por el intermediario o consumidor intermedio. Se puede medir mediante el tipo de contratos y los niveles son altos o bajos. La tercera variable es la capacidad de respuesta de los proveedores ante la demanda del comprador, es decir qué tan competentes son los productores primarios. La observación puede hacerse mediante el nivel de conocimiento de los proveedores que se mide con certificaciones y capacidad de producción. Un tercer paso para evaluar el nivel de coordinación es medir el nivel de asimetría de la cadena de acuerdo al número de participantes independientes en la cadena y su porcentaje con respecto al total, esto muestra que mientras más participantes menos asimetría, tal como sería el caso del mercado (Humphrey, 2006).

Tal como lo plantea Pérez-Akaki (2010: 9) la riqueza de este enfoque es que captura la dinámica de los sectores porque permite analizar los cambios en el tiempo. Es también explicativa pues identifica las causas de las diferencias incluso dentro de segmentos en una misma cadena de valor. Además, existe la posibilidad de aplicación de políticas ya que con el resultado se trata de anticipar el cambio de un tipo de gobernanza a otro en cierta cadena, orientando las coordinaciones entre empresas hacia lo que convenga a los actores involucrados.

También en el 2005, Ponte y Gibbon separaron los conceptos de coordinación de la cadena (*chain coordination*) para caracterizar la coordinación inmediata de los eslabones entre segmentos específicos y; gobernanza de la cadena (*chain governance*), para denotar el proceso que estructura la cadena limitando la entrada y estableciendo mecanismos de coordinación (reglas, niveles y estándares). Surge así la tercera acepción de gobernanza entendida aquí como gobernanza por normatividad. En este sentido, una cadena puede ser gobernada de acuerdo a cierto conjunto de reglas que contienen mecanismos de coordinación (Sturgeon, 2009: 19). Dichos autores se basaron en la Teoría de las Convenciones (Eymard-Duvernay, 1992) que surge en la década de los ochenta, como una solución a problemas de coordinación entre empresas; las convenciones aparecen como guías para la acción y sistemas colectivos que

legitiman dichas acciones (Ponte y Gibbon, 2005: 6).

Los seis tipos de convenciones aplicados en la economía y específicamente para solucionar problemas de coordinación de empresas según Ponte y Gibbon (2005) son: *mercantiles*, definidas por el valor del mercado y en las que la diferencia del precio es explicado por la calidad del producto; *domésticas*, en las que las relaciones de largo plazo y el conocimiento de marcas determinan la elección del producto y son referidas a la tradición; *industriales*, explicadas por la eficiencia productiva y en las que la calidad se mide por medio de normas y estándares evaluadas por un tercero; *cívicas*, influidas por el bienestar colectivo, social o ambiental; *inspiracionales*, en donde la creatividad innovación y unicidad son considerados artísticos o artesanales e influyen en la elección y; de *opinión o reputación*, en las que los juicios de especialistas dan valor al producto.

Bajo esta lógica, hay reglas y normas supervisadas por instituciones que garantizan que el producto o servicio cumple con los requisitos acordados mediante dichas convenciones. Cuando la CGV es normada o dirigida por este tipo de reglas entonces la gobernanza es por normalización y la ejerce aquel que dicta dichas normas.

El avance más actual de la gobernanza por normatividad lo llevaron a cabo Ponte y Gibbon en el

2014 y trata de avanzar en la aplicación empírica de la coordinación de la cadena a nivel medio y la gobernanza en los nodos a nivel micro. En dicho análisis se incluyen los nodos de la cadena para establecer las relaciones que hay entre la gobernanza por coordinación y por normalización. Bajo esta lógica los resultados a los que llegan los autores demuestran que una cadena dirigida típicamente por el comprador, puede coordinarse mediante cualquier vínculo e incluye las convenciones mercantiles, industriales o domésticas, según corresponda. Por su parte, la cadena típica dirigida por el productor puede tener vínculos relacionales, cautivos o jerárquicos e incorpora convenciones domésticas.

En resumen, tal como lo plantean Gibbon, Bair y Ponte (2008: 319) hay tres estados bajo los que se ha propuesto el enfoque de gobernanza desde su primera aparición hasta la fecha. La primera propuesta de Gereffi y Korzeniewicz (1994) identifica la gobernanza como control o dominio; posteriormente, Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005), en su avance sobre CGV, evalúan la gobernanza como niveles de coordinación o vinculación y; en un tercer momento, Ponte y Gibbon (2005: 3; 2014) propusieron la gobernanza por normalización. Mientras que en el primer aporte (1994) la gobernanza se identificó de acuerdo al dominio de productores (cadenas dirigidas por el productor) o al control de compradores (cadenas dirigidas por el comprador) a lo largo de la cadena; en el segundo (2005) se amplían

las categorías – mercado, modular, relacional, cautiva o jerárquica - pero se analizan solo las relaciones específicas o vinculaciones y dependencias entre proveedores y firmas, a partir del nivel de coordinación y el grado de poder asimétrico. Para la tercera forma de la gobernanza entendida como normalización, se argumenta que el control entre empresas puede darse por la imposición de ciertas normatividades, reglas y estándares y se basa en la teoría de las convenciones (Ponte y Gibbon, 2005: 3; Gibbon, Bair y Ponte, 2008: 324).

Dado que una forma de gobernanza no excluye a otras (Ponte y Sturgeon, 2014), en la propuesta que se presenta en este artículo, se trata de incluir las tres formas de gobernanza en un solo análisis para abarcar todos los niveles de desagregación, las dimensiones y las variables de cada una, así como la posibilidad de comparar cada cadena entre un periodo y otro, incluyendo el aspecto dinámico. En este sentido, el estudio de CGV incluye desde el primer eslabón, que es la producción hasta el consumo, pasando por la transformación, distribución y comercialización del mismo. Aunado a esto, no solo se incluyen las descripciones de cada actividad dentro del proceso productivo sino también los vínculos hacia adentro y fuera de la cadena. A diferencia de otros enfoques teórico-económicos, se incluye la variable espacio que permite identificar qué lugares concentran cada uno de los procesos de la cadena no solo a nivel local sino

también internacional. Otro de los elementos que se identifican bajo este enfoque son las relaciones de poder económico que aparecen en cada una de las vinculaciones.

De la misma manera en que otros autores han estudiado las CGV, en este estudio la propuesta realizada se basa en el análisis de varios casos empíricos para el sector agroalimentario, industrial y de café, obteniendo los principales indicadores, variables, dimensiones y relaciones de poder económico utilizados para cada caso.

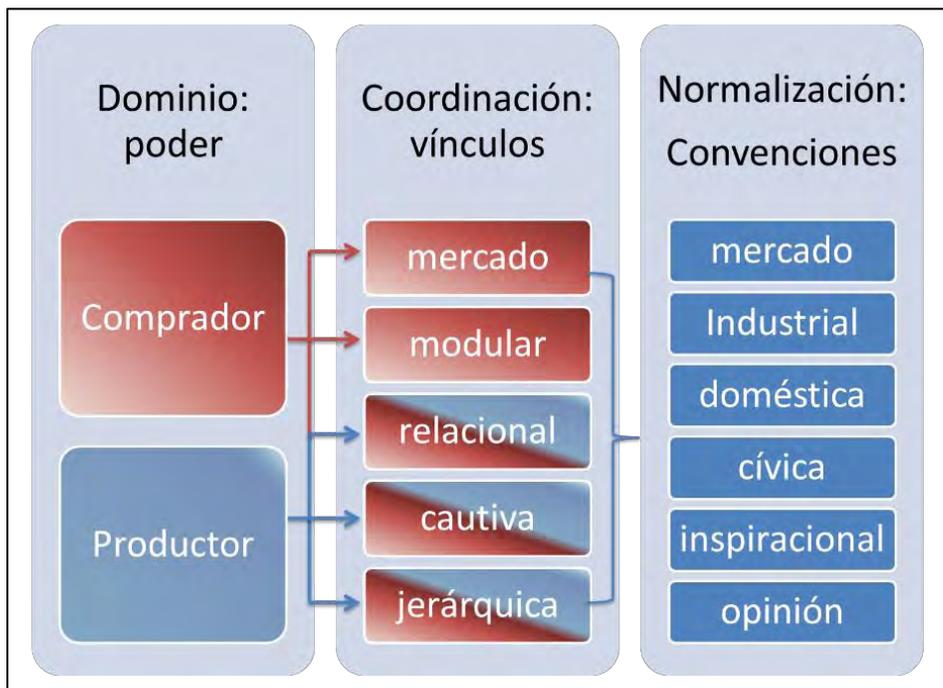
La Figura 1 muestra las tres formas de gobernanza en un solo análisis, incluyendo la propuesta de Ponte y Sturgeon (2014) que tratan de conjuntar la gobernanza por coordinación y por normalización. A nivel sectorial o medio se analiza el dominio entendido como una relación de poder económico, la cadena puede ser dirigida por el comprador o el productor. Bajo coordinación se entiende a la vinculación que hay entre proveedores y firmas y se mide mediante grado de coordinación y asimetría. Mientras que una cadena guiada por el comprador (en general, comprador intermedio) puede tener cualquier tipo de coordinación, la guiada por el productor solo puede ser relacional, cautiva o jerárquica debido al tipo de estructura estrictamente vertical que presenta. En el caso de coordinación tipo mercado y modular, las cadenas presentan una estructura horizontal con un nivel bajo o medio bajo de coordinación y asimetría por lo que no podrían ser

guiadas por el productor. En el caso de la normalización entendida como convención, se observa que todas pueden presentarse en cualquier nodo; sin embargo, es de esperarse que la convención cívica y la inspiracional, así como la de mercado, no se encuentren en las cadenas cautivas o jerárquicas por su definición, especialmente porque estas últimas tienen un orden vertical y no hay intermediarios, además se identifican

como monopolios u oligopolios. Por lo tanto, no empatan con la convención de mercado, por la cuestión del precio; con las cívicas, por contraponerse a un bien colectivo (aunque bien podrían ser de carácter ambiental) y; con las inspiracionales, por tratarse de bienes artísticos y artesanales producidos en menor escala que los producidos en oligopolios y monopolios que se caracterizan por producir en masa.

**FIGURA 1**

**PROPUESTA DE ANÁLISIS DE GOBERNANZA TOTAL:  
DOMINIO, VÍNCULOS Y CONVENCIONES**



*Fuente: Elaboración propia con base en Gereffi y otros (1994, 2005) y Ponte y Sturgeon (2014).*

De acuerdo a lo anterior se puede proponer la tipología que se presenta en el cuadro 1 que, si bien no es definitiva, es un inicio para poder comparar y evaluar los encadenamientos. El objetivo de este cuadro es mostrar cada una de las formas de gobernanza y sus principales indicadores. Como se ve en la Figura 1, la tipología modular y de mercado no puede, en general, ser guiada por el comprador dado que la estructura es horizontal y existe un nivel de coordinación y asimetría bajos. Las vinculaciones relacionales, cautivas y jerárquicas, en cambio, pueden ser guiadas, tanto por el comprador como por el productor dado que hay una coordinación y poder de asimetría medios o altos.

En la propuesta final que se presenta en el cuadro 2 se incluye al consumo que ha sido observado solo como indicador y no como dimensión dentro de los análisis anteriores. Esta idea surge debido a la importancia que ha tenido el cambio en los patrones de algunos consumidores que se han vuelto más exi-

gentes y prefieren aquellos productos diferenciados y cuya información está disponible, es decir, requieren saber de dónde viene el producto, quién lo ha manejado, cómo se ha tratado y además, está dispuesto a pagar más a cambio de que los productos cumplan estándares de calidad, preservación y conservación del medio ambiente, condiciones laborales favorables de productores y agentes que participan dentro de la cadena, higiene, entre otras características.

El cuadro 2 muestra las dimensiones, categorías e indicadores que se necesitan para abarcar la cadena de valor, desde el primer proceso, que es la producción, hasta la comercialización y el consumo. La gobernanza, en este contexto, se entiende como dominio de la cadena en un nivel macro y se empata con un análisis microeconómico que incluye los vínculos hacia atrás y hacia adelante, así como las convenciones relacionadas mediante la interacción en cada nodo de la cadena.

**CUADRO 1. TIPOLOGÍA DE GOBERNANZA**

TIPOLOGÍA	Dominio	Vínculo	Convención	Indicadores							
				Estructura	Mercado	Intermediario	Nivel de coordinación	Asimetría	Complejidad en las transacciones	Habilidad en la codificación de las transacciones	Capacidad de respuesta de proveedores
G1	Comprador	Mercado	Mercado	Horizontal	Tradicional	Precio	Bajo	Bajo	Bajo	Alto	Alto
G2	Comprador	Modular	Industrial	Horizontal	Varios productores, un comprador	Intermediario clave	Medio bajo	Medio bajo	Alto	Alto	Alto
G3A	Comprador	Relacional	Doméstica	Horizontal		Intermediario relacional	Medio	Medio	Alto	Bajo	Alto
G3B	Productor	Relacional		Vertical		Medio	Medio	Alto	Bajo	Alto	
G4A	Comprador	Cautiva	Doméstica Industrial	Horizontal		Sin intermediarios	Medio alto	Medio alto	Alto	Alto	Bajo
G4B	Productor	Cautiva	Opinión	Vertical	Medio alto		Medio alto	Alto	Alto	Bajo	
G5A	Comprador	Jerárquica	Doméstica Industrial	Horizontal	Monopolio u Oligopolio		Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo
G5B	Productor	Jerárquica	Opinión	Vertical		Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	

Fuente: Elaboración propia con base en Gereffi y otros (1994, 2005) y Ponte y Sturgeon (2014).

**CUADRO 2**

**PROPUESTA DE DIMENSIONES, CATEGORÍAS E INDICADORES  
PARA EVALUAR EL COMPORTAMIENTO Y LA EVOLUCIÓN  
DE LAS CGV DE CAFÉ TRADICIONAL Y ALTERNATIVO**

<b>Dimensión</b>	<b>Categoría o variables</b>	<b>Indicadores</b>
Entrada y salida	Características del producto exportado	Exportaciones mundiales de café Exportaciones mundiales de café verde, extracto de café y café tostado
	Distribución de ingresos a lo largo de la cadena	Precio final en países consumidores-importadores Valor unitario de importaciones de café verde Valor agregado en la cadena global de café en países consumidores-importadores Precio obtenido por el productor Costos de transporte Costos de almacenaje
	Estructura de la CGV	Definición de participantes en cada eslabón Ubicación de países participantes (productores y consumidores) en cada eslabón
Geografía económica	Estructura geo-económica de la producción	Producción de café a nivel mundial Características socioeconómicas de los productores de café (tipo de propiedad, lugar de la producción, estrato de marginación, índice de desarrollo humano)
	Geografía de la exportación	Países exportadores finales Destinos de exportación de café a nivel mundial
Consumo	Estructura geo-económica del consumo	Consumo de café como producto final y otros productos derivados Países consumidores de producto final Consumo de café en países productores Establecimientos de consumo de café y otros productos derivados
	Cualidades del consumo	Características de consumidores
Marco Institucional	Contexto histórico internacional	Revisión de los cambios sufridos en instituciones y acuerdos internacionales sobre la producción de café de 1960 a la fecha
	Calidad	Tipos de café por país productor Calificación de calidades de café (gradaciones de acuerdo a clase y defectos u origen del grano) Especie, variedad, zona de cultivo, calidad de suelo y prácticas de cultivo

Dimensión	Categoría o variables	Indicadores
Gobernanza		<p>Tipo de estructura: vertical u horizontal</p> <p>Tipo de capital: industrial o comercial</p> <p>Área de competencia: investigación y desarrollo o diseño, publicidad y marca</p> <p>Tipo de barreras a la entrada: economías de escala o alcance</p> <p>Tipo de propiedad de la empresa: corporaciones transnacionales o empresas locales independientes</p> <p>Vínculos principales en la red: basados en la inversión o en el comercio</p> <p>Nivel de coordinación</p> <p>Nivel de asimetría</p> <p>Complejidad en las transacciones (alta o baja)</p> <p>Codificación de transacciones (alta o baja)</p> <p>Capacidades de los proveedores (alta o baja)</p> <p>Instituciones que determinan las reglas que deben cumplirse para garantizar cierta cualidad del café</p> <p>Acuerdos actuales generados de reglas y normas que debe cumplir una taza de café</p> <p>Instituciones y empresas evaluadoras que otorgan sellos, permisos o certificaciones de café</p> <p>Elementos que determinan la diferencia en el precio y la elección del producto (calidad, conocimiento de marca y tradición, normas y estándares evaluados por un tercero, influencia por el bienestar colectivo, social o ambiental, creatividad, innovación y unicidad y/o juicios de especialistas.</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en Pérez Akaki (2010), Gereffi (1994 y 2005), Ponte y Gibbon (2005).*

En el Cuadro 2 se logró conjuntar las dimensiones originales de Gereffi y otros (1994, 2005) y algunos de los indicadores propuestos por Pérez Akaki (2010) con las tres formas de gobernanza en un solo grupo, proponiendo además la dimensión del consumo. Estas ideas son los elementos innovadores bajo los cuales se analizarán las cadenas de café, tanto en su versión tradicional como en la alternativa.

### **Análisis de la cadena global de valor tradicional de café en México**

Se entiende como cadena tradicional de café aquella que se comporta de acuerdo a los requerimientos del mercado y, en general, el precio depende de la oferta y demanda a nivel internacional, incluyendo la calidad del grano.

#### ***Dimensión de entrada y salida de la cadena tradicional de café***

De acuerdo a las características del producto exportado, el café mexicano es de tipo arábica, aunque en los últimos años se ha estado introduciendo el robusta debido a que este último es más resistente a las plagas, y por lo tanto, resulta más productivo, sobre todo para la producción de café soluble que es el que se demanda más por

parte de las grandes corporaciones multinacionales.

Aun así, en términos de tipo de café, el país ocupa una mejor posición respecto a la producción de arábica ya que duplica la producción de India, Indonesia y Vietnam, lo que elimina una importante competencia con aquellos que sobresalen por su producción en volumen. En cuanto a café robusta México no entra aún a la competencia, igual que otros países como Colombia, Etiopía, Honduras, Perú y Guatemala cuya producción fundamental es de arábica. En el 2014, la demanda mundial satisfecha por México en café tipo arábica fue de 4.2%, mientras que para robusta alcanzó solo a cubrir un .31% con respecto al total de exportaciones que fue de 114.9 millones de sacos de 60 kilogramos para el mismo periodo (FAO, USDA, ICO: 2015).

Contrario a lo que se piensa comúnmente, México no exporta la mayor parte del café producido. De acuerdo con FAO, USDA e ICO (2015) en el país se produjeron 3,800,000 sacos de 60 kilogramos y se importaron 1,475,000, por lo que la oferta total sumó 5,387,000 sacos de 60 kilogramos, de los cuales 60% fue para exportación o re-exportación y el 40% fue para consumo doméstico. Es importante mencionar que, tal como lo muestra el cuadro 3, de lo estrictamente producido en el país se exportó solo el 44%.

---

### CUADRO 3

#### DISTRIBUCIÓN DE CAFÉ EN MÉXICO 2012-2014 (MILES DE SACOS DE 60 KILOGRAMOS)

Distribución	2012	2013	2014
Inventarios iniciales	89	62	112
Producción	4,300	4,500	3,800
Importaciones	1,100	1,325	1,475
Oferta total	5,489	5,887	5,387
Exportaciones	3,365	3,550	3,190
Consumo doméstico	2,062	2,225	2,100
Stocks	62	112	97
Distribución	5,489	5,887	5,387
Producción exportada	2,238	2,275	1,700

Fuente: Elaboración propia con base en FAO, USDA y ICO, 2015.

---

Asimismo, el 60% de café exportado es en verde y el 40% restante es café soluble y otros extractos y café tostado, estructura que corresponde al comportamiento a nivel mundial (FAO, ICO, USDA, 2015).

La siguiente variable analizada bajo la dimensión de entrada y salida es la distribución de ingresos a lo largo de la cadena. Dado que, según los estudios realizados, México tiene un comportamiento similar al mercado tradicional global, se infiere que del precio final en países consumidores, que en promedio fue de 541 dólares por quintal, cerca del 80% corresponde al valor agregado

en países consumidores y solo el 16% va para el productor directo. Las diferencias para cubrir el porcentaje total corresponden a costos de transporte, almacenaje y otros (ICO, 2015).

Al igual que la variable anterior, se puede observar que la estructura de la cadena tradicional global es la misma que aplica en México. Como en la mayoría de los productos agroalimentarios, este es un proceso complejo que involucra diferentes agentes. En la Figura 2 se identifica cada eslabón en términos generales.

FIGURA 2

CADENA GLOBAL DE VALOR DE CAFÉ TRADICIONAL



Fuente: Elaboración propia con base en ICO, 2011; Pérez Akaki, 2010 y; Jiménez, 2011.

El primer eslabón se refiere a la producción agrícola e incluye la siembra y la cosecha por parte del productor primario. Dentro de este existe la participación de jornaleros agrícolas que son los que limpian la zona y recolectan el café y suelen ser contratados en la época pertinente. También es común que sean parte de la familia o el mismo productor ya que la mayoría de productores mexicanos tienen menos de dos hectáreas en las que se cultiva por lo que el proceso que se lleva a cabo es más bien de carácter familiar. La materia prima que se obtiene es el café cereza que sale del fruto del cafeto.

Le sigue la primera comercialización que se hace inmediatamente después de la cosecha. A partir de este punto las corporaciones transnacionales empiezan a cubrir el mercado, aunque todavía hay una fuerte participación del productor ya que el beneficio debe empezar antes de

que el fruto se deteriore. Algunas zonas productoras están organizadas en cooperativas y llevan el café a un beneficio colectivo para que desde ahí esté supervisado y cuidado por las mismas asociaciones.

La tercera fase es el beneficio que puede ser húmedo o seco. En el primer caso se lavan las cerezas para quitarles los residuos que puedan tener y se clasifican, los frutos maduros se hunden mientras que los otros flotan. Se quita la pulpa a presión mediante maquinaria, se fermentan y se vuelven a lavar. Luego se dejan secar al sol o lo hacen mediante otra máquina. Finalmente, se les quita el mucílago y se obtiene el café verde. Para el beneficio seco se dejan al sol varios días hasta que se deshidratan, se muelen para quitarles la pulpa y la piel y luego se separan los granos buenos de los malos de forma manual y se les quita el mucílago para obtener café verde. Es entonces cuando debe hacerse la

selección en cuanto a peso, color y tamaño además de la medición de la humedad en el grano, características que determinan, en gran medida, la calidad en taza; por ello las grandes empresas también han entrado a esta primera parte del procesamiento (Jiménez, 2011: 21). Para este punto, 250 kilogramos de café cereza cosechado resultan en 57.5 kilogramos de pergamino y 46 kilogramos de oro o verde (SAGARPA, 2008).

Mediante la venta de café verde se llega a la principal y segunda comercialización dentro de la cadena. En esta etapa es cuando se fortalece la apropiación de la cadena por parte de los acopiadores y grandes comercializadores. Los pequeños y medianos productores venden al mejor precio que pueden obtener, pero al estar marginados, mal informados y bajo condiciones precarias, no siempre es el mejor precio que podrían lograr. Esto sucede sobre todo en las zonas que no están comunicadas a las ciudades, no cuentan con medios de transporte y además no hay una organización funcional que permita una mejor posición para negociar. Los acopiadores son parte, casi siempre, de los mismos productores, pero por alguna razón tienen más acceso a la información y a los medios en los que se puede transportar el grano. Las grandes comercializadoras, en México AMSA, Becafisa y Nestlé, compran el café seleccionado a los acopiadores que son los que pueden ofrecer el volumen y al precio que necesitan. Hay algunos casos en los

que el productor directo, aún bajo las condiciones de marginación pertenece a organizaciones, formales o no, y logra seguir dentro de la cadena tostando y moliendo su café para la venta final.

Los grandes compradores seleccionan y separan el grano de acuerdo a sus necesidades y comienza el siguiente proceso de transformación. Las torrefactoras realizan la etapa final de procesamiento al tostar y moler y, en su caso, descafeinar y solubilizar el grano.

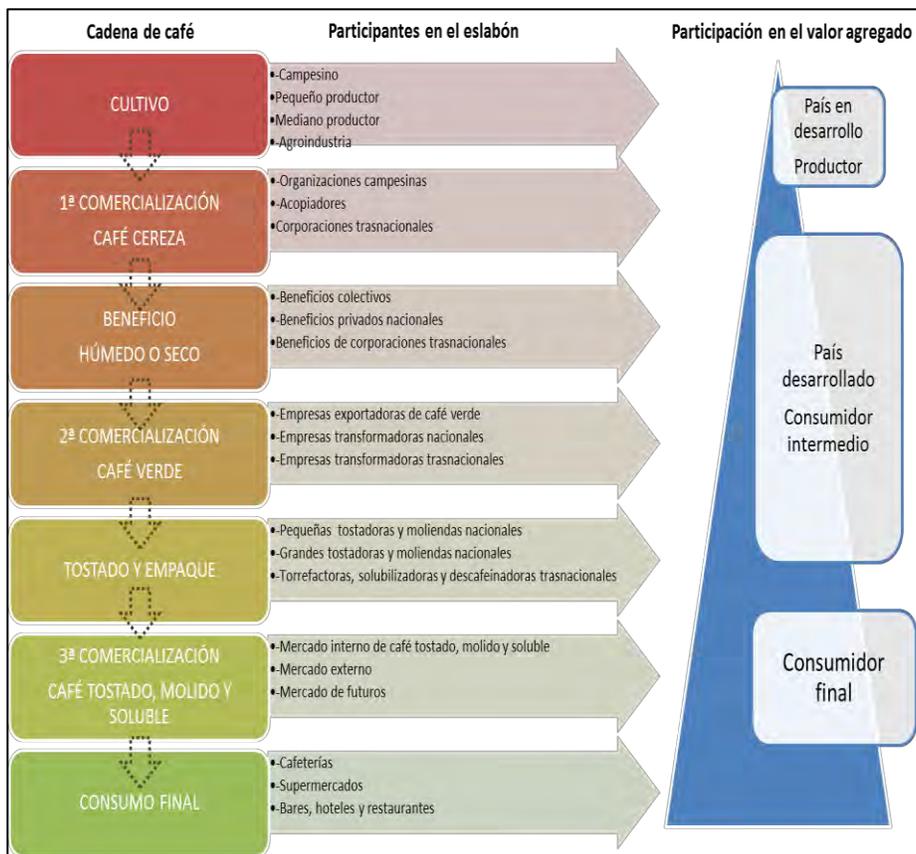
Una vez empacado, se llega a la tercera comercialización que se realiza por las firmas dominantes al mercado interno (cafeterías, supermercados, tiendas de autoservicio, tiendas locales) y externo. En algunos casos, el productor directo logra llegar hasta este punto de la cadena mediante cafeterías o expendios locales pero no es el caso general mexicano. Finalmente, el grano llega al consumo final mediante cafeterías, supermercados, bares, hoteles y restaurantes en países consumidores y como consumo doméstico.

En la Figura 3 se presenta la cadena del café incluyendo los posibles participantes por eslabón a nivel individual y empresarial, la última columna indica el nivel de participación de los países en el valor agregado. Dado que la cadena puede complicarse en cada eslabón por la entrada de diversos agentes económicos, en esta figura se presentan los posibles casos para generalizar

el proceso. El camino que lleve la cadena depende de los diferentes factores geográficos, económicos, climáticos y sociales, lo que termina la participación de diversos actores.

**FIGURA 3**

**ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DEL CAFÉ**



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez Akaki (2010), Jiménez Porras (2011), ICO (2011) y AMECAPÉ (2014).

### **Geografía económica**

La dimensión de geografía económica incluye las características de la producción nacional, dentro de las que se observan las condiciones socioeconómicas de los productores y; la geografía de la exportación, es decir, los destinos de café a nivel global.

La producción de café cereza en el 2013 generó 6,060 millones de pesos corrientes, bajo un rendimiento de 1.8 toneladas por hectárea. Para ese momento, había 700 mil hectáreas de superficie sembrada, de las 29.9 millones de superficie agrícola nacional y es el principal cultivo perenne (INEGI, 2013).

Los Estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca son los principales productores alcanzando el 75% de superficie sembrada y cosechada y 79% de la producción, tanto en volumen como en valor agregado. Si se añaden Puebla y Guerrero, la concentración aumenta a 90 y 94% respecto a cada indicador. De acuerdo con estos datos, cinco son los Estados que proveen de café mexicano al mundo y aunque hay otros que también producen, no es de sus principales cultivos. Para ese año, 2013, el precio medio obtenido por tonelada ascendió a 4,800 pesos.

El último censo cafetalero publicado se llevó a cabo en el 2010 por lo que el análisis presentado respecto a las condiciones de los productores corresponde a ese pe-

riodo. En el 2015 se llevó a cabo la actualización del mismo pero las cifras no han sido dadas a conocer; sin embargo, un estudio de campo ha permitido destacar dos aspectos principales. El primero es que ha habido una disminución de unidades productivas de café, lo que significa que menos productores se han dedicado al cultivo. En segundo lugar, se ha observado que las condiciones sociales y económicas en las que se desarrolla la producción no han mejorado con el paso de los años, al menos, para los pequeños y medianos productores.

En el 2010, la producción mexicana de café alcanzó 4.7 millones de sacos de 60 kilogramos en una extensión de 680 mil hectáreas cultivadas y distribuidas en 349,701 unidades de producción, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) bajo el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Para ese mismo año había 509, 817 productores que se distribuían en 15 de las 32 regiones mexicanas y se producía en 960 municipios (AMECAFÉ, 2010). En la actualización realizada en este 2015, se estima una disminución de entre 30% y 40% llegando hasta 300 mil o 350 mil debido a diferentes factores entre los que destacan el bajo precio, las mínimas o nulas ganancias y la extensión de plagas lo que hace que el primer eslabón se vea desmotivado a seguir con el cultivo (Anacafé, 2015).

Las condiciones de los productores no reflejan el beneficio económico proveniente de su propio trabajo. Aproximadamente, 4 millones de personas dependen directa o indirectamente del café y menos de uno sostiene la producción. Es decir, en un año medio millón de personas genera una entrada de divisas de 40 millones de dólares, de acuerdo con las cifras de Banco de México para el 2010, correspondientes a exportación de café sin tostar y café procesado.

De acuerdo a las zonas productoras de café se propone la siguiente caracterización a nivel municipal basada en la altitud dado que esa es una variable importante en cuanto a la calidad del grano, aunque no la única. Del total de municipios cafetaleros, se han elegido aquellos en los que predomina la presencia del café y de los cuales se tiene la información de los distintos indicadores analizados. Para un análisis de todos los municipios de café se puede consultar a Robles (2011) que realiza una caracterización por municipios cafetaleros, municipios medianamente cafetaleros, poco cafetaleros, escasos cafetaleros y sin café.

De acuerdo a la Norma Mexicana (NMXF551SCFI2008) el café verde puede ser de Estricta Altura (>1200 m.s.n.m.); de Altura (900-1200 m.s.n.m.); Extra prima lavado (800-900 m.s.n.m.); Prima Lavado (600-800 m.s.n.m.) y Buen Lavado (250-600 m.s.n.m.). (Secretaría de Economía, 2008). Es importante mencionar que la altura no es la

única característica de calidad ni mucho menos la principal variable de creación de valor agregado; sin embargo, sí es la base para el potencial que tiene el café mexicano. Es decir, de ahí se parte para agregar otras calificaciones y llegar al máximo valor agregado que pueda obtener el productor para así mejorar su calidad de vida.

Bajo esta categorización, con los datos arrojados por el Censo Cafetalero de 2010, se observa que la mayoría de los municipios, el 57%, produce café verde de altura y estricta altura. El 36% produce prima lavado y buen lavado, es decir a una altura menor a 800 metros sobre el nivel del mar. El 7% restante es extra prima lavado. La mayoría de los municipios que producen café de estricta altura se encuentran en Oaxaca aunque la mayoría de productores y unidades de producción con esta característica está en Chiapas. Por lo tanto, en cuanto a superficie de café Chiapas destaca por esta calidad. La misma estructura se repite para el café de altura. En el caso del extra prima lavado, el orden cambia y es Oaxaca el que concentra la mayor superficie de café seguido por Chiapas. Ya en el prima lavado entran Puebla y Veracruz con la mayor superficie después de Chiapas. Veracruz e Hidalgo tienen la mayor superficie de café para la categoría de buen lavado.

Se puede decir entonces que Chiapas y Oaxaca producen café de altura y estricta altura, mientras que los demás se concentran en prima lavado y extra prima lavado.

---

#### CUADRO 4

#### ESTRUCTURA DE MUNICIPIOS CAFETALEROS SEGÚN ALTURA DE PRODUCCIÓN DE CAFÉ

	Municipios cafetaleros	Promedio de superficie	Promedio altitud	Productores	Unidades de producción
<b>Total</b>	<b>468</b> %	<b>1.13</b>		<b>479482</b> %	<b>337213</b> %
Estricta altura	27	0.96	Mayor a 1.200	20	20
Altura	30	1.13	900-1200	39	40
Extra prima lavado	7	1.21	800-900	6	6
Prima lavado	15	1.4	600-800	20	20
Buen lavado	21	0.98	75-600	16	14

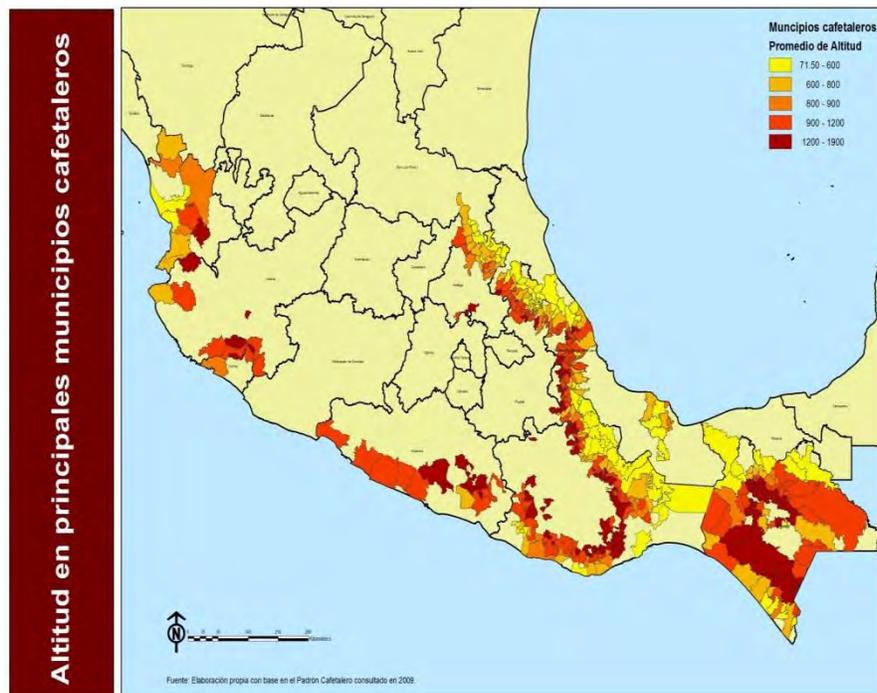
*Fuente: Elaboración propia con base en Padrón Cafetalero (2009), Inegi (2007 y 2012).*

---

Como se puede observar en el siguiente mapa, existen zonas cafetaleras que comparten el mismo rango de altitud y podrían organizarse para vender a un mejor precio el café ya que uno de los principales problemas dentro de la comerciali-

zación es el abastecimiento de un producto constante y homogéneo, es decir que es difícil encontrar el mismo café cada año, con los mismos productores y que cumpla con los estándares establecidos por el comprador.

**FIGURA 4**  
**CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS CAFETALEROS**  
**POR PROMEDIO DE ALTITUD**



A continuación, se evaluarán las condiciones socioeconómicas de los productores ya que en México, igual que en casi todos los países productores, estas distan mucho de una buena calidad de vida lo que incide en la continuidad de la producción y en el aprovechamiento de otros agentes (transnacionales y acopiadores) que no necesariamente garantizan la subsistencia de plantas originarias del país.

En términos de desarrollo humano evaluado por el IDH propuesto por la ONU México se encuentra entre los países de alto desarrollo con un promedio de 0.756. Sin embargo, a nivel municipal existen índices tan bajos como el de Burundi o Burkina Faso de 0.380 y es el caso del municipio cafetalero de Santa Ana Ateixtlahuaca que se ubica en el Estado de Oaxaca. Otros casos en Chiapas, Puebla y Veracruz tienen

bajo IDH pero no tanto como el descrito anteriormente.

Otra medida de carencia es la pobreza multidimensional calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a nivel nacional, estatal y municipal. Este indicador está construido a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, de forma bianual e incluye indicadores de ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, accesos a servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social (Coneval, 2010). Como se ha observado anteriormente, este estudio se hace con base en los municipios con un número significativo de unidades de producción productoras de café. Por lo tanto, el comportamiento socio-demográfico y económico particular seguramente se comporta como el total general en cada municipio.

Según el Censo de Población y Vivienda realizado por INEGI en 2010, del 100% de unidades de producción (UP) ninguna cuenta con la totalidad de servicios disponibles. El 90% cuenta con energía eléctrica, el 69% con agua entubada y solo el 47% con drenaje ya sea conectado a la red pública o a una fosa séptica. En cuanto a características de la vivienda el 70% cuenta con piso de

cemento, madera u otros recubrimientos, el 67% tiene paredes de tabique u otros materiales y solo el 33% utiliza gas para cocinar. Esta estructura se repite en todas las unidades de producción sin importar la altitud en la que se encuentran. Por su parte, la principal fuente de ingresos de todas las UP es la agricultura y corresponde al 83.5% de sus ingresos totales, el 8.4% proviene de apoyos gubernamentales y solo el 2.2% se recibe como envío de otro país.

Otra característica que es importante mencionar es la condición de lengua indígena ya que en nuestro país las personas bajo esta clasificación sufren de una marginación aún mayor. El 47.5%, casi la mitad, de las UP son dirigidas por un productor que es considerado indígena. En términos de dependencia, por cada productor hay una persona menor de 18 años y una persona mayor que dependen directamente del productor, lo que aproxima un número de dependientes directos de la cadena de un millón y medio de personas que viven estrictamente del cultivo. Según la escolaridad, del total de UP, el 64% tiene algún grado de escolaridad y el restante no cuenta con escolaridad o grado alguno terminado.

Con respecto al estrato de marginación propuesto por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en los municipios con mayor número de productores de café, 7 de cada 10 habitantes viven con alta o muy alta marginación.

Además, de acuerdo al Censo realizado por el INEGI en el 2010, dichos municipios presentan rezago en servicios de agua y drenaje, gas para cocinar y las viviendas presentan atraso en los materiales de los que está hecha como pisos y techos diferentes de cemento, madera u otro recubrimiento. En términos de salud, hay alta desnutrición en tres cuartas partes de dichos municipios (INEGI, 2010; CONAPO, 2010; Sedesol; 2010; Robles, 2011). En cuanto al Producto Interno Bruto, PIB, per cápita, se calcula que es la mitad de lo reportado a nivel nacional, con 3,270 dólares al año, de acuerdo con Robles (2011).

Otras características son la poca diversificación productiva, los bajos ingresos en las actividades primarias, los tipos de propiedad de la tierra (ejidos 48.7%, privado 37.7% y comunal 12.7%), el tamaño de las unidades productivas que son en su mayoría minifundios, y en promedio, los cafetaleros tienen 1.94 hectáreas. La mano de obra es la principal forma de tracción, lo que hace que la actividad sea intensiva en fuerza de trabajo. Además hay poco y desigual apoyo de gobiernos e instituciones por que el grano no es un bien básico. (Robles, 2011, AMECAFÉ, 2011).

Bajo estas condiciones, es de esperarse que no haya incentivos para seguir produciendo ya que los cafetaleros han buscado otras actividades para procurar una mejor calidad de vida.

En cuanto a la geografía de la exportación, México exporta principalmente a Estados Unidos alcanzando un total 79,144 toneladas en el 2011 con un valor de 469,961 miles de dólares. También vende a otros países entre los que figura Bélgica, Alemania, Japón, Canadá y Finlandia pero en medidas mucho menores de entre 7000 y 2400 toneladas, generando entre 14 y 40 millones de dólares (FAOSTAT, 2011).

### ***Geografía del consumo***

De acuerdo con la Organización Internacional del Café (2016), a nivel mundial se estima que en el 2014 se consumieron 150.2 millones de sacos de 60 kilogramos, presentando un incremento de 2.5% con respecto al año anterior. La expectativa es que la demanda se fortalezca sobre todo en economías emergentes con potencial de crecimiento como Australia, Rusia, Corea del Sur y Turquía, aunque en las economías tradicionalmente consumidoras también ha habido un aumento en la preferencia de café. Tal es el caso de Estados Unidos, Japón y Canadá (ICO, 2016).

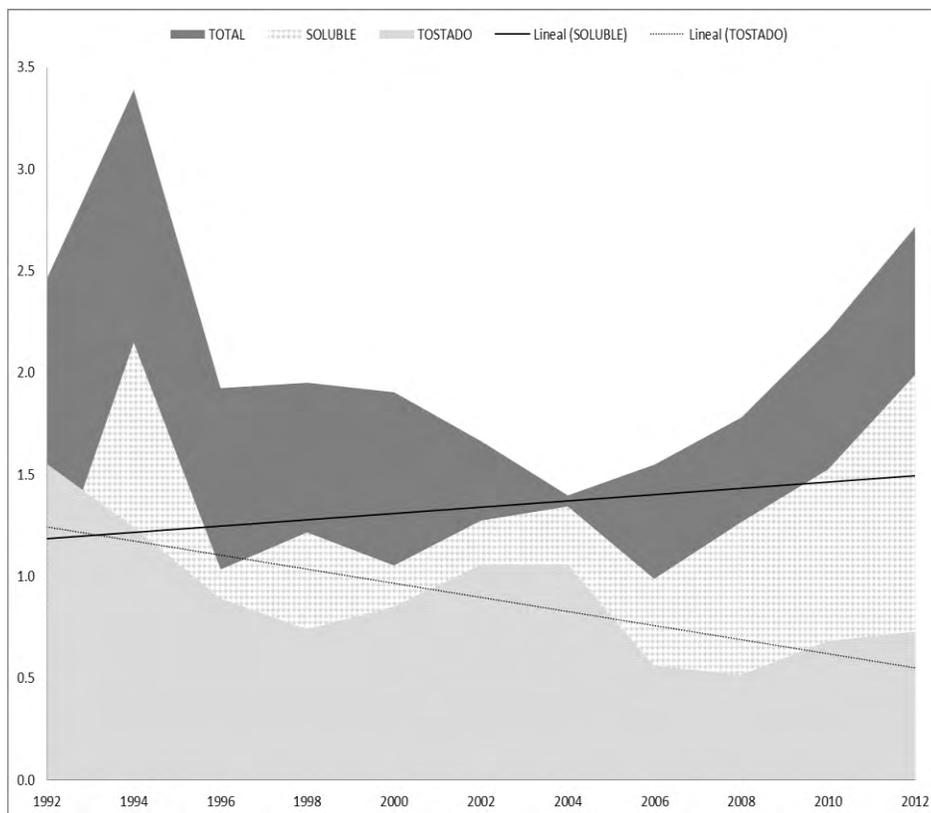
Una de las propuestas para fortalecer a la clase productora en México es responder a la demanda del mercado interno y crear una estrategia de consumo nacional. Por ello es necesario analizar los patrones de consumo dentro del país de hace unos años a la fecha. La metodología realizada en este estudio se basó en las Encuestas Nacionales

de Ingreso y Gasto de los Hogares realizada por INEGI de 1992 al 2014, con carácter bianual. Las cifras no corresponden a la cifra publicada mediante la metodología de consumo doméstico debido a que las fuentes de información son diferentes al calcular el total de población en México. Aun así, las tendencias y el patrón de preferencias sí es similar. En el gráfico 1 se muestra el consumo per cápita bianual de café en México y la tasa de crecimiento asociada a cada año. Durante este periodo, 1992 al 2012, el consumo promedio es de 2 kilos por persona al año, lo que equivale a una taza por día. El crecimiento medio del consumo bajo esta metodología es de 10% para todo el periodo, con un aumento de 1% en los últimos años, mostrando una tendencia ligeramente al alza tomando en cuenta las dos décadas de estudio. En la misma gráfica se pueden observar dos tendencias en cuanto a las preferencias, la primera corresponde al periodo 1994-2004 en la cual el consumo cayó de 3.4 a 1.4 kilos por año, resaltando cierto desinterés por

el producto durante la primera década analizada. Sin embargo, a partir de 2006 vuelve a restablecerse el consumo para llegar a 2.7 kilos en el 2012. Es decir, durante la segunda década vuelve a surgir el encanto por el café y se espera que siga creciendo. Si se observa el crecimiento del consumo se puede observar que hay dos grandes caídas, una en 1996 y otra en el 2004, justo antes de una recuperación constante que indica una tendencia hacia arriba con tasas de crecimiento del 18% bianual en promedio en las últimas cuatro encuestas. En el último año de estudio (2012), el consumo per cápita se ubica en 2.7 kilogramos por persona al año, es decir, cerca de 1.3 tazas de café al día.

En cuanto a la estructura de consumo, México tiene un comportamiento similar al nivel global en el que el consumo de café de grano es de 40% mientras que el resto es soluble. Y pese a que se piensa lo contrario, mientras que el soluble va en aumento, el tostado ha ido disminuyendo.

**GRÁFICA 1**  
**CONSUMO DE CAFÉ SOLUBLE Y CAFÉ DE GRANO**  
**(KILOS PER CÁPITA) 1992-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH 1984-2012.

### **Marco institucional**

Como parte del marco institucional se describen las calidades de la variedad que se produce en México. Para un análisis exhaustivo de

los institutos y organizaciones participantes dentro de la cadena se puede revisar el documento de Pérez Akaki (2010) que detalla la situación bajo una profundidad histórica. En resumen, puede decirse

sobre esto que las asociaciones institucionales que existen en la actualidad solo funcionan como informadoras y capacitadoras de los productores, pero no contribuyen al desarrollo mediante la intervención directa en cuestiones de negociación, comercialización, innovación y desarrollo científico que beneficien al primer eslabón.

Dentro de las calidades, el tipo de producción mexicana se encuentra en la categoría de “otros suaves” que es la segunda mejor calidad después de los cafés de Colombia que entran dentro de “Colombia arábica suaves” (ICO, 2015). De acuerdo con Anacafé (2013), en general, en el caso de Latinoamérica las variedades tradicionales de Arábica provienen de semillas originarias de Etiopía, tales como los casos de Típica y Borbón, cuyas combinaciones resultan en Caturra, Mundo Novo, Catuaí, Pache, Villa Sarchí, Pacas y Maragogipe. Sin embargo, la afectación de la roya ha traído como consecuencia la búsqueda de una especie resistente a las diferentes plagas y con ello podría sacrificarse cierta calidad del grano ya que las plantas que se cultivan actualmente tienen un componente de robusta. Ejemplos de estas son el Oro Azteca y el Costa Rica que son una combinación de la especie modificada y resistente que es el Híbrido de Timor y Caturra. Estas variedades no son solo más fuertes a los hongos, sino que también tienen mayor rendimiento y productividad (Sagarpa, 2016).

## **Gobernanza**

Se ha visto en los apartados anteriores que la cadena de café es compleja. Sin embargo, bajo el análisis de CGV en sus diferentes dimensiones es posible observar cómo se comporta para así entender las relaciones que hay dentro de la misma. Igual que el caso internacional y de acuerdo a los indicadores propuestos de gobernanza, la cadena de café se insertaría en la tipología G3B ya que es una estructura horizontal con empresas independientes. En el mercado existen varios productores, pero generalmente, solo un comprador identificado como Nestlé, AMSA o Becafisa que compra el café verde, lo procesa, lo transforma y lo comercializa, añadiendo valor en cada actividad. El papel del intermediario es relacional, es decir, selecciona y compra el grano de los productores y lo vende a la firma líder. La coordinación y poder asimétrico entre los agentes es medio, con alta complejidad en las transacciones, alta capacidad de respuesta de proveedores y contratos relajados, lo que se refleja en una habilidad de codificación de las transacciones baja. Sin embargo, existen otras cadenas que se pierden en la generalidad porque su producción es mucho más pequeña, aunque esto no signifique que los productores y comercializadores no se beneficien de ella. Es el caso de algunas de las cadenas llamadas alternativas que se estudian a continuación.

### **Cadenas de valor de café alternativo**

Se entiende como café alternativo aquel que se inserta dentro de las cadenas que no entran al juego de mercado tradicional en el que el precio internacional se define por la oferta y la demanda, pero tampoco funciona como monopolio u oligopolio. En este caso, lo que define el valor agregado es un conjunto de aspectos cualitativos, normalmente certificados, normados o reglamentados por instituciones externas a la cadena que verifican que el producto cumpla ciertos estándares. En términos de consumo, este tipo de bienes va dirigido a un nicho específico que se muestra interesado en la conservación y protección del medio ambiente y preservación de recursos naturales, en la inocuidad y utilización de productos que no dañen la salud y/o en condiciones sociales y laborales bajo las que se produce. Ejemplos de estas cadenas son café orgánico, café de sombra o amistoso con las aves, comercio justo, café responsable, café de Rainforest Alliance, UTZ Café y Código Común para la Comunidad Cafetalera 4C.

Dado que este tipo de cadenas es relativamente nuevo en los países en desarrollo como México, no existen datos desagregados que permitan comparar una cadena tradicional con la alternativa. Por ello, ha sido necesario realizar un estudio más profundo mediante trabajo de campo. En este documento se analiza una cadena alternativa elegida

por considerarse un caso exitoso en términos del objetivo de este estudio que es ver los efectos de cada tipo de comercialización sobre las condiciones de los productores.

La cadena alternativa estudiada pertenece a Café Bioblas y tiene los sellos de café orgánico y café de sombra o amistoso con las aves. Se considera café orgánico aquel que se basa en el aprovechamiento adecuado de los recursos existentes localmente. Amistoso con las aves se refiere a la preservación y cuidado del medio ambiente. Es importante mencionar que ambas certificaciones son otorgadas por organismos externos a la cadena, tienen un costo y se supone que sirven para colocar el producto en mercados extranjeros a un mejor precio.

De acuerdo con Blas (2013) existen tres beneficios principales que se derivan de estas dos certificaciones. El primero es que se cuida y preserva el medio ambiente, garantizando un ecosistema saludable en el futuro. En segundo lugar, no se contamina, lo que trae como consecuencia seguridad, tanto para los productores, porque no están expuestos a agroquímicos y sus otros productos tampoco y además garantizan al consumidor que no está consumiendo productos que podrían dañar su salud a largo plazo. Finalmente, el beneficio económico para los productores es real ya que el consumidor está dispuesto a pagar un sobreprecio toda vez que le garantizan un producto saludable, ami-

gable con el ambiente y además puede saber de dónde viene y cuál ha sido su trayecto hasta la taza, lo que se conoce como trazabilidad.

Los cafetales de Bioblas se encuentran en la Sierra Sur del Estado de Oaxaca en Cafetiltán, corresponde a la región Café Pluma y está dentro del municipio de San Pedro Pochutla. Produce a una altura de 1200 msnm lo que significa que según la NMX 2008 es considerado un café de altura. De acuerdo al número de hectáreas cultivadas, se considera que este es un mediano productor.

#### ***Dimensión de entrada y salida***

Era de esperarse que teniendo dos de las certificaciones internacionales más demandadas en el mercado de alternativos, la mayor parte del producto se exportara a un buen precio. Sin embargo, esto no sucede por varias razones. La primera es que el costo de exportar es más alto en términos de trámites administrativos y requiere de una organización de varios productores para satisfacer una demanda externa, es decir, el volumen de producción de un solo productor no es suficiente para exportar. De acuerdo con los costos de oportunidad, se obtie-

nen más beneficios económicos si se satisface una demanda local ya que el café perteneciente a la zona Café Pluma, tiene una reputación de café de especialidad. En este sentido, Bioblas comercializa su café dentro del territorio nacional a un precio de dos o hasta tres veces mayor a lo que paga el mercado tradicional. Este productor dejó de exportar en el 2002 para dedicarse solo al mercado interno. En términos de distribución de valor agregado en la cadena, este productor no tiene ningún problema ya que produce desde el grano hasta la taza, por lo que el beneficio total le pertenece.

Por su parte, tal como lo muestra la figura 5, la estructura de la cadena es muy sencilla ya que solo hay un participante que la rige. El mediano productor contrata jornaleros agrícolas para sembrar, cosechar y limpiar la zona cafetalera; en la época de cosecha, beneficia el café para luego tostarlo y molerlo. El productor cuenta con la maquinaria para hacerlo y a veces la renta a otros productores más pequeños para que también vendan el café procesado tostado molido o en grano. Una vez empacado se destina al mercado local y regional, principalmente a cafeterías *gourmet* que se encuentran en el Distrito Federal, Guanajuato y Chihuahua.

FIGURA 5

CADENA DE VALOR DE CAFÉ BIOBLAS



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y encuestas al productor.

**Geografía económica**

Bioblas cuenta con 18 hectáreas de café que produce 30 quintales por cosecha. La última comercialización se vendió a 1,300 pesos por quintal, obteniendo beneficios de 39,000 pesos en pergamino. Aplica la práctica del policultivo, lo que hace rentable seguir produciendo. Entre los principales productos se encuentran el plátano, la guanábana, estevia, cardamomo, jengibre, anona, mango, bambú, cúrcuma y achiote. Como puede observarse, algunos de estos cultivos son para

mercados de especialidad y como están en una zona de orgánicos, se comercializan bien, brindando beneficios suficientes a la familia Blas.

Las características de la zona de los cafetales en Cafetitlán no son de condiciones económicas bien posicionadas, el tipo de paredes son de madera o lámina, el suelo es de tierra, el transporte es público pero los caminos son muy accidentados y peligrosos en época de lluvia. Aunque hay pueblos cercanos, el acceso es difícil en términos de vías de comunicación. Sin embargo, es impor-

tante mencionar que los medianos productores no viven únicamente del cultivo y tienen otras actividades que les reditúan más que la venta de café. Este tipo de productores no entra en el perfil general de productores mexicanos porque, aunque hay una marginación de la zona, no dependen del cultivo. En el caso de Bioblas, además de producir otros bienes alimentarios, cuenta con una empresa certificadora de productos orgánicos y participa en proyectos con el gobierno estatal. En estos casos, de medianos productores, se produce más por gusto y por pasión que por beneficio económico y esto aplica, quizá, a casi todos los productores de café mexicano.

### **Consumo**

En estas cadenas el interés sobre las cualidades surge del consumidor y, específicamente, de un consumidor con ciertas características, de cierto nivel socioeconómico y cultural. Sin embargo, en este caso, el productor es promotor de la agricultura orgánica y tiene el conocimiento de los beneficios que generan las certificaciones, pero es un caso muy particular, que tal vez no se repita en otras cadenas, incluso alternativas.

Como se ha dicho anteriormente, el consumo del café es regional y toda la oferta se vende a un precio al que están dispuestos a pagar los consumidores, en el 2013 el precio por kilo ya empacado ascendía a 500 pesos. Otra caracterís-

tica interesante es que el productor consume un litro de café al día al igual que su familia, aunque con diferente grado de concentración.

### **Marco institucional**

Dentro del marco institucional se ha dicho que Bioblas es un café de altura, orgánico y amistoso con las aves. En términos de apoyos del gobierno, los medianos productores no tienen acceso a excepción, justamente, de las certificaciones reclamadas por el sector externo. Cuando el gobierno, estatal o municipal, se entera de que hay alguna certificación que podría ayudar al productor a obtener un mejor precio en el mercado externo, decide que todas las cadenas son iguales y comienza a promover dicha validación. Esto es un riesgo porque los productores deciden o no certificarse no por razones justas o medioambientales sino por los sobrepagos y porque el gobierno da apoyos económicos directos para ciertos certificados como el orgánico y, actualmente, el que es amigable con las aves. Por esta razón hay café certificado que no se vende para exportación, sino que es local o regional. Es decir, se desperdicia la certificación ya que no hay promoción y difusión suficiente para una mejor colocación ni siquiera en el mercado nacional. El sobrepago obtenido por los medianos productores de la zona de Café Pluma es por la calidad, sabor y especificidad del origen y no precisamente por las certificaciones.

## **Gobernanza**

El tipo de gobernanza de Café Bioblas es, por supuesto, dirigida por el productor, tiene un nivel de coordinación total ya que maneja toda la cadena. No existen intermediarios y tiene una estructura vertical, aunque no funciona como monopolio u oligopolio porque es él mismo quien produce y al que vende, es decir, es su mismo proveedor. Aunque podría decirse que hay un vínculo jerárquico, más bien no aplica la vinculación porque proveedor y empresa es el mismo agente. Respecto a las convenciones, existe la cívica por las certificaciones con las que cuenta y la doméstica, ya que hay cierta tradición sobre el consumo de café en esa región que tiene una buena reputación, aunque en este caso no esté valorada por un tercero. Por lo tanto, la tipología corresponde a G5B.

## **Conclusiones**

Los efectos de la comercialización analizados mediante el marco teórico de CGV han sido diferentes para las cadenas tradicionales y alternativas. La diferencia sustancial radica en que la tradicional sigue siendo regida por el comprador intermedio y los productores no tienen incidencia en la negociación o comercialización de su producto, en general, son tomadores del precio que les ofrecen. A su vez este precio

está determinado a nivel internacional y responde principalmente a la oferta de los grandes países productores que pueden hacer que el precio sea bajo y competitivo para ellos. A diferencia de la cadena típica, la alternativa tiene alguna posibilidad de mantenerse en el mercado, fijar su precio y dominar la cadena entera. Esto no significa que cualquier productor que tenga alguna certificación logre mejorar sus condiciones de vida ya que es necesario promover y difundir su café, así como aprender a negociar. Otra de las condiciones es que el productor debe utilizar la técnica de policultivo para no depender únicamente del café.

Si la situación de producción en México sigue como hasta ahora, será difícil mantenerse como uno de los principales productores de café. Incluso en café orgánico, México ha sido desplazado por otros países como Costa Rica, esto debido a que el productor no es acompañado por alguna institución que no tenga intereses políticos y que asesore a dicho eslabón en cuanto a la comercialización y manejo de la cadena.

Al final, lo que podría ocurrir bajo las condiciones en las que se opera la cadena tradicional, exceptuando algunas de las alternativas, será que la producción de café mexicano disminuya y se encarezca, beneficiando solo a aquellos que logren mantener su posición dentro del encadenamiento.

## Bibliografía

- AMECAFÉ. (2014). *Asociación mexicana de la cadena productiva del café*. Obtenido de <http://amecafe.org.mx/>
- AMECAFÉ SIAP-SAGARPA. (2010). *PADRÓN CAFETALERO*. México.
- Anacafé. (2015). *Asociación nacional de café*. Obtenido de <https://www.anacafe.org/>
- Bair, J. (2009). Global Commodity Chain: Genealogy and Review. En J. Bair, *Frontiers of Commodity Chain Research* (págs. 1-34). Estados Unidos: Stanford.
- Banxico. (2010). *Balanza agropecuaria*. México: Banco de México.
- Blas, H. (17 de diciembre de 2013). *Agricultura Orgánica*. (R. I. 2000 Agro, Entrevistador) <http://www.2000agro.com.mx/multimedia/audio/homero-blas-bustamante/>
- \_\_\_\_\_. (2013-2014). *Estudio de caso café alternativo*. (M. Velázquez, Entrevistador).
- CONAPO. (2010). *Consejo Nacional de Población*. Obtenido de <http://www.conapo.gob.mx/>
- CONEVAL. (2010). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de <http://www.coneval.gob.mx/>
- Eymard-Duvernay, F. (1992). *Economía de las Convenciones y su aplicación de las empresas y los mercados*. Buenos Aires, Argentina: PIETTE.
- FAO. (2015). Obtenido de <http://www.fao.org/home/en/>
- Gereffi, G., Korzeniewicz, M., & Korzeniewicz, R. P. (1994). Introduction: Global Commodity Chains. En G. Gereffi, & M. Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism* (págs. 1-13). United States of America: Praeger.
- Gereffi, G., Sturgeon, T., & Humphrey, J. (2005). *The Governance of global value chains* (Vol. 12). Estados Unidos: Routledge.
- Gibbon, P., & Ponte, S. (2008). Global Value Chains: from Governance to Governmentality? 37(3), 365-392.
- Hess, M. (2008). *Governance, value chains and networks: an afterword*. Inglaterra: Economy & Society.
- Hopkins, T., & Wallerstein, I. (1994). *Commodity Chains in the Capitalist World-Economy*

- Prior to 1800. En G. Gereffi, & M. Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism* (págs. 17-50). Estados Unidos: Praeger.
- Humphrey, J. (2006). *Global Value chains in Agrifood Sector*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- ICO. (29 de 07 de 2011). *International Coffee Organization*. Recuperado el 25 de 07 de 2011, de <http://www.ico.org/>
- \_\_\_\_\_. (2015). *International Coffee Organization*. Obtenido de <http://www.ico.org/>
- \_\_\_\_\_. (2016). *International Coffee Organization*. Obtenido de <http://www.ico.org/>
- INEGI. (1984-2014). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2007). *VIII Censo agrícola, ganadero y forestal*. Recuperado el 2 de agosto de 2015, de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados\\_Agricola/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx)
- \_\_\_\_\_. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Encuesta Nacional Agropecuaria*. Recuperado el 2 de agosto de 2015, de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2012/doc/ena2012\\_mini.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/agropecuarias/ena/ena2012/doc/ena2012_mini.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de INEGI: <http://www.inegi.org.mx/>
- International Coffee Organization. (2013). *Annual Review 2011-2012*. United States: ICO.
- Jiménez Porras, G. (2011). *Sustainable Upgrading of Smallholders in Global Agrifood Chains*.
- Pérez Akaki, P. (2010). *Cadenas Globales de Mercancías*. México: Instituto de Geografía.
- \_\_\_\_\_. *Los pequeños productores de café de la región otomí tepehua*. México: UNAM FES Acatlán.
- PNUD. (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias consistentes*. Obtenido de [http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD\\_boletinIDH.pdf](http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf)

- Ponte, S., & Sturgeon, T. (2014). Explaining governance in global value chains: a modular theory-building effort. *Review of International Political Economy*, 21(1), 195-223.
- Robles Berlanga, H. (2011). *Los productores de café en México*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexican Rural Development Research Reports.
- SAGARPA. (Mayo de 2008). Manual de capacitación: Gestión de calidad del café. México, D.F: SAGARPA.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación*. Obtenido de <http://www.gob.mx/sagarpa>
- Secretaría de Economía. (2008). *Norma Mexicana NMX-F-551-SCFI-2008*.
- SEDESOL. (2015). *Secretaría de Desarrollo Social*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedesol>
- Sturgeon, T. (2009). From Commodity Chains to Value Chains. En J. Bair, *Frontiers of Commodity Chain Research*. Estados Unidos: Stanford.
- USDA. (2015). *United States Department of Agriculture*. Obtenido de <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>
- USDA Foreign Agricultural Service. (06 de 01 de 2013). Obtenido de [http://www.fas.usda.gov/data/search?ff0\]=field\\_commodities%3A609](http://www.fas.usda.gov/data/search?ff0]=field_commodities%3A609) ◇

# La sostenibilidad económica, social y ambiental de los pequeños productores en la cadena de pimienta en Costa Rica\*

Álvaro Martín Parada Gómez\*\*

EL ENFOQUE DE CADENAS GLOBALES DE VALOR ES UN ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO ADECUADO PARA EL ANÁLISIS DE SECTORES PRODUCTIVOS EN PAISES EN DESARROLLO. LA PRODUCCIÓN DE PIMIENTA ES UNA ACTIVIDAD ECONÓMICA QUE GENERA INGRESOS Y EMPLEOS FAMILIARES EN RÍO CUARTO DE GRECIA, COSTA RICA. SIN EMBARGO, LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL ES UN RETO PARA LOS PRODUCTORES DEBIDO A QUE EL USO DE PLAGUICIDAS AFECTA EL AMBIENTE. LA PRODUCCIÓN IMPULSA LA APROPIACIÓN DE INGRESOS, NO OBSTANTE, EL APOYO ESTATAL ES NECESARIO PARA FORTALECER ESTA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: CADENA DE VALOR; PIMIENTA VERDE; SOSTENIBILIDAD; POLÍTICA PÚBLICA

THE GLOBAL VALUE CHAIN IS A SATISFACTORY FRAMEWORK TO ANALYZE A PRODUCTIVE SECTOR IN DEVELOPING COUNTRIES. THE GREEN PEPPER HAS BEEN AN ECONOMIC ACTIVITY WHICH CONTRIBUTES TO GENERATE INCOMES AND EMPLOYEES IN RIO CUARTO, GRECIA, COSTA RICA. HOWEVER, THE ECONOMIC, SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SOSTENIBILITY IS AN A CHALLENGE FOR LOCAL PRODUCERS DUE TO THE USE OF PESTIZIDES. THEREFORE, THE PUBLIC SUPPORT IS NECESSARY TO STRENGTHEN THE GREEN PEPPER PRODUCTION IN RIO CUARTO, GRECIA, COSTA RICA.

KEY WORDS: VALUE CHAIN; GREEN PEPPER; SOSTENIBILITY; PUBLIC POLICY

## Introducción

Las cadenas globales de valor son un adecuado marco teórico y metodológico para explicar la sostenibilidad económica y social de la

producción de bienes o servicios. Es

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas en celebración en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

\*\* Phd. en Economía. Coordinador. Programa Desarrollo Productivo, Competitividad y Comercio. Escuela de Economía, Universidad Nacional, UNA, Costa Rica. Correo electrónico: [agomez@una.cr](mailto:agomez@una.cr)

Rec bido: 1° de febrero del 2015.  
Aceptado: 7 de marzo del 2016.

a partir de la apropiación de materias primas, producción, comercialización y consumo final de la pimienta que los distintos agentes económicos tales como proveedores de semillas, productores independientes, comercializadores y consumidores logran dinamizar su posición en el mercado doméstico e internacional. El desarrollo productivo de la pimienta experimenta distintos problemas que afectan la sostenibilidad de la actividad. Ante estas dificultades surge la interrogante ¿cómo los productores logran sostenibilidad económica, social y ambiental en mercados que son cada vez más complejos y difíciles para mantenerse operando en ellos? La sostenibilidad se vuelve relevante porque los productores sobreviven de la generación de ingresos originada por la producción pero a la vez deben luchar con condiciones de adversidad social como lo son, para destacar algunas, las limitaciones a la salud, educación y vivienda. Por lo tanto, el propósito de este artículo es explicar las condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental de los productores de pimienta en el contexto de la cadena global de valor tomando en cuenta el caso de un pequeño productor de Río Cuarto de Grecia, Costa Rica. El caso mostrará la especificidad en el nivel más concreto y simple de aquellos factores que explican la sostenibilidad mencionada. El artículo tiene la siguiente estructura: en la primera sección se explica el referente teórico de la cadena global de valor y su relación con el desarrollo sostenible. En la sección dos se presenta la dinámica

de la pimienta en el mercado internacional. En la sección tercera, se definen aspectos metodológicos para el análisis del caso. En la sección cuarta, se hace el análisis de la cadena de pimienta. En la sección quinta, se exponen las conclusiones.

### **La cadena global de valor (CGV): Aspectos teóricos y metodológicos**

En países periféricos están operando múltiples compañías provenientes de países desarrollados y sus sucursales, por medio de complejas redes de trabajo con diversas interrelaciones. En estas redes se genera y distribuye valor entre los distintos agentes económicos que participan en ellas. La producción y distribución de bienes y servicios en estas redes es a nivel mundial y la mayor parte de estas es liderada por grandes multinacionales localizadas en países desarrollados pero que han extendido sus actividades productivas hacia países en desarrollo aprovechando principalmente las ventajas comparativas (Gereffi, Humphrey y Sturgeon 2005).

Para Hopkins y Wallerstein (1986:159) citado por Gereffi (1994) una CGV está definida a partir de una amplia red de trabajo y proceso de producción cuyo resultado último es la generación de una mercancía. Para Gereffi, las cadenas son una construcción social que están localmente integradas y enfatizan en el arraigo social de la organización

económica que las dinamiza. De este modo, la CGV enfatiza en procesos y evade el análisis parcial de la organización económica que rodea la producción de un bien. Para distintos autores el enfoque de cadenas es una herramienta valiosa para comprender la dinámica de inserción de firmas, sectores productivos, países y regiones en el sistema de producción mundial (Fitter y Kaplinsky 2001, Pelupessy 2000 y 2001, Barrientos y Dolan 2003). La CGV es estructurada según los distintos eslabones que la componen desde la apropiación de materias primas hasta el consumo final del bien.

La CGV típicamente tiene una fuerza motriz también llamada estructura de control. Gereffi (1994), afirma que las cadenas son orientadas por la demanda y por la oferta. Las primeras están localizadas en países en desarrollo donde se explota intensivamente el trabajo y los recursos naturales. Por lo contrario, las segundas se ubican en países industrializados donde se hace uso intensivo del capital. Esta diferenciación es esencial para entender la generación de valor en las cadenas.

La figura 1 presenta la relación existente entre los distintos eslabones de la cadena.

La CGV está compuesta por distintos eslabones como son: la generación de materias primas, diseño, proceso de producción, mer-

cadeo y comercialización, así como el consumo final. Cada eslabón es organizado por mercados imperfectos porque hay constantes acuerdos, arreglos y es usual observar poder de mercado por parte de las grandes empresas o compañías. El liderazgo de los grupos corporativos multinacionales en las cadenas es evidente en cada uno de los sectores. Por ejemplo, en la industria de frutas procesadas destaca "Dole", en la industria textil H&M, en la producción de fibras sintéticas "Dupont". Parada (2011) explica que la coordinación vertical en la cadena establece una relación de subordinación establecida desde la estructura de poder liderada por los grupos corporativos y las pequeñas y medianas empresas localizadas en países en desarrollo como los de América Latina..

La discusión hasta ahora permite entender el problema desde la perspectiva de la cadena por distintas razones. Primero, los factores críticos de la competitividad están presentes en los distintos eslabones de la cadena y no solamente en el eslabón de producción superando la visión más parcial (eficiencia y productividad) o aquellos que solo observan la dinámica de los flujos comerciales de exportaciones e importaciones (competitividad de mercado). Segundo, la dimensión institucional en la cadena es fundamental para apoyar a las empresas a enfrentar los factores críticos que surgen a través de procesos de mejoramiento. Tercero, la distribución y

FIGURA No.1

CADENA GLOBAL DE VALOR SEGÚN PERSPECTIVA TEÓRICA



Fuente: Parada 2001, Figura 3.1, página 68.

apropiación de valor agregado ocurre en los diferentes eslabones y distintos agentes económicos participan en estos. Por lo tanto, la comprensión de la fuerza motriz es esencial para definir la orientación que asume la cadena dentro de su verticalidad. Cuarto, en la cadena ocurren procesos dinámicos de transformación, lo cual implica avan-

ces y retrocesos en el mejoramiento. Como resultado, la competitividad se acelera o des-acelera producto de la innovación y desarrollo impulsada en los distintos eslabones.

A partir de esta discusión general, Gereffi (1994) señala que el enfoque de cadenas tiene dos características fundamentales: Cadenas

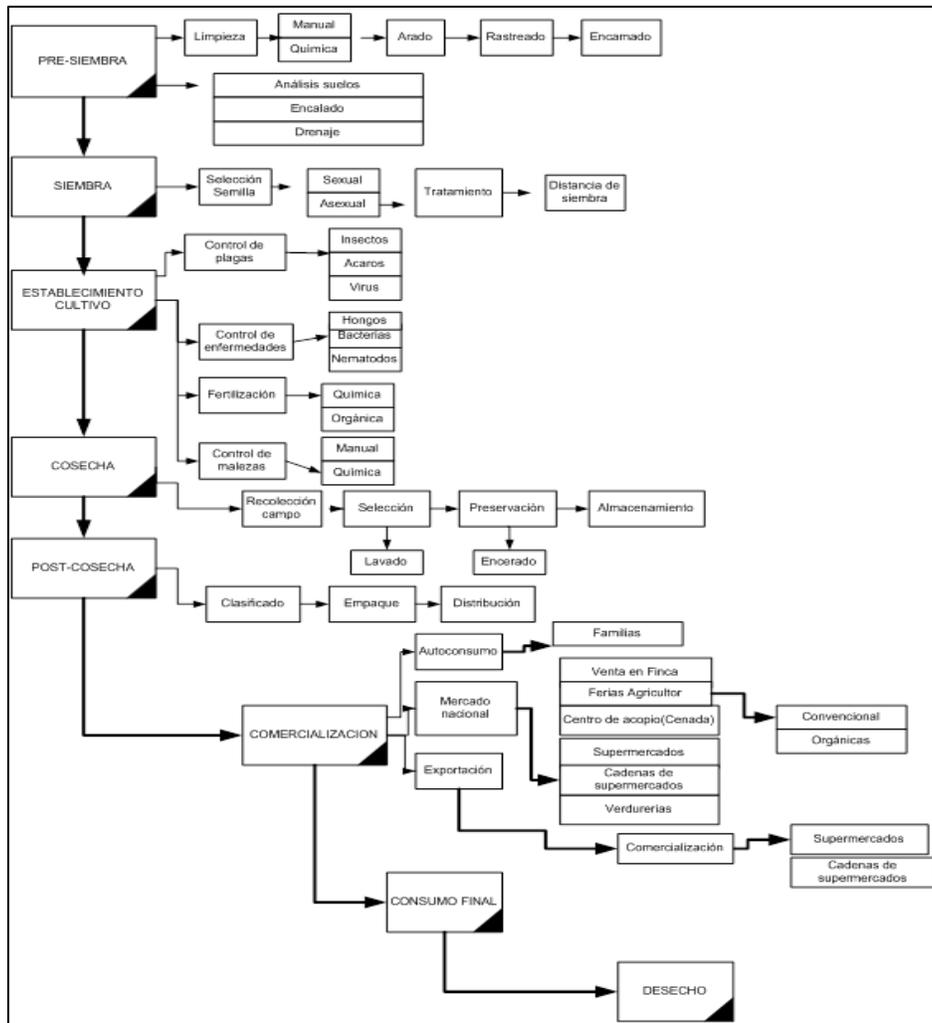
orientadas por la oferta y cadenas orientadas por la demanda. Las primeras se definen a partir de un tipo de industrias caracterizadas por firmas multinacionales que controlan de forma total la cadena, desde el dominio de la materia prima hasta la distribución del bien coordinan y organizan la producción del bien, tanto hacia atrás como hacia delante en la cadena. Típicos ejemplos de estas cadenas son industrias intensivas en capital y tecnología, tales como la fabricación de automóviles, aviones, computadoras, semiconductores y maquinaria pesada. Las segundas, se refieren a industrias en las cuales grandes distribuidores, diseñadores y propietarios de marcas juegan el papel orientador de la cadena, y descentralizan la producción en función de forjar una estructura de costos bajos, por lo tanto, en la mayoría de los casos, esta producción de bienes es realizada a través del uso intensivo de mano de obra y típicamente operan en países

en desarrollo. En el sector agrícola multinacionales como Dole y Del Campo producen frutas frescas en América Latina y controlan la producción y la comercialización desde Estados Unidos. Un ejemplo claro de la presencia de estos grupos se da en Costa Rica donde el liderazgo de Dole, en la producción y comercialización de piña, ha permitido consolidar la exportación de este producto hacia Estados Unidos, Europa y otros mercados con \$790,8 millones en el 2012. (Anuario PROCOMER 2012). Ambos conceptos contribuyen a la comprensión de los sectores agrícolas e industriales de países subdesarrollados dentro de los procesos de integración a la economía mundial (Gereffi y Korzeniewicz 1990). Considerando brevemente este marco de referencia se ha procedido a establecer la organización de la cadena agrícola de Costa Rica en su forma general para entender la cadena de la pimienta en su forma y función particular.

La cadena agrícola Costa Rica en su forma general

FIGURA No.2

COSTA RICA: LA CADENA NACIONAL DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA



Fuente: Elaborado por Parada, M. y Loaiza, J. 2015. Programa Desarrollo Productivo, competitividad y comercio con base en entrevistas a productores agrícolas de Río Cuarto de Grecia, Costa Rica. 2014.

La cadena agrícola de Costa Rica es sumamente compleja producto de los muchos eslabones, actividades y agentes económicos que la conforman. El cultivo agrícola inicia con el eslabón de pre siembra donde el productor se avoca a realizar la limpieza de la tierra la cual puede hacer utilizando químicos y manual. Si lo hace con herbicidas químicos la cadena se amplía debido a que Costa Rica, en una gran mayoría, debe importar de países como Colombia, China, Estados Unidos, India e Israel y con las consecuencias ambientales en deterioro del suelo y perjuicio en las aguas superficiales (Pratt y Pérez 1997). La función fundamental de los plaguicidas consiste en erradicar hongos con fungicidas, hierbas con herbicida, insectos con insecticidas y nematodos con nematocidas. Ramírez (2011), afirma que Costa Rica importó 12,29 millones de kilogramos en el 2009. También, si la limpieza es manual, la cadena se amplía hacia el uso de herramientas como machetes, cuchillos, chapiadoras y motoguadañas, equipamiento que provienen de El Salvador y China. Esencialmente, los machetes y cuchillos son producidos por la empresa Corneta y las motoguadañas por el grupo corporativo "Stihl". La actividad de arar la tierra tiene la función de remover el suelo para que se oxigene y se mezclen los nutrientes. El arado a mediana y gran escala se hace con "Chapulín" o tractor marca John Deere producidos en Estados Unidos. No obstante, el pequeño productor hace la misma función con una simple pala. La función de ras-

treado se hace para limpiar adecuadamente el terreno para no dejar rastros en la superficie. La función del encamado se hace para levantar la tierra entre 20cm y 40cm dependiendo de la topografía y contorno del terreno.

En el eslabón de pre siembra el productor realiza en el mejor de los casos un análisis de suelos para determinar el grado de acidez medido por el "Ph" así como la presencia de nutrientes como nitrógeno, potasio y fósforo. Este requerimiento los productores no siempre lo cumplen debido a la falta de conocimiento y al poco apoyo técnico en este campo. Posteriormente, el productor aplica encalado para neutralizar el efecto de la presencia de acidez en el suelo y evitar consecuencias negativas para el cultivo. Es muy común en los distintos cultivos el hacer drenajes para evitar el exceso de agua en los suelos ya que la presencia de alta humedad implica presencia de plagas permanentemente.

La siembra se aplica posterior a la pre siembra. Esta se caracteriza por la selección de la semilla. Esta tarea es determinante en el resultado del cultivo porque si el productor se equivoca en la selección el resultado en el producto agrícola podría ser nefasto para alcanzar la sostenibilidad económica de la actividad. El productor selecciona la semilla asexual la cual es reproducción por aquejes y o tallos o partes de la planta. Por ejemplo, la yuca y la papa, fundamentalmente raíces y tubérculos. La semilla sexual, es

aquella que se origina del fruto. Ejemplo de esto es el tomate, el pepino y el chile. La diferencia radica en garantizar la estabilidad genética del material a sembrar. Posteriormente, se realiza el tratamiento de la semilla, lo cual consiste en aplicar un protector conocido químicamente como "pcnb" pentaclorobenceno el cual ha sido sustituido por vitabax. No obstante, es un protector de corto plazo el cual no aísla la presencia de hongos en su totalidad. Finalmente, en este eslabón se realiza la actividad de medición en la distancia de siembra, la cual se ajusta a estándares ya validados según cultivo. Ejemplo de esto es la pimienta verde, cultivo que es plantado a una distancia de siembra de 2,5 metros en el largo entre plantas y 1,5 metros en el ancho entre calles.

El cultivo es conformado por el eslabón de producción, se trata del período más largo en la plantación desde la siembra. Para los productores agrícolas es la fase más riesgosa porque aparecen las plagas que deben controlarse relacionadas con la presencia de insectos, nematodos y ácaros. Estas plagas causan serios daños en las plantaciones afectando la producción.

El principio de fertilización del cultivo toma relevancia en la medida en que es la fuente nutricional de la planta. Si esto se realiza acorde a los requerimientos de la planta, se tendrá un desarrollo a satisfacción con un adecuado rendimiento en la producción. Comparativamente, si un animal tiene un adecuado bono

alimenticio la probabilidad de no enfermarse será menor, el mismo resultado es aplicable al cultivo agrícola sea este pimienta, plátano u otro.

El control de maleza en el cultivo se realiza con uso de químicos (herbicidas) o de forma manual. Los químicos tienen resultados de corto plazo pero a satisfacción; sin embargo, en el mediano y largo plazo el suelo es esterilizado, perdiendo la capacidad reproductora. Por otra parte, la forma manual de limpieza es lo recomendable pero implica un mayor costo de mano de obra pero no se deteriora el suelo. El uso de machetes, palas y chapeadoras son los instrumentos normalmente utilizados para hacer la limpieza del cultivo.

La recolección del fruto es el período de cosecha. Es una fase donde el desgaste físico es menor comparativamente con la limpieza del suelo. No obstante, la selección y la limpieza del fruto aunado con la preservación y almacenamiento es un proceso que insume tiempo igualmente remunerado. La pimienta es un fruto que se corta del arbusto y se colecta en pequeños baldes.

La post cosecha implica clasificar los frutos según las calidades que exigen los comercializadores. Una vez clasificados se procede a empacar y luego este es enviado a la planta industrializadora. Típicamente, los productores toman dos decisiones, alistan el producto y

venden en la finca. Si no venden en la finca, estos deben asumir el costo de transportación y distribución y así logran avanzar hacia la comercialización en la cadena distribuyendo el producto hacia el punto de venta o incluso hasta el consumidor final. Esto enfrenta al productor a la disyuntiva de vender en finca o asumir el costo de distribución dado el proceso de comercialización.

Si el productor toma la decisión de vender el producto en la finca, la comercialización de los productos agrícolas revela la presencia de la intermediación en el proceso de compra y venta en el mercado. El productor agrícola ofrece un producto perecedero lo cual obliga a vender este en el muy corto plazo sino enfrenta el deterioro de este y la inminente pérdida. Esta situación lo obliga a vender al precio de mercado sea este favorable o desfavorable. Otro factor que refuerza la obligatoriedad de la venta radica en los costos de transporte, los cuales son significativos debido a la lejanía de las fincas de producción de los mercados de consumo final. Si el productor toma la decisión de vender en el mercado final, el efecto directo es el aumento en los costos de producción, incidiendo en el beneficio percibido. Otra desventaja por parte del productor, es que en ausencia de demanda, el productor no puede devolverse con la producción a la finca porque el producto perece y la pérdida es total. El intermediario se aprovecha de esta coyuntura para ofrecer precios bajos en el mercado

y el productor prácticamente es obligado a vender el producto.

La comercialización es un eslabón donde participan compradores que son propietarios de pulperías, supermercados, cadenas de supermercados, intermediarios que empaacan, entre otros. Entre el productor y el consumidor final no existen menos de dos intermediarios generalmente en la cadena agrícola. En muy pocas ocasiones el productor logra llegar al consumidor final porque está muy alejado de los mercados y no cuenta con información de estos. La excepción ocurre en las conocidas ferias del agricultor o mercados abiertos, lugar donde el productor vende de forma directa al consumidor final, es decir, el intermediario es anulado. Por otra parte, el productor agrícola a gran escala que logra exportar directamente y en otros casos a través de comercializadores que se dedican a la exportación o comercialización internacional fundamentalmente a grandes cadenas de supermercados absolutamente es atrapado por intermediarios en la cadena.

El consumo final se trata de la presencia de los consumidores en el mercado adquiriendo los productos agrícolas. El consumidor muestra en este las preferencias según sean las necesidades dado el nivel de ingreso disponible y los precios de los bienes agrícolas. El consumidor visita los supermercados, las ferias del agricultor, las pequeñas verdulerías y adquiere los bienes agrícolas.

El desecho de los productos agrícolas ocurre en la finca cuando el productor elimina la producción defectuosa que no es susceptible de ser vendida. También, ocurre en los sitios de comercialización como supermercados donde los productos se deterioran y tienen que ser eliminados. En la gran mayoría de las veces los desechos son conducidos como basura normal y no son tratados de forma distinta.

#### La cadena nacional de pimienta de Costa Rica

La cadena de pimienta en Costa Rica será analizada a partir del método de estudio de caso. Este se define como un análisis particular e individual de un productor donde la investigación se concentra en las características de la estructura de funcionamiento así como el comportamiento de este en la actividad productiva y su posición en los mercados. La metodología de caso permite profundizar en el conocimiento de la actividad económica. No obstante, este no permite hacer inferencia hacia el sector productivo en general porque no es una muestra asociada a una población pre determinada. Se ha seleccionado una productora de pimienta de la región de Santa Isabel, Rio Cuarto de Grecia, Costa Rica. El conjunto de características de la productora se muestran en la siguiente tabla:

**TABLA No.1**  
**PRODUCTORA DE PIMIENTA**  
**SEGÚN CARACTERÍSTICAS**  
**SOCIO ECONÓMICAS**

2014

Variables	Pimienta
Dotación de tierra	1,0 hectáreas
Trabajadores	1(auto empleo)
Ingreso mensual***	278 USD
Miembros en el hogar	3
Plantas sembradas*	1000
Mercado	Doméstico
Producto	Pimienta verde
Tipo de cultivo	Cielo abierto
Tipo de cosecha	Manual por fruto
Tipo comercialización	Granel
Comercialización**	Monopolio: Empresa Propica.
Precio a granel***	\$1.57 por kilogramo

\* La pimienta se siembra a 2,5 metros entre mata y a 1,5 metros entre calle.

\*\* Se identifica como una estructura monopólica si el productor agrícola tiene mayoritariamente un único comprador que domina el mercado. Propica es la única empresa industrializadora a gran escala en la región de Sarapiquí.

\*\*\* El precio en dólares es el precio en colones dividido entre el tipo de cambio de venta de 540 colones por dólar, vigente al 30 junio del 2015 por el BCCR.

Fuente: *Elaboración propia con base a entrevista a productora.*

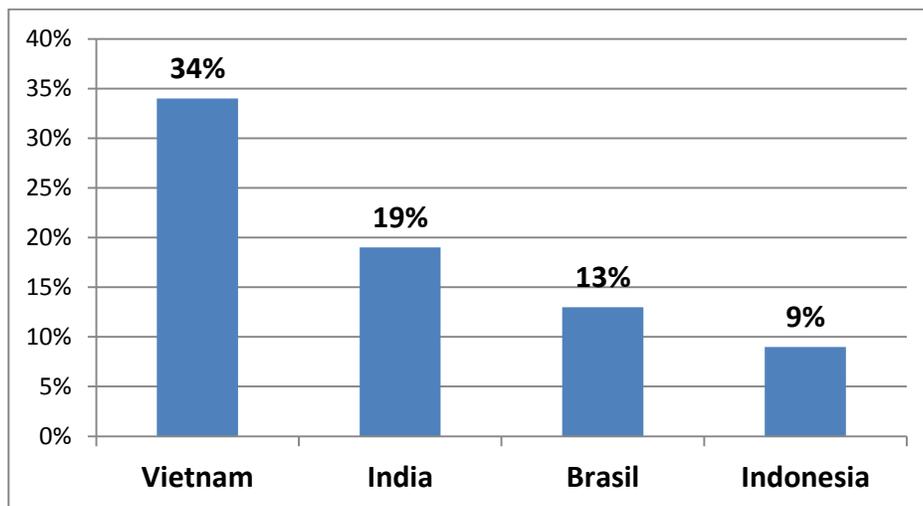
Las características generales de la productora es un indicativo de la forma que tienen otros productores. Por ejemplo, la producción de pimienta es comprada por una empresa monopólica conocida como Propica, única empresa con poder de mercado en la región que paga en promedio \$1,57 por kilo producido puesto en la planta de industrialización. Los productores carecen de iniciativas y alternativas propias de industrialización de la pimienta. Los ingresos percibidos por el trabajo realizado es de \$278 al mes, valor muy por debajo del salario mínimo de Costa Rica el cual es de \$585

según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el 2015.

### ***La dinámica internacional de la pimienta***

Los principales mercados de pimienta en el mundo son Estados Unidos, Europa, Canadá, entre otros. Los países que abastecen estos mercados son Vietnam, India, Malasia y China. A continuación, presentamos los países que acaparan la producción mundial de pimienta.

**GRÁFICO No.1**  
**PRODUCCIÓN MUNDIAL DE PIMIENTA (TONELADAS)**  
**SEGÚN PAÍSES PRODUCTORES**



Fuente: Piers Data in motion.

Hoy en día, es el tercer producto de mayor consumo a nivel mundial, con una producción que ronda las 350.000 toneladas. Es principalmente en la India, Madagascar, Brasil, Malasia, Vietnam, Indonesia y China. Siendo Vietnam el mayor productor de todos. Este país se encuentra como principal productor y exportador del mundo con 34% de producción mundial y 50% de las exportaciones totales según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los países líderes reúnen condiciones naturales idóneas donde sobresalen las amplias extensiones territoriales, temperatura ambiente, humedad, entre otras. La producción de pimienta ha sido históricamente nativa de la India, las plantas de pimienta fueron llevadas a Indonesia por los colonizadores. El origen de su nombre proviene del *sanskritpippali*, transformado en el griego *piperi*, devenido en latín *piper*.

Históricamente, el valor en el pasado de la pimienta fue increíblemente importante. La riqueza de grupos familiares en regiones determinadas se llegó a medir por la cantidad de reservas de pimienta que se tenía en posesión por parte de la clase burguesa. Esta especie servía de moneda de cambio, para el pago de los impuestos, así como para cumplir con la *Dota* a los recaudadores que operaban en las ciudades. Por la importancia que llegó a cobrar la pimienta en el pasado se llegó a popularizar la frase "Pagar en especies", frase muy so-

cializada en América Latina para señalar que en ausencia de poder pagar con dinero contante y sonante se puede hacer el pago en otras formas (bienes).

La producción mundial de la pimienta presenta su pico de comercialización más alto en el 2003 con 355 mil toneladas. En el 2008 Vietnam cosechó un 34% de la producción mundial, es decir, unas 98,5 mil toneladas de pimienta, seguida de India con una producción de 50 mil toneladas que representa el 19% de la producción mundial. En América Latina el país que sobresale es Brasil, el cual se ha consolidado como el mayor productor con 35 mil toneladas que representan un 13% de la producción mundial y en lo que respecta a sus exportaciones, en el 2008 Brasil exportó 30 mil toneladas de pimienta hacia el mercado final de los Estados Unidos y Europa.

El mercado mundial de la pimienta es dinamizado mayoritariamente por el consumo en los Estados Unidos, Europa, Canadá y Asia, que representa el 70% del consumo mundial. Según registros de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La producción mundial se clasifica en dos tipos, la pimienta seca y la pimienta verde. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO (por sus siglas en inglés), ambas han crecido gradualmente.

Durante la década de inicio del siglo XXI la pimienta verde se ha incrementado 38,56% entre el 2000 y el 2013. En el caso de los pimientos secos la producción ha evolucionado en el mismo período un 49,77%. En el 2000 la cantidad producida mundialmente fue de 2,49 millones de toneladas avanzando a 3,45 millones en el 2013. De igual manera, la pimienta seca avanzó de 20,78 millones de toneladas a 31,13 millones en el mismo período.

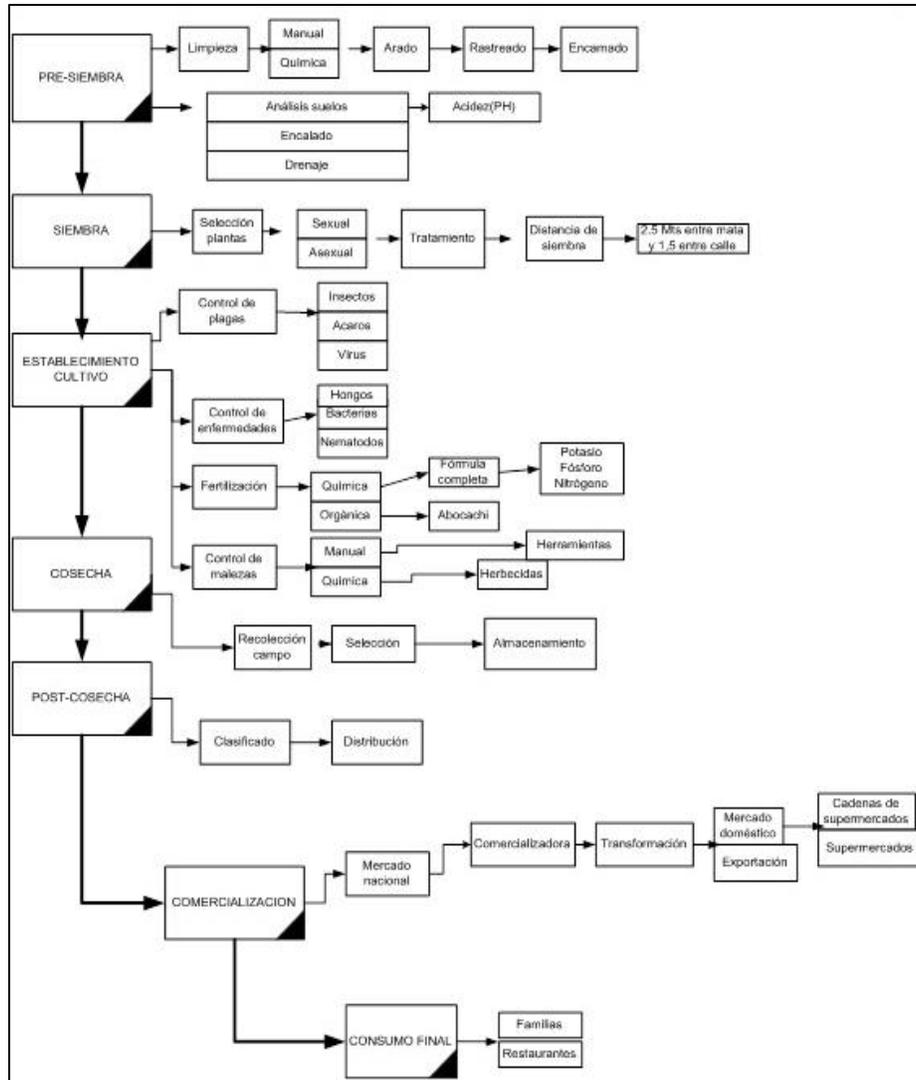
#### ***La cadena nacional de pimienta***

La cadena nacional de valor de pimienta es una manifestación en su forma distinta a la cadena nacional agrícola pero en su función tiende a ser similar. En términos de la composición de la cadena, la organi-

zación de los eslabones transitan desde la pre siembra pasando a la siembra, el cultivo, la cosecha, la post cosecha, la comercialización, hasta que el consumidor final adquiere la pimienta. Cada uno de los eslabones es dinamizado por mercados caracterizados por la presencia de grandes empresas que dominan normalmente el comercio de los productos intermedios y finales donde no estrictamente el precio tiende al de competencia perfecta, es decir, las empresas utilizan sus ventajas competitivas para influir en la determinación de precios que le vienen dando a los productores. Un ejemplo claro es la comercialización de plaguicidas y fertilizantes químicos donde el productor paga los constantes incrementos de los fertilizantes dada la necesidad en las plantaciones de pimienta.

FIGURA No. 3

COSTA RICA: CADENA NACIONAL AGRÍCOLA DE PIMIENTA



Fuente: Productor de pimienta.

Al respecto, el Estado no cuenta con las herramientas necesarias para apoyar al productor en defensa del libre mercado y las políticas de subsidios o subvenciones de soporte han sido abandonadas por los hacedores de política sectorial. Adicionalmente, la dependencia de la importación de fertilizantes hace que los productores deban pagar los precios de mercado y no tiene poder para influir en estos, además, no se disponen de condiciones técnicas y tecnológicas para poder sustituir estos por abonos propios que incrementen el valor agregado en las fases de pre siembra, siembra y cultivo. Los datos de costos de pimienta indican que los plaguicidas representan el 7% del costo total y los fertilizantes el 6.7%, es decir, el productor podría sustituir estos por insumos alternativos con lo cual reduciría relativamente los costos y aumentaría el beneficio en las plantaciones.

En la siembra se utiliza semilla de dominio propio de los productores quienes seleccionan las mejores para hacer la planta a sembrar. Existen en el medio productores independientes que se dedican a producir pimienta pero adicionalmente se orientan al cultivo del almacigo para abastecer a otros productores vecinos. El productor que hace su propio almacigo se apropia del 4,5% del costo implicado y si produce su propio tutor economiza el 3,5% del costo, es decir, en su conjunto se apropiaría del 8% aproximadamente, sumando valor agregado a lo largo de su participación en la cadena.

El cultivo que realiza el productor es la actividad que mayor desgaste físico implica en la cadena productiva. La limpieza del terreno, el aporcado de las plantas, la fertilización, la aplicación de plaguicidas y el sostén de la enredadera. El trabajo se vuelve intensivo en las plantaciones y la pimienta requiere ser cuidada para que la presencia de plagas se anule. La programación de las aplicaciones de cultivo no son estrictamente programadas y ejecutadas, esto repercute en la calidad del producto. El tiempo de cuidado que transita desde la pre siembra, siembra y cultivo implican un período largo, relativamente dos años antes de comenzar la cosecha y esta inicia al final del segundo año y de manera pesimista concluiría al término del año cinco. Esto obliga al productor a trabajar dos años sin recibir ingresos por ventas y este normalmente no cuenta con recursos propios para ampliar la producción, afectándose las posibilidades de expansión de la producción en el corto plazo.

El productor agrícola entrega la pimienta verde a los comercializadores que en este caso es una empresa la que ha desarrollado todo el proceso de industrialización. El productor procede a entregar la pimienta verde y recibe el precio que fija la comercializadora. En el mercado no existen otras comercializadoras, el productor no ha intentado organizarse individual y colectivamente para generar la iniciativa de transformación de la pimienta para poder venderla al consumidor final. Sin duda, el valor agregado en la cadena con-

tinúa siendo el reto para los productores de materias primas quienes enfrentan múltiples obstáculos para avanzar hacia la transformación e industrialización.

En el eslabón de la comercialización se evidencia la distancia entre el productor de pimienta y el consumidor final. Los comercializadores compran a los productores a un precio de \$1,57 por kilogramos y este requiere cuatro kilogramos para obtener un kilogramo de pimienta transformada que es vendido en dólar de USA. Es difícil para el productor enfrentar mercados monopólicos en cualquier eslabón de la cadena, en este caso el monopolio lo ejerce la empresa industrial que transforma la pimienta verde conocida como "Propica". En ausencia de alternativas de industrialización en el país por parte de organizaciones asociativas de productores se abren las opciones para que una empresa capitalice la generación de valor agregado a través de la transformación de la pimienta verde. La presencia de este monopolio implica afectaciones para los productores producto de las siguientes prácticas:

- a. Fijación del precio de la pimienta: El precio de la pimienta es fijado por la empresa industrializadora, no existe un mecanismo de libre mercado en este caso porque si bien es cierto hay muchos productores estos asumen el precio dado por un único demandante de la materia prima. Este precio no favorece al productor sino al comprador quien opera co-

mo comercializador en la cadena productiva y oferta al consumidor final.

- b. Obligación de pago de servicios de apoyo al productor como lo es el pago de transportación de la pimienta verde desde el portón de la finca del productor hasta la planta de industrialización de monopolio. Si el productor hiciera la transportación por sus propios medios el costo sería inferior. El monopolio deduce de la factura de pago al productor el monto del transporte según el número de kilos.
- c. Obligación de establecer la firma de contratos de entrega de la producción cultivada por el productor al comprador quien es el monopolio. El contrato exige cumplir una serie de requerimientos que genera costos al productor y adicionalmente no puede entregar a otras empresas compradores en el mercado de comercialización. Esta condición atenta contra la libertad de asociatividad de los productores de pimienta y no les permite impulsar la generación de un mayor valor agregado en la cadena productiva.

#### ***Cadena nacional de la pimienta***

- a) Los actores sociales en la cadena nacional de pimienta

La cadena de pimienta integra en la dinámica económica a distintos

actores sociales. En la siguiente en esta actividad económica. tabla se muestran los identificados

**TABLA No.2**  
**LOS ACTORES SOCIALES EN LA CADENA DE PIMIENTA**

Actor de la cadena	Definición
Seleccionador de esqueje	Es un productor que escoge el esqueje de una planta con yema de reproducción de tallo.
Cultivador de almacigo	Es un productor que una vez que adquiere los esquejes hace la siembra de este para obtener la planta de la pimienta para ser sembrada.
Productor de fertilizantes	Es la persona o empresa que produce fertilizantes naturales o químicos para mejorar la fertilidad del suelo.
Fabricante de plaguicida	Es la persona o empresa que produce plaguicidas naturales o químicos para combatir o erradicar las plagas que amenazan el cultivo.
Productor de pimienta	Es la persona encargada de sembrar y cosechar la pimienta
Peón de plantación	Es la persona que tiene de ocupación la labor agrícola en la plantación.
Transportista	Es la persona que hace la función de transportación desde un punto determinado a la planta de acopio o distribuidor de productos agrícolas.
Distribuidor de productos agrícolas(intermediario)	Es una empresa o grupo corporativo que comercializa el producto acopiado de los productores en las cadenas de supermercados.
Propietario de la cadena de supermercado	Es la persona propietaria de la cadena de supermercados que sirve como espacio para que los consumidores finales adquieran el producto final.
Feriero	Es el productor o comercializador que tiene un puesto de venta en las ferias del agricultor donde el consumidor final adquiere el producto agrícola.
Propietario de supermercado	Es el que comercializa la pimienta como parte de la oferta que coloca en el espacio del supermercado.
Intermediario	Es el que tiene una bodega en un gran centro de comercialización mayorista y distribuye el producto hacia las cadenas de supermercados.
Almacén de suministros	Es el lugar que comercializa fertilizantes, plaguicidas, equipos y herramientas de uso agrícola.

*Fuente: elaboración propia.*

La caracterización de los actores de la cadena muestra que la participación de los agentes económicos trasciende la definición clásica microeconómica que normalmente se asume, la cual indica que en un sector de la economía hay oferentes y consumidores que actúan racionalmente orientados por el mecanismo de precios. No obstante, según la cadena productiva se reconoce la existencia de los agentes pero con características heterogéneas y funciones diversas según el eslabón en el cual participan. Esta caracterización toma relevancia en la medida en que todos participan de forma asimétrica en la generación del valor agregado a lo largo de la cadena. La definición de los agentes indica que algunos eslabones son más complejos que otros. Por ejemplo, el eslabón de comercialización acoge al distribuidor de insumos, vendedor de verduras, propietarios de supermercados, cadenas de supermercados, pulperías; este es más complejo que el eslabón de producción donde el productor convive con los peones de la plantación a través de las relaciones de subordinación típicamente establecidas en la agricultura.

La base de interrelación entre los agentes económicos indica que la integración es horizontal y vertical. Esta es horizontal en la medida que el productor decide comprar o adquirir los fertilizantes y plaguicidas a otro y renuncia al elaborarlos particularmente, evidentemente, renunciando a generar mayor valor agregado

en la cadena o evitando tener una mayor integración vertical.

La definición de los actores de la cadena es importante para establecer con claridad las funciones que cada uno asume, lo cual tiene implicaciones en la dinámica económica y social de la cadena porque es posible identificar a los sujetos que asumen o ejercen el poder en la cadena, tal es el caso de la vieja discusión que pone de manifiesto el poder de los comercializadores en contra de los productores.

b) Aspectos socioeconómicos en las cadenas de pimienta

En este apartado se hace un análisis de las condiciones de sostenibilidad de los pequeños productores en la cadena de valor de la pimienta. Los componentes a analizar son la estructura familiar, lo social, lo económico y ambiental.

**TABLA No.3**

**PRODUCTOR DE PIMIENTA  
SEGÚN ESTRUCTURA FAMILIAR**

Características	Pimienta
Miembros en la familia	6
Número de hijos	4
Edad productor	64
Estado civil productor	Unión libre
Núcleo familiar	Unión fortalecida

Fuente: Encuesta aplicada a productor de pimienta 2015.

La cadena de pimienta es dinamizada por productores agrícolas donde los miembros de la familia muestran la composición de una familia compuesta por tradiciones básicamente conservadoras donde la unión libre entre hombre y mujer es común, así como la tenencia de hijos al margen de la planificación familiar impulsada por la sociedad moderna donde la planificación para no tener hijos es la orientación fundamental. La estructura familiar es unida por principios religiosos, culturales y morales. La mujer asume un papel de participación en las labores domésticas y el hombre como jefe del hogar quien en última instancia es el proveedor de los ingresos familiares. El hombre trabaja en el campo labrando la tierra en los cultivos y la mujer participa en la preparación de alimentos en la vivienda. La estructura familiar agrícola es típicamente anclada a los valores del trabajo, honestidad, solidaridad y confianza, entre otros. Algo que es evidente en ambos cultivos es que la edad de los productores es de adultos mayores donde la participación de los hijos miembros de la familia cada vez es menor, poniéndose en duda la continuidad de la actividad agrícola a través de la herencia familiar. Los aspectos sociales son relevantes en la actividad agrícola dada la asunción de que la actividad agrícola a pequeña escala es de subsistencia asociada a condiciones de vulnerabilidad social y pobreza rural.

**TABLA No.4**

**PRODUCTOR DE PIMIENTA  
SEGÚN ASPECTOS SOCIALES**

Aspectos sociales	Pimienta
Ingresos por salario \$	355.5
Educación del jefe hogar(productor)	Primaria incompleta
Salud	Seguridad social básica
Pólizas de riesgos del trabajo	No dispone
Estado de la vivienda*	Poco adecuada

\* Corresponde a la vivienda de madera, piso de tierra, techo sin cielorrazo y letrina.

Fuente: Encuesta aplicada a productor de pimienta 2015.

La composición social del productor de pimienta tiene como fuente de ingreso el trabajo vertido en la actividad agrícola. En este caso el salario es similar al mínimo establecido por la seguridad social costarricense el cual es de 17,60 dólares por día cumpliendo una jornada de 8 horas, es decir, 2,2 dólares por hora. Esta remuneración es consecuente con la formación educativa formal donde es poco calificada, no obstante, esto no implica el no manejo del conjunto de técnicas, destrezas y habilidades que el productor

ejerce para alcanzar el nivel de medio de producción en el cultivo. Esta condición induce a un nivel de ingreso que a lo sumo repone los medios básicos de reproducción familiar en términos de alimentación, vestido, calzado, salud y vivienda. Si esto es así, la calidad de vida se circunscribe a la sobrevivencia en el ambiente del cultivo y condiciones de la natu-

raleza (recursos naturales). Los ingresos propios son insuficientes para ampliar la producción, adquirir transporte propio, compra de nuevos terrenos, entre otras inversiones. Por lo tanto, es común que las familias productoras se mantengan en vulnerabilidad social. Lo social está relacionado con lo económico, este componente es explicado en seguida.

**TABLA No.5**

**PRODUCTOR DE PIMIENTA SEGÚN ASPECTOS ECONÓMICOS**

Aspectos Económicos	Pimienta
Plantas sembradas	1000
Área de siembra(hectáreas)	0,625
Ventas anuales en dólares	11.018,5
Período de cosecha después de siembra en años	3
Período de cultivo antes de cosecha en años	2,5
Precio al productor en dólares por kilogramo en finca*	1,57
Empleo	Autoempleo
Inversión \$ anual**	3.472,2

\* El precio es el normalmente recibido, no obstante, ante escasez el máximo alcanza 0,27 centavos de dólar más en el pago.

\*\* No incluye el costo de la tierra, se asume como dada.

*Fuente: Encuesta aplicada a productor de pimienta 2015.*

En lo económico, la producción de pimienta, en esencia, tiene ventas anuales que varían de acuerdo con el periodo de cosecha del cultivo generando esto un flujo de ingresos económicos.

La escala de producción necesaria para mil plantas es de 0,62 hectáreas, las cuales son atendidas técnicamente por un trabajador o peón de finca laborando al menos seis horas por día. Técnicamente, la

relación entre trabajo y tierra es determinante en el nivel de productividad porque si se masifica la siembra de plantas se genera una sobre explotación del trabajo conducente a no atender adecuadamente las plantas o el cultivo, resultando en cosechas o producción deficiente.

La función de producción en este horizonte de tiempo se afecta y es más vulnerable porque el tiempo de desarrollo es más amplio, es decir, parte después de 2,5 años hasta los 7 años o más.

### La estructura insumo producto de la pimienta

La estructura insumo producto en la cadena productiva de pimienta es definida como la relación entre los insumos requeridos para lograr el producto agrícola final. No es la relación de insumo producto definida por "Leontief", donde las demandas de insumos se contabilizan a través de entradas y salidas que se conoce como "Matriz de Leontief". En este caso se han definido un conjunto de variables que son las que han permitido estimar los insumos y los costos de producción.

**TABLA No.6**

#### PRODUCTOR DE PIMIENTA SEGÚN ASPECTOS AMBIENTALES

Aspectos ambientales	Pimienta
Fertilizantes por cada 1000 matas	355.5
Plaguicidas por cada 1000 matas	Cuatro aplicaciones al mes
Litros de agua por cada 1000 matas	11018,5
Externalidad en el suelo	Degradación del suelo
Externalidad en el agua	Contaminación del agua

\* No incluye el costo de la tierra, se asume como dada.

Fuente: Encuesta aplicada a productor de pimienta 2015.

**TABLA No.7**  
**COSTO DE LA PIMIENTA EN DÓLARES**  
**2015**

Tipo de costo	Costo total	%	Costo Unitario	Requerimiento	Requerimiento por cosecha	Características
Mano de obra(hora)	13333.33	56.86	1.85	6 horas por día por 5 días por semana	7200 horas	Trabajo no calificado
Fertilizante	1555.56	6.63	38.88	8 sacos	40 aplicaciones	Fórmula completa
Triplecal	62.96	0.27	15.74	4 sacos	4 sacos una única vez	Saco de 12.5kg
Plaguicidas	1666.67	7.11	13.88	1 aplicación por semana	120	Aplicación compuesta
Plantas	1111.11	4.74	1.11	1000 plantas	1000 plantas	Enredadera
Tutor	833.33	3.55	0.83	Un tutor por planta	1000 tutores	Poró: 2.5mts
Transporte (21000 kg)	1554.00	6.63	22.2	300 kg por viaje	70viajes	\$0.074 por kg
Electricidad/Agua/ Telefonía	3333.33	14.21	74	8M3 agua/Tarifa básica electricidad y telefonía	Metros cúbicos de/tarifa básica residencial	
COSTO TOTAL	23450.30	100.00				
INGRESO TOTAL	33055.56					
BENEFICIO BRUTO	9605.26					

Nota: Los datos han permitido obtener los indicadores tales como un beneficio bruto en cinco años de \$9605,26, beneficio bruto por año de \$1921,05, beneficio bruto mensual de \$160,09. El costo total es de \$23.450,3, el costo unitario por mata es de \$4,69 y el ingreso por mata sembrada es de \$6,61.

Fuente: Productora de pimienta. Río Cuarto, Grecia, Alajuela, Costa Rica.

La pimienta es un cultivo intensivo en mano de obra caracterizada por ser familiar y contratada. Esta es contratada conforme la escala de producción aumenta. En la práctica se ha evidenciado que un trabajador puede manejar mínimamente 1000 plantas y 1600 como máximo, estas últimas cultivadas en una hectárea según la capacidad de siembra. Si el trabajo es familiar el nivel de ingreso permite la manutención familiar en un nivel relativo de subsistencia. El costo de esta mano de obra es determinante en el costo de producción representando el 56% del costo total comparativamente alto con el costo de fertilizantes y plaguicidas.

La pimienta es un arbusto que crece en promedio de 2.5 a 3.0 metros, el cuidado es relevante para que la planta no sea objeto de plagas, las tareas son diarias en materia de fertilización para nutrir adecuadamente, limpieza del terreno para que la maleza no afecte el crecimiento y riego permanente, entre otros cuidados. Por lo tanto, es una plantación que ocupa atención lo que implica mayor costo de mano de obra.

El costo de producción es útil para calcular el beneficio bruto esperado por el productor. En este caso el costo total es de \$23.450.30 en los cinco años o \$4.690 por año. Si asumimos un precio de \$1,57 por kilogramo con una producción media de 21 mil kilogramos implicaría \$33.055 o \$6.611 traduciéndose en \$1921 de beneficio bruto. Lo anterior requiere que el productor garantice

una producción media de 7 kilogramos por planta y no permitir la muerte de las plantas. En teoría este nivel de producción es asequible para los grupos de productores. Sin embargo, la presencia de plagas acechan y amenazan la sostenibilidad del cultivo y consecuentemente los ingresos de productor.

La estructura de costos evidencia un costo por planta de \$4,69 y un ingreso de \$6,61 apropiándose de un beneficio por mata de \$1,92 anualmente. Si esto es así, la fuente de incremento en el beneficio es la constitución de economías de escala con base a incrementos graduales o sucesivos en el número de plantas cultivadas de dominio de los productores. El aumento en la escala de plantación implicará reducción en los costos fijos medios así como el costo variable medio, alcanzándose efectos directos en la productividad de los productores. No obstante, aumentar la escala no es una tarea fácil en el ámbito de la producción rural donde la escala media de producción de pimienta se encuentra en un rango entre 1,5 y 2,5 hectáreas.

### **La cadena global de valor agrícola y la sostenibilidad ambiental**

La estructura de la cadena global de valor entendida como la secuencia lógica de eslabones que operan en la estructura productiva desde la apropiación de insumos

hasta el consumo final, tiene amplia relación con el desarrollo sostenible porque se hace imposible el no desestabilizar el medio ambiente en la consecución de la producción alimenticia (agricultura).

La sostenibilidad en la producción agrícola se ha convertido en un gran reto para los productores y los hacedores de política pública relacionados con el desarrollo de este sector productivo. La sostenibilidad está relacionada con la posibilidad de mantener activa la producción agrícola y en este caso la de pimienta. Si esto es así, algunos autores han señalado que esta sostenibilidad está asociada a dimensiones tales como la económica, la social, la ambiental, la cultural y hasta la política. Según Brundtland (1987) el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Esta gran aspiración es difícil de alcanzar para la sociedad moderna y para los productores agrícolas quienes permanentemente se enfrentan a dificultades mayores como lo son la presencia de plagas que “arrasan” con los cultivos parcial o totalmente. Dado la presencia de plagas es inminente y necesario el uso de plaguicidas que si bien es cierto están autorizados por las instancias de salud respectivas no se anulan los efectos que estos traen

en la salud humana, así como el perjuicio directo en la esterilidad de los suelos. Por lo tanto, es difícil realizar una actividad productiva agrícola sin comprometer estrictamente las generaciones futuras. No obstante, esta debe ser la gran inspiración de la humanidad.

El ser humano requiere de energía para sobrevivir y en este esfuerzo consumen alimentos cuyo origen en una gran proporción es agrícola. La presión de la demanda ejercida sobre los alimentos motiva a los productores a ofertar permanentemente en los mercados. Por lo tanto, la sostenibilidad implica reconocer la imposibilidad de no hacer uso en este caso de la tierra como recurso productivo con todas las consecuencias que esto implica para el medio ambiente donde convive el ser humano. Mientras esta necesidad exista el medio ambiente estará amenazado. Algunos investigadores reconocen esta amenaza en el deterioro del ambiente conocido como cambio climático. Estos “presentan los diferentes acontecimientos internacionales que se han emprendido con el tema del cambio climático y el desarrollo sostenible en aras de reflexionar hacia la sostenibilidad empresarial en el siglo XXI. (Gil Lafuente, Ana y Barcellos Paula, Luciano 2011). La pregunta que surge es cómo los productores agrícolas influyen en la contaminación a través del cultivo de pimienta?

**TABLA No.8**

**RECURSOS NATURALES AFECTADOS  
PARA LOS CULTIVOS DE PIMIENTA**

<b>Recurso natural</b>	<b>Causa</b>	<b>Consecuencia</b>
Agua	Falta de agua en el verano para el cultivo Uso de plaguicidas	Uso intensivo del agua Contaminación de aguas superficiales
Aire	Uso de plaguicidas	Uso agresivo de plaguicidas Afectaciones alérgicas en la piel Afectaciones respiratorias
Suelo	Uso de plaguicidas	Contaminación del suelo Presencia de desechos sólidos como plásticos (envases y bolsas).

*Fuente: Entrevista a productora de pimienta y observación en sitio.*

Los recursos naturales con la producción pimienta que se afectan son: el agua, aire y suelo. Las causas fundamentales se asocian al uso del agua porque este es intensivo en agua básicamente en época de verano. El agua es tomada de fuentes superficiales contribuyendo a la escasez para el consumo humano. El productor hace uso del agua que es dotada por las fuentes superficiales, si este tuviese que pagar el precio de mercado del agua (\$1,5 por metro cúbico), se encarecería el producto final. Este costo no es incluido y el consumidor recibe esta externalidad positiva al comprar. Contrariamente, el agua es contaminada conforme las plagas aparecen y obligan al

productor a utilizar plaguicidas e insecticidas.

**Conclusiones**

La cadena nacional agrícola muestra la complejidad que existe en la elaboración de un producto como lo es la pimienta. Esta complejidad no es posible explicar a partir de la elaboración de métodos de análisis que enfatizan en la econometría donde las variables seleccionadas rigurosamente siempre dejan de explicar relaciones causales que conllevan afectaciones en los acto-

res sociales que son parte de la cadena global de valor. Adicionalmente, las relaciones establecidas en la cadena agrícola trascienden el análisis agregado de variables como la producción, la inversión, la exportación y los precios. Esto es así porque en la dinámica de la cadena agrícola se puede explicar de mejor manera la actividad económica del productor, los proveedores de semillas, fertilizantes y agro químicos, comercializadores y consumidores. Por ejemplo, las afectaciones de la intermediación en el bienestar según las relaciones establecidas entre los eslabones, lo cual es evidente en la relación entre los productores y comercializadores donde estos obtienen un margen promedio entre el 75 y 125%. La apropiación de este beneficio es menos riesgoso comparativamente con la fase de producción donde la presencia de plagas, condiciones climáticas adversas y mercados con precios altamente volátiles. La consecuencia inmediata es la pérdida de beneficios por parte de los productores.

La intermediación como fenómeno en la cadena se desarrolla porque los mercados de compra y venta son incorrectos. Entre las imperfecciones están las economías de escala por parte de compradores que concentran poder económico en el principal mercado de acopio nacional llamado CENADA. La desventaja del productor consiste en que este produce a pequeña escala y no tiene influencia en la determinación de los precios, por lo contrario es tomador de precios, lo cual lo

imposibilita a negociar precios a favor y deben aceptarse los precios que fijan los compradores en un mercado llamado de libre competencia cuya dinámica está compuesta de imperfecciones. Por ejemplo, estos compradores establecen acuerdos implícitos o explícitos para hacer las compras tomando decisiones lesivas para los productores, tales como: fijación de cuotas de compra en espacios de tiempo corto para inducir a la baja del precio lo que ejerce presión sobre los productores quienes se ven obligados a vender normalmente en una posición desfavorable lesionándose la dotación de los ingresos. El comprador siempre presiona a la baja de los precios para poder ampliar el margen de intermediación y así apropiarse de mayor excedente. Por lo tanto, en el eslabón de comercialización la competencia perfecta es la excepción y no la norma como teóricamente debería ser. La diferenciación de productos es una estrategia adecuada para mejorar la posición de los pequeños productores en el mercado agrícola.

En la cadena productiva agrícola la eficiencia depende mayormente de la intensidad del trabajo, el que es poco organizado, programado y planificado en las distintas tareas como los son la siembra, fertilización, limpieza, cosecha, entre otros. Las múltiples tareas conllevan atomización de funciones que no permiten la especialización causando reducción en la productividad del trabajo y elevando los costos de producción. En el cultivo de pimienta

al ser este un arbusto relativamente indeterminado en su crecimiento implica un trabajo que se triplica, lo cual se evidencia en actividades de amarre, cosecha, fumigación, entre otras.

La composición y organización de la cadena agrícola cambia pero en su función o esencia la estructura de costos y beneficios tiende a ser igual y preponderante para incrementar la participación en el mercado. Es a través de las economías de escala, es decir, ampliación del área sembrada que es posible multiplicar la tasa de beneficio de los productos. Esto requiere de una dotación extensiva de tierra con fertilidades adecuadas para poder mantener y hacer crecer la posición en el mercado.

La generación de valor agregado es un reto para la producción agrícola en general y en particular para los productores de pimienta. Esto exigiría al productor una mayor organización del proceso de producción porque debe realizar la fase primaria (agrícola) y avanzar hacia la transformación e industrialización de estas materias primas. Incluso, es un reto el poder originar actividades propias que dentro de cada eslabón sean fuentes de valor agregado, como lo es la generación de semillas propias y la producción de las matas que deben ser sembradas.

## Bibliografía

- Barrientos Stephanie y Dolan Catherine (2003). A Gendered Value Chain Approach to Codes of Conduct in African Horticulture. *World Development*. Vol.31, No.9, pp 1511-1526.
- BrundtlandGro Harlem (1987). Informe nuestro futuro en común o el Informe Brundtland. Naciones Unidas.
- Fitter R. and Kaplinsky R.(2001). Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated: A value-chain analysis. In G. Gereffi and R. Kaplinsky (Eds) (2001). *The value of value chains: Spreading the gains from globalisation*. IDS Bulletin 32 (3). 69-82.
- Gereffi G., J. Humphrey, and T. Sturgeon (2005). *The Governance of Global Value Chains*. *International Political Economy*.
- Gereffi G. and Korzeniewicz M. (1990). *Commodity chains footwear exports in the semi-periphery*. In *semiperipheral states in the world-economy*. Edited by William G. Martin.

Westport, CT: Green Wood-Press.

Editada en la Universidad de Tilburg. Tilburg, Holanda.

- \_\_\_\_\_. (1994). *Commodity Chain and Global Capitalism*. Praeger. Westport, Connecticut. London.
- Gil La Fuente, Anna M; Barcellos Paula, GiL Lafuente, Anna M.; Barcellos Paula, Lucian. Los desafíos para la sostenibilidad empresarial en el siglo XXI. *Revista Galega de Economía*, vol. 20, núm. 2, 2011, pp. 1-22. Universidad de Santiago de Compostela.
- Hopkins, Terence K., and Wallerstein Immanuel (1986) "Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800". *Review* 10, 1: 157-7.
- Parada M. (2011). *Presente y futuro de la industria de ropa en Costa Rica: Un enfoque de cadena de mercancías*. Tesis Ph.D.
- Pratt Lawrence y José Manuel Pérez (1997). *Análisis de Sostenibilidad de la Industria de Ganadería en Nicaragua*.
- Pelupessy Wim (2000). Research meeting. "The global commodity chain approach as an analytical tool in development economics". Development Research Institute (IVO), Tilburg University, P.p. 1-16.
- Pelupessy Wim (2001). *Market Failures in Global Coffee Chains*. Conference: The Future of Perennial Crops. Yamoussouko, Ivory Coast, November 4-9. Pp. 1-20.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Dirección de Inteligencia Comercial. *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica*. Mayo, 2012 ◇

# Políticas públicas orientadas a la vinculación de empresas locales a cadenas globales de valor de firmas multinacionales de la electrónica localizadas en Jalisco, México\*

Angélica Basulto Castillo\*\*

EL PRESENTE ARTÍCULO TIENE COMO OBJETIVO ANALIZAR LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL QUE HAN INCIDIDO EN LA DINÁMICA, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LA ELECTRÓNICA EN MÉXICO, PARA POSTERIORMENTE EXAMINAR LAS INICIATIVAS PÚBLICAS Y ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS QUE HAN RECONFIGURADO LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR DE LA ELECTRÓNICA EN JALISCO Y QUE, AL MISMO TIEMPO, HAN CONTRIBUIDO A LA VINCULACIÓN DE EMPRESAS LOCALES A CADENAS GLOBALES DE VALOR DE FIRMAS MULTINACIONALES DEL SECTOR, DE DIFERENTE CAPACIDAD PRODUCTIVA Y NIVEL TECNOLÓGICO.

PALABRAS CLAVES: SECTOR DE LA ELECTRÓNICA, CADENAS GLOBALES DE VALOR.

THIS ARTICLE'S MAIN OBJECTIVE IS TO ANALYZE INDUSTRIAL DEVELOPMENT POLICIES THAT HAVE AFFECTED THE DYNAMIC, DEVELOPMENT AND EVOLUTION OF THE ELECTRONICS SECTOR IN MEXICO, TO MAKE A FURTHER EXAMINATION ON PUBLIC INITIATIVES AND PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS THAT HAVE RESHAPED PRODUCTIVE STRUCTURE OF THE ELECTRONICS SECTOR IN JALISCO; AND THAT AT THE SAME TIME HAVE CONTRIBUTED ON LINKING LOCAL BUSINESSES TO GLOBAL VALUE CHAINS OF MULTINATIONAL FIRMS WITH DIFFERENT PRODUCTION CAPACITY AND TECHNOLOGICAL LEVEL FROM THE SECTOR.

KEYWORDS: ELECTRONICS SECTOR, GLOBAL VALUE CHAINS

## Introducción

Sin lugar a dudas, la industria electrónica ha adquirido preeminencia en el ámbito mundial, esencialmente a partir la década de los noventa en que registra una marcada evolución como resultado de los

cambios de estrategia competitiva adoptados ante un panorama de alta competencia en el entorno global.

\*\*\* **PhD, en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional por la Universidad de Guadalajara. Profesora Investigadora adscrita al Departamento de Estudios Regionales–INESER, de la Universidad de Guadalajara, México.**

Correo electrónico: [abasulto@cucea.udg.mx](mailto:abasulto@cucea.udg.mx)

Rec bido: 15 de marzo del 2016.

Aceptado: 12 de mayo del 2016

\* **Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas en. celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.**

Angélica Basulto Castillo (2016) Políticas públicas orientadas a la vinculación de empresas locales a cadenas globales de valor de firmas multinacionales de la electrónica localizadas en Jalisco, México.

Desde ese lapso las compañías que integran el sector se reestructuran incesantemente asumiendo como prioridad la integración vertical de la producción, es decir, la externalización de procesos con el objetivo de concentrarse en sus competencias básicas, por lo que fomentan el desarrollo de cadenas de valor en el ámbito global integradas por socios y proveedores especializados, cuya última finalidad es obtener costos competitivos para permanecer vigentes en el mercado.

Desde un contexto estructural son varios los rasgos de la industria electrónica que hacen de ella un importante objeto de análisis. Primero, es un sector cuyas operaciones se despliegan globalmente; el diseño y desarrollo de productos, la manufactura y la comercialización se realizan en distintas partes del mundo aprovechando las ventajas comparativas de cada región. Segundo, las cadenas de valor se integran globalmente, además de ser complejas, extensas y versátiles; la subcontratación de actividades es una de sus peculiaridades básicas que acentúan la colaboración entre empresas de diferente nivel tecnológico, que comúnmente traspasa fronteras culturales y geográficas. Tercero, existe una transformación incesante de los productos, por lo que los plazos apropiados para introducir nuevos productos en el mercado y su vigencia son las variables estratégicas más relevantes de la industria; además, el avance tecnológico se traduce en la rápida obsolescencia de productos y componentes. Cuarto,

existe una tendencia creciente a involucrar pequeñas y medianas empresas de las economías receptoras en las cadenas de suministro global de la industria.

La alta calidad de los productos electrónicos es otro elemento característico de una industria en que las empresas enfrentan una fuerte competencia en los mercados globales; por ello los procesos productivos están orientados a mantener altos estándares de calidad en todos los eslabones de la cadena global de valor (CGV). La industria electrónica también exige alta velocidad de respuesta; los cambios y las fluctuaciones constantes de la demanda, el surgimiento de nuevas tecnologías o el lanzamiento de nuevos productos por los competidores deben ser enfrentados con rapidez por las firmas. Además, la intensa innovación tecnológica y la implacable competencia las obligan también a reducir costos continuamente. Esta presión por ofrecer precios competitivos en los diferentes mercados es transmitida verticalmente a todas las empresas que integran la CGV (Padilla, 2005).

La transformación de la industria electrónica, que tiende a convertirse en un sistema productivo funcional y tecnológicamente complejo, ha fomentado el ensanchamiento de las CGV en las que participan empresas de diferentes tamaños y especializadas en ciertas fases del proceso de producción, como lo apunta Gereffi (2001). Por lo tanto, el perfeccionamiento de los productos en esta

nueva estructura productiva ha generado el surgimiento de conglomerados industriales especializados, que se localizan en diferentes regiones del mundo. En este contexto, algunas regiones de México han recibido flujos de inversión relacionados con el sector de la electrónica, lo que ha originado el surgimiento de importantes clusters industriales, dominados por una alta concentración de subsidiarias de firmas multinacionales desde hace más de cinco décadas.

En este proceso ha sido fundamental la instrumentación de políticas públicas, que ha configurado una industria sustentada desde sus inicios en espacios productivos sobre una base exportadora de productos especializados. Sin embargo, dicho patrón de localización industrial se ha concentrado sólo en algunas entidades del país, que cuentan con ventajas comparativas y competitivas para dar viabilidad a proyectos productivos sustentados en inversiones extranjeras. Al mismo tiempo, el desarrollo de dichos espacios productivos especializados en determinados segmentos de la industria, obedecen a estrategias de aprovisionamiento mundial llevadas a cabo por empresas multinacionales (EMN).

El estado de Jalisco cuenta con una ubicación que reúne las condiciones idóneas para establecer articulaciones productivas globalizadas de la industria electrónica, como resultado de un conjunto de factores existentes en la entidad que han favorecido la instalación de subsidiarias de las

principales firmas de la electrónica a nivel internacional. Dentro de estos factores destacan: una localización estratégica conveniente en América del Norte, abundante mano de obra y especialistas altamente calificados, así como una adecuada infraestructura industrial y urbana. Estos factores de atracción para la inversión extranjera se hicieron evidentes en la década de los sesenta del siglo pasado, cuando comenzó a instalarse en Jalisco las primeras multinacionales del sector. Actualmente, el estado alberga una de las concentraciones más grandes de subsidiarias en esa industria en México.

Como resultado de la creciente articulación productiva, destacan algunos indicadores del sector electrónico en Jalisco. Por ejemplo, la participación de esta industria en el PIB estatal en 2013 representó el 6% del total; fue el estado que recibió mayor inversión extranjera de la industria en la última década, con un monto acumulado de 2, 214 millones de dólares de 2003 a 2013; tan solo en 2014 este indicador registró la cantidad de 77 millones de dólares, que equivalen al 35% del total del estado. Por otra parte, la producción del sector en 2014 constituyó alrededor del 55% de las exportaciones del estado, cuyo valor ascendió a 25.6 mil millones de dólares.

Conviene subrayar que las subsidiarias de EMN de la electrónica ubicadas en Jalisco, desde hace más de cuatro décadas, han generado articulaciones productivas con proveedores locales que suministran algún

bien o servicio a las firmas. No obstante, la etapa de mayor crecimiento de dicha articulación se ha dado a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con lo cual la proporción de insumos de origen nacional consumidos por el sector se incrementan de manera notable, pasando del 5.2% en 1997 a más del 15% en el 2013.

En este contexto, resulta fundamental profundizar en el estudio de las políticas que han intervenido en la integración de proveedores locales a la cadena productiva de EMN de la electrónica asentada en Jalisco, cuyo número se ha incrementado de manera notable desde la década de los noventa, pues en 1994 sólo había 40 proveedores, mientras que en 2013 la cifra rebasó los 400, de los cuales aproximadamente el 70% son de origen nacional. La finalidad es encontrar evidencias sobre el entorno institucional, específicamente sobre programas e incentivos locales y federales, que han coadyuvado a mejorar las capacidades productivas de un grupo de empresas locales que, entre otros factores, les ha permitido vincularse a CGV en que operan las subsidiarias de multinacionales de la electrónica, pues al mismo tiempo que estas firmas van aumentando su predominio en los mercados mundiales, los empresarios de los países en desarrollo enfrentan crecientes dificultades para insertarse con éxito en las redes globales de suministro, debido a la falta de incentivos e iniciativas para enfrentar los cambios tecnológicos oportunamente.

Dicho lo anterior, la explicación del fenómeno resulta insuficiente si no se toman en cuenta la dotación de factores involucrados en el proceso de producción y las externalidades positivas de atracción (mano de obra, especialización productiva, infraestructura, cualificación profesional, etc.), así como el marco institucional y político de cada economía en particular. Por tal motivo, el presente artículo apunta a analizar las políticas de desarrollo industrial que han incidido en el desarrollo e importante dinámica que ha adquirido el sector de la electrónica en Jalisco, poniendo especial énfasis en las iniciativas que han fomentado el desarrollo de una base de proveedores locales en la entidad. Para cumplir con dicho objetivo la investigación se sustenta en un examen diacrónico enfocado al análisis del ecosistema industrial en la entidad.

El documento está estructurado de la siguiente forma: en el primer apartado se presentan los fundamentos teóricos sobre políticas públicas y cadenas de valor, que en conjunto dan sustento al trabajo de investigación. En el segundo apartado se examinan las políticas públicas orientadas al desarrollo de la industria electrónica en México. El tercer apartado tiene como finalidad analizar la estructura y reconfiguración de la industria electrónica en Jalisco. En el cuarto apartado se examina el desarrollo de la industria electrónica a partir de las políticas públicas implementadas en Jalisco y el tipo de vínculo establecido entre proveedores locales y subsidiarias de firmas

multinacionales en sus diferentes fases. Por último, se presentan las conclusiones finales cuya finalidad es exponer el cierre analítico del documento.

### ***Políticas públicas y cadenas globales de valor***

El crecimiento del sector de la electrónica en Jalisco ha sido enmarcado por una serie de políticas promotoras del desarrollo industrial que han contribuido de diferentes formas en su posicionamiento y competitividad a nivel nacional e internacional.

En principio, el gobierno debe asumir una actitud reguladora para que se ejecuten adecuadamente las acciones e iniciativas que demanda el entorno, tomando en cuenta las ventajas comparativas de las regiones, para incidir en el desarrollo económico y el bienestar social. De hecho, su papel es promover y dirigir las iniciativas más apropiadas para la sociedad y, a través de políticas públicas convocar a la cooperación público-privada con la intención de identificar sus necesidades y lograr su participación para alcanzar de forma conexas sus fines. Con base a lo señalado por Albuquerque (1997 y 2004), la intervención de los gobiernos locales es necesaria por la proximidad que tienen con los agentes económicos, los recursos potenciales y el reconocimiento de las demandas territoriales, los cuales se deben reflejar en la creación de programas de desarrollo local. Este tipo de programas o propuestas requieren de la coordinación entre los dife-

rentes niveles de las administración pública y las agrupaciones privadas o en su defecto de agentes locales (Basulto et al., 2015).

En particular, una de las funciones de los gobiernos locales es promover acciones orientadas a incentivar la inversión productiva con la intención de potenciar el desarrollo económico. Desde esta perspectiva, su función es la de propiciar la participación y la concertación estratégica de agentes locales, fomentar la asociación empresarial, así como el fortalecimiento de programas de fomento sectorial que incentive el desarrollo económico local y empresarial. En general, el gobierno debe de funcionar como agente promotor de desarrollo local.

De hecho, las instituciones públicas encarnan el papel de facilitadoras de recursos y mediadoras de intereses entre los distintos actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, persiguiendo un objetivo común: el desarrollo productivo (Helmsing, 1999). Cabe señalar que para el caso de la industria electrónica, las políticas de fomento no deben orientarse únicamente al fortalecimiento de programas que incentiven el crecimiento de inversiones extranjeras, sino que además deben propiciar el desarrollo del entorno empresarial local, particularmente vigorizando su integración a cadenas productiva con la intención de potenciar la competitividad de las empresas locales vinculadas productivamente a firmas

multinacionales del sector de la electrónica que extienden su preeminencia en el entorno global.

Además de la implementación de iniciativas públicas, el desarrollo de cadenas productivas de sectores modernos y constante transformación como la electrónica, así como la incursión de pequeñas y medianas empresas endógenas a ellas, también depende de las condiciones locales. La estabilidad macroeconómica e institucional, la disponibilidad de capital humano (mano y mente de obra), la existencia de aglomeraciones industriales consolidadas, las capacidades tecnológicas y de absorción de las empresas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la iniciativa y cultura del empresario local, son algunos de los factores contribuyen al desarrollo de cadenas productivas en ciertos territorios (Basulto, 2015).

En este contexto, el enfoque teórico de cadenas globales de valor (CGV) permite ponderar los beneficios y ventajas que subyacen a la vinculación productiva de empresas de países en desarrollo con firmas multinacionales, en particular en lo correspondiente al acceso a mercados mundiales, que difícilmente lo conseguirían de forma independiente, y como una vía rápida para la adquisición de nuevas capacidades de producción, al embarcarse en una empinada curva de aprendizaje que se desprende de las presiones y precisiones que transmiten las empresas líderes para reducir costos, elevar la

calidad y aumentar la velocidad de producción (Humphrey y Schmitz, 2004).

Básicamente, el enfoque teórico de CGV se ocupa de estudiar las relaciones productivas entre empresas de diferente categoría al interior de un sector y, en especial, de analizar cómo influyen esas relaciones sobre el desempeño de las empresas locales y en consecuencia el impacto de las firmas líderes en las economías regionales. Un aspecto central que se desprende del concepto es el que se refiere a la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los distintos actores que participan en la cadena, y sus implicaciones para el desarrollo económico en donde se ubican.

Esta forma de vinculación relacional entre proveedores y compradores implica una dependencia mutua, que según Gereffi et al. (2003), puede ser regulada a través de la proximidad espacial y el reconocimiento de las capacidades productivas en ciertos entornos industriales. Esto genera un intercambio de conocimiento tácito e información entre ambas partes de la transacción, en un marco de coordinación explícita, que impulsa a las empresas subcontratadas a progresar productivamente. Pero en caso de que el nuevo proceso requiera de altos conocimientos y los proveedores existentes no sean lo suficientemente capaces para realizar los procesos requeridos, la firmas multinacionales también cuentan con la atribución de potenciar el desarrollo, la especialización y el

escalamiento productivo de una o varias empresas locales para desarrollar aquellas actividades demandadas y que se sustentan en la proximidad espacial, dando forma a las cadenas cautivas de valor. En este tipo de cadenas, los proveedores son altamente dependientes del cliente ya que generalmente llevan a cabo tareas específicas, limitadas y rutinarias que son complementarias a la actividad principal de la firma líder. Pero a su vez, las empresas proveedoras no tienen incentivos para desligarse de este tipo de cadenas ya que, a pesar del fuerte control a que son sujetas, cuentan con un mercado que les brinda una cierta estabilidad económica (Basulto et al., 2015).

La gobernanza es un concepto clave dentro del enfoque de CGV, que se encarga de estudiar y analizar las relaciones entre empresas que participan en este tipo de estructura productiva. En cualquier cadena de valor, trátase de cualquier sector, se necesita algún grado de gobierno o coordinación para decidir qué tipo de productos es necesario introducir en el mercado, quiénes las realizaran y en qué momento, así como la estrategia de producción que involucra el tipo de tecnología necesaria y las normas de calidad que deben de cumplirse, así como la vigencia de los procesos en relación con los ciclos de vida de los productos. La coordinación puede ocurrir a través de relaciones de mercado en condiciones de igualdad o bien a través de relaciones de subordinación.

La forma que adquiere la gobernanza en las CGV, no está determinada solo por los factores asociados a las características intrínsecas de los productos que inciden en el grado de fragmentación de una industria, sino que se adoptarán modelos más jerárquicos cuando los costos de internalizar las actividades sean menores que los riesgos implícitos en la relación de la empresa líder con sus proveedores en la cadena. Por otro lado, desde una perspectiva microeconómica, la participación de las empresas locales en cadenas productivas contribuye a fortalecer su competitividad, en tanto deben enfrentar una demanda más exigente y adicionalmente, puede estimular el desarrollo de nuevos procesos de aprendizaje derivados de las relaciones establecidas con los otros agentes de la cadena.

El ensanchamiento de la base de proveedores locales dentro de cadenas productivas que gobiernan las firmas multinacionales, indiscutiblemente genera una serie de externalidades positivas para las regiones donde se ubican (por ejemplo, la difusión del conocimiento y de la tecnología, la especialización y el avance en la competitividad de grupos empresariales), es por ello que constituye un motivo válido para fomentar paquetes completos de acciones de apoyo y políticas conexas.

Desde esta perspectiva, un papel fundamental de las políticas públicas

consiste en impulsar el desarrollo de capacidades productivas de las regiones, a través de los incentivos, para que las empresas endógenas incrementen sus beneficios y, en consecuencia, generen un efecto multiplicador en los territorios donde se ubican. Por lo que aquellas políticas que permiten e incluso incentivan la expansión de las cadenas productivas fuera de las regiones, actúan como una limitante para agudizar un mayor beneficio económico local y, en consecuencia, frenan el desarrollo de grupos empresariales que cuenta con el potencial para escalar productivamente dentro de una industria (Basulto et al., 2015).

Dicho lo anterior, a continuación nos centraremos en el análisis de las políticas de desarrollo industrial que han incidido en el desarrollo y evolución del sector de la electrónica en el país, para posteriormente examinar las iniciativas públicas y alianzas público-privadas que han reconfigurado la estructura productiva del sector de la electrónica en Jalisco y que, al mismo tiempo, han contribuido al ensanchamiento de la base de proveedores locales, de diferente capacidad productiva y tecnológica, en la entidad. Todo ello a partir del análisis diacrónico del ecosistema industrial.

### ***Políticas públicas orientadas al desarrollo de la industria electrónica en México***

Desde la segunda mitad del siglo pasado, algunas regiones de México se han caracterizado por una concentración importante de empresas del sector de la electrónica, cuya principal actividad se relaciona con el ensamble de aparatos y componentes del ramo. La abundante literatura existente sobre la industria coincide en que en algunas regiones del país se han desarrollado clusters productivos, en la mayoría de los casos complejos, que han transformado el entorno industrial e institucional de las ciudades donde operan. Algunos estudios convergen al señalar que desde la década de los noventa la mayoría de las empresas que integran las agrupaciones de la electrónica, han experimentado un escalamiento tecnológico y establecido una compleja red de interrelaciones productivas. Otros, cuestionan los bajos niveles de valor agregado que generan las subsidiarias de EMN dada su condición de maquiladoras y en consecuencia su escasa contribución al desarrollo de una base empresarial local y nacional (Carrillo y Contreras, 2003; Carrillo, 2006; Ollivier, 2007; Lara et al., 2007; Villavicencio, 2007).

En cualquiera de los enfoques, queda claro que tanto el crecimiento de industria como las relaciones productivas de las empresas de la electrónica se han supeditado a la dinámica de las CGV y a las políticas industriales nacionales implementadas (Basulto, 2015).

El desarrollo de la industria electrónica en México se puede analizar de acuerdo con la instrumentación de las políticas de desarrollo industrial. En su primer momento, la industria electrónica surgió en el país a inicios de la década de los años sesenta, en el marco de la política de sustitución de importaciones. Debido a su creciente relevancia en aquellos años, a la producción de maquinaria eléctrica y equipo electrónico se le consideró prioritaria en el desarrollo de los bienes de capital necesarios para el crecimiento industrial de la nación. Para los años ochenta México ya contaba con una industria electrónica de gran relevancia ubicada principalmente en algunas ciudades fronterizas, no obstante se logra identificar que en algunas plantas había iniciado su desplazamiento hacia Jalisco. En esa etapa la industria se caracterizaba por estar conformada fundamentalmente por subsidiarias de firmas multinacionales cuya principal función era el ensamble de equipo electrónico con una escasa integración nacional.

Posteriormente, en la década de los ochenta, se formaliza la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este acontecimiento

origina la reestructuración de la industria electrónica y da inicio el desarrollo de la base exportadora del sector, sustentándose principalmente en la industria maquiladora. Por otra parte, debido a la incipiente industria de la computación orientada al mercado interno, el gobierno federal instituyó el Programa de Fomento a la Industria del Cómputo, buscando impulsar la manufactura electrónica completa y no sólo la orientada al ensamble. Estas iniciativas propiciaron la llegada a Jalisco de un nuevo grupo de empresas enfocadas en la manufactura de computadoras, entre las que destacaba IBM y Hewlett Packard (Partida, 2004).

En 1994, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la industria electrónica que se había gestado en el país adquirió un gran impulso. El ingreso preferencial de los productos mexicanos al mercado de América del Norte y el acceso a partes y componentes importados a precios competitivos, estimularon el crecimiento de las exportaciones, la atracción de inversiones extranjeras y la generación de más empleos. En esta etapa aumentó considerablemente el número de subsidiarias de EMN tanto en la frontera norte del país como en Jalisco y da inicio la instalación de proveedores transnacionales de manufactura y servicios. En general, el acuerdo propicia que el sector electrónico en México experimente su mayor crecimiento en la década de los noventa, especialmente en la segunda mitad.

Con una base sólida, sustentada en gran medida en las operaciones de EMN exportadoras que contaban con regímenes de excepción, al amparo del programa PITEEX, la industria electrónica se consolida en 2002 como el principal sector exportador de México con el 30% del total de las exportaciones manufactureras (alrededor de 43 mil millones de dólares), más de 360 mil empleos y tasas de crecimiento que superaron las del PIB nacional y del sector manufacturero. Sin embargo, luego de este año los flujos de inversión extranjera disminuyeron en forma notable como resultado de dos eventos importantes: la crisis y posterior recesión de la economía de Estados Unidos, principal país de origen de la inversión del sector, y el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (Padilla et al., 2008).

Con el objetivo de acelerar el desarrollo de la industria, específicamente del segmento de desarrollo de software y tecnologías de la información (TI), y transitar así hacia una economía del conocimiento, el gobierno federal, mediante la Secretaría de Economía, lanzó en 2002 el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft). Este programa fue concebido como un esfuerzo con una vigencia de diez años y basado en la suma de esfuerzos entre los gobiernos de los estados, universidades, empresas, organismos empresariales y el gobierno federal. El objetivo del fondo Prosoft, consistía en promover el desarrollo económico de las entidades por medio del otorgamiento de

apoyos temporales a programas y proyectos que fomentaran la creación, desarrollo, consolidación y productividad de empresas del segmento para hacerlas competitivas internacionalmente. Este programa generó el crecimiento de un importante número de empresas orientadas al desarrollo tecnológico de origen nacional, en algunas entidades, que gradualmente comienzan a integrarse a la base de proveedores de subsidiarias de EMN.

Una vez examinadas las políticas de fomento industrial que han incidido en las etapas evolutivas del sector de la electrónica en México, es importante destacar la importante recuperación que ha experimentado en los últimos años. En 2013, la producción total del sector alcanzó un valor de 61,742 millones de dólares, y las exportaciones se valoraron en 75,330 millones de dólares, cifra superior en más de 20,000 millones a la registrada en 2000. Además, a nivel mundial se ubica como el principal exportador de televisores de última generación, ocupa la cuarta posición como exportador de equipo de cómputo, micrófonos, altavoces y auriculares, así también es el octavo exportador de teléfonos móviles.

Otra característica sobresaliente del sector de la electrónica es que, como resultado de las políticas públicas implementadas a nivel federal y del avance en las CGV a nivel internacional, se configura a principios de esta década una reconversión de la industria en México que presenta dos particularidades: a) un ascenso

industrial a los procesos de mayor complejidad, como el diseño y desarrollo de productos, y b) un avance hacia procesos de manufactura más intensivos en conocimiento, de mayor valor agregado, productos que requieren una mayor variedad de componentes y la producción de series más reducidas (Ordóñez, 2006). Jalisco no queda exento de este avance productivo, lo que acentúa su crecimiento a partir de la llegada de nuevas subsidiarias de firmas multinacionales y el desarrollo gradual de la base de proveedores locales. Sobre estos aspectos centraremos la atención a continuación.

### ***Estructura y reconfiguración de la industria electrónica en Jalisco***

De inicio se puede decir que el desarrollo de la industria electrónica en Jalisco se ha sustentado en la combinación de una serie de atributos. Por un lado, los que representan una ventaja comparativa, como el costo de la mano de obra, la cercanía geográfica con el mercado más grande de productos electrónicos, el TLCAN y las políticas de desarrollo industrial implementadas por el gobierno de Jalisco. Además, las asociadas con ventajas competitivas como el desarrollo de capacidades tecnológicas de las empresas, el crecimiento del número de profesionales y especialistas en áreas relacionadas con el desarrollo tecnológico y el escalamiento del sector hacia actividades de alto valor agregado (Basulto, 2015).

Como resultado de las políticas industriales referidas, en Jalisco la industria electrónica ha experimentado un destacado crecimiento en términos de valor de producción, inversión, empleos generados y número de empresas instaladas. En la actualidad cuenta con alrededor de 400 empresas ligadas directa o indirectamente a la industria, que generan más de 100 mil empleos. En lo que se refiere a inversión extranjera directa (IED), la entidad acumuló 1,223 millones de dólares en 2014, de los cuales el 35% tuvieron como destino la industria electrónica.

Como se dijo, Jalisco se ha distinguido por una concentración importante de subsidiarias de compañías multinacionales dedicadas al ensamble y la manufactura de productos y componentes electrónicos. No obstante, esta actividad primaria, algunas empresas han escalado al desarrollo de procesos tecnológicos de alto grado de complejidad. Una de las características que distingue a este complejo industrial es que las subsidiarias de EMN han generado una estructura productiva impulsora del desarrollo de una base de proveeduría de origen tanto extranjero como nacional. Las modalidades organizativas de las empresas líderes y sus relaciones con los diferentes grupos de empresas hacen que la región sea más dinámica frente a otras ubicadas en la frontera norte del país.

En el conglomerado industrial convergen empresas de distinto tamaño, origen y capacidad productiva y tec-

nológica, pero interactúan para acceder a diferentes mercados en el ámbito global. Precisamente los corporativos globales son los que propician y dirigen estos procesos, es decir, coordinan y gobiernan las CGV. Las EMN han diversificado sus estrategias para operar, segmentan sus procesos, se adaptan a las políticas industriales –incluso las promueven e impulsan–, son proclives a establecer estrategias con sus competidores, subcontratan a otras de menor rango pero altamente especializadas y han actuado como polos de atracción de otras. Esta diversidad ha generado un campo propicio para la conformación de un conglomerado industrial que privilegia el desarrollo regional (Corrales, 2007).

En las dos últimas décadas, las subsidiarias de corporaciones transnacionales continúan avanzando en número, organización productiva, capacidad tecnológica y tipos de productos que manufacturan. Pero, además, han configurado redes de operación y abastecimiento al establecer alianzas estratégicas con proveedores especializados para desafiar a la competencia y acceder a mercados y paquetes tecnológicos, lo cual ha propiciado un entorno proclive a la integración de empresas de menor tamaño a las cadenas productivas. En este proceso, un grupo importante de empresas locales ha logrado cohesionarse al conglomerado para suministrarle bienes y servicios, y han incrementado sus ventajas competitivas al insertarse en cadenas productivas y mercados

globales (Dussel, 1999; Palacios, 2003; Corrales, 2007).

En el conglomerado industrial de la electrónica se ha establecido una estructura productiva de cooperación inter-firma, por lo cual es preciso hacer alusión a los diferentes agentes empresariales que la integran. En primer término, se ubican las OEM (original equipment manufacturer), que son filiales de empresas transnacionales de la electrónica, de propiedad 100% extranjera. En segundo término, se encuentran las CEM (contract equipment manufacturer), que son empresas manufactureras extranjeras que establecen acuerdos contractuales directamente con las OEM. En tercer lugar, se encuentran los proveedores de capital externo y los locales; los primeros son empresas que suministran partes y componentes y/o servicios a las OEM y CEM. Algunas cuentan con instalaciones en territorio mexicano, pero en su gran mayoría atienden las demandas desde sus países de origen. Los proveedores locales son empresas de capital nacional localizadas en la entidad que suministran bienes y prestan servicios a los anteriores grupos de empresas. Son empresas que se gestan a partir de la iniciativa de los inversionistas locales y representan el elemento empresarial endógeno en que se centra el aprendizaje tecnológico que se desprende de la vinculación con las firmas (Dabat et al., 2004).

La posición alcanzada por el conglomerado es resultado de un proce-

so en que han intervenido factores internos y externos. Los factores externos se relacionan con la reconfiguración de las estructuras de gobernanza de las CGV de las corporaciones, que persiguen una mejor posición competitiva en los mercados; los factores internos se relacionan con las políticas públicas y las alianzas público-privadas, proclives al desarrollo industrial local. La combinación de ambos con el paso del tiempo ha propiciado cambios en la configuración del conglomerado industrial de la región, en el que puede advertirse su escalamiento a un complejo de alta tecnología y la integración de empresas de diferente tamaño y distintas índoles, tanto locales como foráneas. A continuación se hará un recuento de la evolución del sector de la electrónica a partir de sus diferentes etapas, tomando como punto de partida las iniciativas públicas y privadas que han impulsado el crecimiento y redefinición del complejo industrial.

***Desarrollo de la industria electrónica a partir de políticas públicas en Jalisco y vinculación de proveedores locales a CGV de firmas multinacionales***

En el presente apartado se examina el desarrollo de la industria electrónica en Jalisco a partir de programas e incentivos gubernamentales y siguiendo la lógica del movimiento e intereses de los capitales extranjeros. El análisis se sustenta en una dimensión diacrónica tomando en cuenta aspectos relativos a las trans-

formaciones de la estructura productiva de las EMN, el escalamiento tecnológico de las plantas y las vinculaciones inter-firma, con la intención de identificar el papel que han jugado las políticas públicas implementadas para el desarrollo del complejo industrial y para la integración de proveedores locales de diferente categoría y perfil tecnológico.

Con base en diferentes estudios es posible inferir que la industria electrónica localizada en Jalisco ha atravesado por diversas fases directamente relacionadas con las políticas públicas implementadas y los cambios en las estrategias de fragmentación productiva diseñadas por las EMN. A partir de dichos planteamientos y evidencias recuperadas a través del trabajo empírico, ha sido posible establecer cuatro fases en el desarrollo del conglomerado de la electrónica. En cada una de ellas es posible observar claramente cómo se ha configurado y trascendido la cadena productiva del sector, así como las oportunidades eventuales que se han desplegado para la integración de empresas locales, adoptando como eje conductor las políticas gubernamentales locales y federales implementadas.

*Políticas públicas implementadas en los albores de la industria.*

En los años sesenta inició la entrada de flujos de inversión extranjera para la instalación de plantas maquiladoras del sector de la electrónica. El gobierno mexicano lo permitió con el

objetivo principal de generar empleo. Entre los factores que inciden en el surgimiento de esta industria se encuentran: a) la política estatal y federal de planificación industrial, que seleccionó a Jalisco para impulsar este sector al interior del territorio nacional; b) los programas de estímulo y exenciones fiscales a la inversión extranjera; c) la existencia de suficiente infraestructura de comunicaciones; d) abundante mano obra calificada y no calificada (Partida, 2004; Palacios, 2003).

En dicha década se instalaron en Jalisco las primeras OEM, orientadas al ensamble simple y manual de productos de muy baja complejidad tecnológica y que generaban sobre todo empleos de baja calificación y escasa remuneración. Las plantas mantenían fuertes vínculos productivos con sus corporativos en el extranjero y casi no existía vinculación con empresas locales; sólo demandaban algunos productos de bajo valor agregado como cajas de cartón, documentos impresos y algunas partes metálicas de baja complejidad. Los insumos demandados por las firmas eran fundamentalmente de origen extranjero.

En 1972, con la ampliación de la cobertura territorial del Programa de Industrialización Fronteriza o Programa de maquila, las OEM comenzaron a importar partes y componentes libres de aranceles para ensamblarlos y reexportar los productos terminados, lo que originó la denominada industria maquiladora de exportación de productos electró-

nicos en Jalisco (Palacios, 2001; Dabat et al., 2004).

#### *Primeras políticas orientadas al desarrollo de proveedores.*

En la década de los ochenta hubo importantes cambios en los mercados globales como respuesta a las crisis de productividad y competitividad experimentada por algunas de las industrias más dinámicas, entre las que destacaba la electrónica. Las compañías multinacionales se vieron obligadas a reestructurarse tanto en lo tecnológico como en lo organizacional con la intención de incursionar en nuevos mercados, proceso que propició la reconfiguración de sus CGV. Esta situación obligó a las firmas a buscar nuevas ubicaciones geográficas para algunos de sus procesos productivos; lugares que contaran con una base industrial firme, mano de obra y estabilidad social y económica.

Gracias a su trayectoria industrial, Jalisco reunía todos estos requisitos, por lo que se convirtió en un espacio estratégico para la localización de segmentos industriales de la electrónica. Esta década fue la fase de arranque del sector, por el incremento en el número de plantas ensambladoras y manufactureras de origen extranjero que se establecieron, así como de empleos generados; no obstante, aún eran escasas las señales de integración de empresas locales a las cadenas productivas de las firmas.

Con el Programa para la Promoción del Equipo de Cómputo, Modulares y Periféricos, dado a conocer en 1981, se pretendió impulsar a la industria para que no hubiera únicamente actividades de ensamblaje simple orientadas a la exportación. El programa pretendía revitalizar la sustitución de importaciones y complementarla con la exportación mediante una mayor participación del capital nacional y el desarrollo de productos nacionales. Las empresas beneficiadas gozarían de estímulos fiscales y disminución de gravámenes a la importación de productos terminados, material periférico y componentes, siempre cuando el 51% del capital fuera de origen nacional (Dabat et al., 2004).

En este lapso se comenzó a advertir un escalamiento del cluster industrial tanto de productos como de procesos. en el sentido en que lo indican Humphrey y Schmitz (2000), pues luego de haberse concentrado en la fabricación de aparatos de consumo doméstico (máquinas de escribir, televisores, radios , etc.), surgieron las primeras OEM orientadas fundamentalmente a la manufactura de computadoras, entre las que destacaban HP e IBM, así como las primeras empresas suministradoras de componentes computacionales de origen extranjero. Sin embargo, la demanda de insumos de la firmas era atendida casi en su totalidad por empresas localizadas en Estados Unidos, lo que incrementó notablemente los flujos comerciales entre ambos países. En dicha época el modelo industrial se sustentaba

esencialmente en la exportación de productos finales de la electrónica, relacionados sobre todo con el cómputo (Partida, 2004).

Tras observar el fuerte crecimiento del sector, el gobierno estatal implementó políticas orientadas a fortalecer la infraestructura industrial e impulsar una mayor integración al mercado local a través de estímulos económicos a las OEM para instrumentar programas de desarrollo de proveedores locales que atendieran la demanda de algunos de sus insumos, con el apoyo del equipo de ingeniería de las plantas. Se creó entonces el programa GIN (Grado de Integración Nacional), entre cuyos lineamientos básicos se encontraba el de exentar a las empresas del pago de gravámenes en algunas importaciones si el producto terminado contaba con un nivel mínimo de integración nacional (entre 3% y 6%).

Con la instrumentación y el avance de los programas de desarrollo de proveedores se logró integrar un número considerable de empresas locales a las cadenas de suministro de las OEM y así formalizar equipos de producción; no obstante, los insumos seguían siendo bienes indirectos de bajo valor agregado. Al inicio se integró a productores de empaques e impresos, luego a fabricantes de arneses y cables tomacorriente, lo que ya implicaba un proceso con más alto grado de complejidad; posteriormente se integraron insumos de mayor nivel tec-

nológico, como fuentes de poder y partes metal-mecánicas.

Cabe destacar que las empresas locales que lograban vincularse a la cadena de suministro de las OEM debían hacer fuertes inversiones para reconfigurar su estructura productiva y tecnológica, a fin de obtener los certificados de calidad necesarios y ofrecer productos competitivos en calidad y precios. Por tal motivo buscaban desarrollar proveedores de insumos con cierto nivel de estabilidad, es decir, aquellos cuyo ciclo de vida no fuera tan breve, a fin de establecer proyectos redituables para ambas partes.

El acuerdo de libre comercio con América del Norte y primeras alianzas público-privadas. En la década de los noventa se acentuó el proceso de apertura y globalización de los mercados, lo que favoreció un mayor dinamismo de industrias relacionadas con la electrónica y las telecomunicaciones. El acceso a nuevas tecnologías de comunicación propició un cambio en las estrategias de localización de algunos procesos productivos de las compañías multinacionales, originando una fuerte competencia entre regiones de diferentes latitudes por atraer inversión. La ventaja de contar con mano de obra barata dejó de ser un factor determinante para la ubicación de segmentos productivos y adquirió importancia la especialización industrial de los territorios e incentivos y garantías ofrecidos por los gobiernos.

En México, a mediados de dicha década, nuevos sucesos influyeron directamente en la evolución y dinámica de la industria electrónica: la entrada en vigor TLCAN, la mayor internacionalización de los commodities y la devaluación del peso en diciembre de 1994, lo cual hizo que en el país los negocios resultaran sumamente baratos para las compañías estadounidenses. Estos acontecimientos fueron el preámbulo para que importantes firmas multinacionales volvieran sus ojos a nuestro país como estrategia de negocios.

En tales coyunturas, algunas compañías globales de la electrónica eligieron a Jalisco como punto estratégico en sus planes de expansión debido esencialmente a que algunas compañías líderes dentro del sector ya se encontraban en la entidad (IBM, Kodak, HP y Siemens). También, en esta etapa las OEM localizadas en Jalisco hicieron un frente común para que el gobierno estatal promoviera la entrada de inversionistas extranjeros a realizar algunos de sus procesos manufactureros que las firmas ya establecidas requerían con urgencia, principalmente porque sus esfuerzos por desarrollar este tipo de proveedores no habían fructificado conforme a sus expectativas y necesidades. Estaba claro que la falta de esta clase de plantas se debía fundamentalmente a que los empresarios locales no accedían a realizar fuertes inversiones con ese propósito por su falta de iniciativa o capital. El resultado de esos esfuerzos se materializó en una iniciativa

gubernamental que permitió la entrada de las primeras manufactureras por contrato (CEM) de clase mundial. Esto generó un fenómeno notable de aglomeración industrial en la región que acentuó la competencia por mano de obra de diferente categoría.

A finales de la década de los noventa, se generalizó en el mundo de la electrónica la sustitución de lo mecánico por lo digital, lo cual originó que las firmas originales (OEM) establecidas en Jalisco recibieran gran cantidad de proyectos de TI y de software para su desarrollo. Por consiguiente, la gran mayoría de ellas se concentraron en el desarrollo de tales tareas y transfirieron los procesos de manufactura a las CEM ya establecidas entonces en la entidad.

Tras la llegada de las CEM arribaron a Jalisco otras empresas orientadas a realizar procesos de TI por encargo de firmas ubicadas principalmente en Estados Unidos, con lo que inició la evolución de la industria hacia la electrónica aplicada. En este escenario surgieron los primeros centros de diseño electrónico dentro de las OEM, con la finalidad de apoyar en los procesos tecnológicamente complejos de sus mismos corporativos. Este cambio en el mundo de la electrónica detonó el incremento de empresas proveedoras de origen local como extranjero en la entidad. Adicionalmente, el acuerdo comercial produjo cambios significativos en las estrategias de aprovisionamiento de las firmas de la electrónica como

respuesta a las restricciones de contenido regional (GIN). Se acentuó entonces la tendencia de las OEM y CEM a implementar programas de desarrollo de proveedores con el objetivo de conformar redes cautivas de abastecimiento local. La acentuación de esta estrategia contractual abrió oportunidades para que algunas empresas jaliscienses se insertaran en las CGV de las firmas para atender la demanda de algunos bienes y servicios de alto grado de especificidad. De hecho, se observó la integración de un nuevo grupo de proveedores de bienes indirectos, entre los que sobresalieron los orientados a fabricar partes metal-mecánicas y de inyección de plástico; adicionalmente, se integraron los primeros orientados al suministro de partes y componentes electrónicos. Aun cuando comenzaba a ser evidente el crecimiento de la base de proveedores locales de las EMN, en general se concentraban dentro del rubro de bienes indirectos, con una participación mínima en el valor agregado del sector, de apenas el 5% en promedio a finales de la década de los noventa. Esto se atribuye a la escasez de empresas de origen nacional capaces de suministrar insumos directos al precio y con la calidad que exigen las empresas contratistas, pero ante todo por su incapacidad de competir con importantes proveedores especializados de otros países y a que las OEM desistieron de desarrollar proveedores de insumos manufactureros de mediana y alta tecnología ante la falta de interés de los empresarios locales para realizar inversiones

orientadas a la modernización tecnológica de sus plantas.

Ante las perspectivas de crecimiento que vislumbraba la industria, urgía a las CEM y OEM la creación de un organismo mediador entre la demanda y la oferta de insumos, el cual se encargaría de regular la asimetría de la información entre los agentes involucrados en las relaciones contractuales. Frente a estas necesidades, en 1997 se funda la Cadena Productiva de la Electrónica (CADELEC), como asociación civil, por iniciativa de OEM y CEM establecidas en la entidad y con el apoyo del gobierno del estado, con el objetivo de consolidar la base local de proveedores y anclar proyectos en la entidad. Su creación obedecía a la necesidad de facilitar el desarrollo y la integración de empresas locales, nacionales e internacionales a la CGV de la industria electrónica. Esta agrupación se dio a la tarea de identificar y apoyar a los proveedores potenciales para integrarlos a las cadenas de valor. Además, gestiona recursos gubernamentales para apoyar a las empresas locales para obtener las certificaciones internacionales de calidad y para su capacitación (Dabat et al., 2004).

Es preciso destacar que fue precisamente en esta etapa cuando los proveedores locales de manufactura experimentaron su fase de mayor crecimiento, pero también surgieron las primeras empresas nacionales orientadas al desarrollo tecnológico.

En general, con la entrada en vigor del TLCAN Jalisco experimentó un

proceso de reajuste de espacio económico promovido por dos directrices. Por un lado, el fortalecimiento de la industria electrónica y un cambio de la estructura organizativa de las firmas, ambos vinculados a las tendencias productivas y tecnológicas de cadenas globalizadas; por otro, iniciativas locales de programas de desarrollo regional impulsados por iniciativas públicas y privadas en busca de mejores condiciones para la competitividad de las empresas y la región. Este último aspecto ha incidido en un mayor nivel de cooperación inter-firmas y la integración paulatina de empresas regionales a la dinámica industrial del entorno.

Etapas de crisis de la industria y las iniciativas gubernamentales para impulsar su reconversión. Luego del auge de la industria electrónica en la década de los noventa, a inicios del actual milenio se presentaron algunas coyunturas económicas negativas que sacudieron al sector y modificaron la estructura de las CGV de las EMN. Una de ellas, originada por la explosión de la burbuja tecnológica y la saturación de los mercados internacionales, colapsó la demanda de productos de la electrónica y propició la salida del país de gran cantidad de empresas.

Además de la grave situación que atravesaba la industria electrónica, surge China con sus procesos y productos sumamente competitivos y baratos como una alternativa de ubicación para muchos de los procesos productivos de las firmas de la electrónica. Adicionalmente, sus

programas gubernamentales de estímulos a la inversión eran muy prometedoros. Esto representó una alternativa contingente para que las firmas se sobrepusieran a los estragos que causó la crisis. Frente a este entorno coyuntural adverso que amenazaba a la industria, en 2000 inició la emigración a China de algunas plantas localizadas en territorio mexicano, principalmente las orientadas a los procesos de manufactura de partes y componentes electrónicos de alto volumen.

Como resultado de estos eventos, la industria electrónica establecida en Jalisco sufrió las consecuencias, pues aunque la mayoría de las empresas permanecieron en la entidad, la producción se redujo drásticamente en respuesta a la contracción de la demanda mundial.

Tanto la crisis como la competencia asiática en el mercado de la electrónica hicieron imperiosa la necesidad de que el gobierno estatal implementará una serie de acciones para redefinir el sector en la entidad. Esto implicaba orientarlo hacia actividades de mayor valor agregado, pues era claro que la industria había perdido competitividad en la producción manufacturera de altos volúmenes frente al mercado asiático, no obstante se identificaron fortalezas en la producción de bajos volúmenes y alto valor agregado, en función de que algunas OEM habían incursionado en actividades de alta tecnología desde hacía más de una década. Esta reorientación del sector implicó la unión de esfuerzos gubernamen-

tales y empresariales para fortalecer el desarrollo de procesos intensivos en conocimiento, relacionados con las áreas de diseño y desarrollo tecnológico.

A fin de enfrentar la competencia de China, en 2001 el gobierno de Jalisco puso en marcha una iniciativa que pretendía reorientar la estructura productiva del sector, pasando así de la manufactura de altos volúmenes y baja complejidad al fortalecimiento de procesos de muy alta complejidad y bajos volúmenes, con lo que se obtendría una ventaja competitiva frente a la región asiática. Así, en 2002 surge el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (Prosoft), con el que se logró transitar hacia las áreas de servicios de alto valor agregado orientadas a la innovación tecnológica. Además, la acción gubernamental se enfocó en la consolidación de empresas locales orientadas al desarrollo tecnológico, lo que propició el ensanchamiento de la base de proveedores orientados a brindar servicios de alto valor agregado a las multinacionales. Por su parte, los procesos orientados a la manufactura no dejaron de ser prioritarios a razón de ser los que generaban los indicadores económicos más importante para la entidad —en cuanto a empleos, exportaciones, etc. —; no obstante, la manufactura se orientó al ensamble de productos de grandes dimensiones y altamente especializados aprovechando la ventaja de la logística de comunicación con Estados Unidos y la tendencia de los

mercados a la customización de los productos.

El cambio de orientación de la industria hacia un complejo de alta tecnología también tuvo sus implicaciones. Una de las más importantes fue el cese de la demanda de insumos directos de origen local, específicamente partes y componentes electrónicos, por ser poco competitivos en precios frente a los de origen asiático. Por ello, los proveedores en este tipo de productos que se habían establecido en Jalisco en la década precedente sufrieron las consecuencias, todos ellos se vieron obligados a salir del mercado.

A pesar de lo anterior, la cadena de proveeduría de la industria experimenta su etapa de mayor de crecimiento en este lapso. Primero, las firmas incrementan sustancialmente la contratación de empresas locales, básicamente suministradoras de bienes indirectos; destacan los relacionados con empaque, impresión, productos metal-mecánicos, partes plásticas, cables y arneses, y pintura, revestimiento y chapeado. Segundo, se observa la integración paulatina de proveedores de servicios de alto valor intensivos en conocimiento, principalmente en áreas de diseño y desarrollo de software y tecnologías de información (TI).

A partir de la implementación de iniciativas gubernamentales, orientadas a la reconversión del sector el cluster de la electrónica ubicado en Jalisco experimenta una importante diversificación de actividades, al

pasar de actividades orientadas básicamente al ensamble de productos de exportación a un complejo de alta tecnología que involucra estructuras de coordinación relacionadas con el diseño electrónico, TI y manufactura. Con ello, han surgido más de 35 centros de diseño, entre los que destacan por su importancia los que se encuentran dentro de las OEM y CEM (Continental, IBM, Freescale Semiconductor, Dell, Intel y Flextronics). La mayoría de las restantes son pequeñas y medianas empresas, dentro de las que destaca un importante grupo de origen nacional. Aunque afectados por el colapso tecnológico, los proveedores que permanecen y después inician una nueva etapa de crecimiento son las CEM. En su nueva etapa, este tipo de empresas prestan a OEM servicios muy específicos de producción de volumen medio y agregan valor en sus operaciones manufactureras de alta tecnología con apoyo de proveedores locales utilizando la logística como ventaja competitiva. Por su parte, las OEM se encargan de los procesos y las actividades de alto valor agregado y continúan apoyándose también en los proveedores nacionales de manufactura y servicios para obtener el producto final.

Pese al escalamiento funcional de la industria y el importante crecimiento del área de servicios de la electrónica, la mayor proporción de empleos continúa concentrándose en el segmento de ensamble y manufactura, que representa cerca del 75% del total.

Además, se advierte un continuo rotación al interior de la cadena de proveedores locales en respuesta a los constantes cambios en los requerimientos de insumos, especificidad y normas de calidad, lo que origina que algunas empresas se vean obligadas a salir de la cadena productiva ante su imposibilidad tecnológica de hacer frente a las nuevas exigencia, así como por la falta de recursos financieros para adecuar las plantas productivas.

En tales circunstancias, la industria electrónica integra al Programa de Empresas Tractoras, creado por iniciativa gubernamental en 2007 con el objetivo de fortalecer la integración de empresas locales a la cadena productiva. El proyecto consistió en que las OEM y CEM seleccionan varias empresas proveedoras interesadas en recibir capacitación para ascender a un nuevo nivel de producción, a las que se les da la asesoría y capacitación necesaria y se les apoya en la gestión de fondos gubernamentales –a través del Fondo Pyme– a fin de que puedan llevar a cabo las innovaciones necesarias

para alcanzar altos estándares de calidad.

En síntesis, con una antigüedad de más de cuarenta años, sustentado en actividades relacionadas con manufactura y ensamble, el crecimiento del complejo industrial de la electrónica en Jalisco se ha sustentado en la implementación de políticas de desarrollo industrial federales y estatales en sus diferentes fases de desarrollo. Estas iniciativas han estado encaminadas en gran medida a propiciar la integración de empresas locales a las CGV en que operan las multinacionales del sector. De hecho, la cadena de suministro ha evolucionado a la par del conglomerado; si bien los proveedores extranjeros han desempeñado una función trascendental en su interior, desde la década de noventa se aprecia un ensanchamiento de la base de proveedores locales de insumos manufactureros indirectos, y en fechas recientes en los de áreas de servicios relacionados con diseño electrónico, software y TI (véase la tabla 1).

**TABLA 1**

**POBLACIÓN CORPORATIVA DE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA EN JALISCO POR TIPO DE EMPRESA, 1994 Y 2013**

Población corporativa de la industria electrónica en Jalisco por tipo de empresa, 1994 y 2013		
	1994	2013
OEM	6	16
CEM	3	14
Centros de diseño	0	40
Centros de servicio ITO/BPO*	0	12
Empresas de <i>software</i> (locales y extranjeras)	0	150
Compañías en el segmento aeroespacial	0	14
Proveedores especializados (locales y extranjeros)	40	416
* <i>Information Technology Outsourcing/Business Process Outsourcing.</i>		

Fuente: Elaborado con base en Palacios (2008) e información proporcionada por la CANIETI y la CADELEC.

**Conclusiones**

A lo largo del presente estudio se han identificado las políticas públicas que han enmarcado la dinámica adquirida por la industria electrónica en el estado de Jalisco y las iniciativas gubernamentales que han intervenido para el desarrollo y ensanchamiento de la base de proveedores locales en la entidad. El examen de las políticas de desarrollo industrial implementadas tanto a nivel federal como estatal, permiten explicar el crecimiento y los cambios estructurales que ha experimentado la industria electrónica localizada en Jalisco, los vínculos interempresaria-

les generados, los desafíos que han enfrentado las empresas para integrarse a las CGV, las oportunidades circunstanciales que se han abierto para las empresas locales y los eventos coyunturales que han incidido en el desarrollo de una base de proveedores local, así como sus limitaciones.

Las evidencias apuntan a mostrar que la industria electrónica en su devenir, sustentada en iniciativas gubernamentales y alianzas público privadas, ha evolucionado hacia un sistema productivo tecnológicamente complejo. Esta metamorfosis se expresa en un cambio en su estruc-

tura productiva, enmarcada en una cadena global de suministro en la que participan empresas diversas, de diferente tamaño, distinto origen y especializadas en determinadas fases del proceso de producción. Por lo tanto, el perfeccionamiento de los productos dentro de esta nueva estructura productiva ha generado un fenómeno de aglomeración productiva especializada.

Los resultados que arroja el presente estudio permiten apreciar que aun cuando ha crecido y fortalecido el sector de la electrónica en el estado de Jalisco a la par que ha escalado en las cadenas globales de valor, siguen manteniendo su preeminencia las actividades ligadas al segmento manufacturero, como muestra tenemos el incremento de las exportaciones y el empleo generado. Sin embargo, encontramos que ha perdido vigor el crecimiento de la base de proveedores locales de bienes tangibles en respuesta a la falta de iniciativa empresarial para emprender negocios afines a las demandas y las exigencias de esta industria. Por tal motivo, en los últimos años se ha ampliado sustancialmente en la entidad el grupo de proveedores de origen extranjero, cuyo propósito es atender con celeridad los requerimientos de bienes y servicios de subsidiarias de compañías multinacionales localizadas en la entidad.

En esencia, el desarrollo y posterior reconversión del conglomerado de la electrónica ha sido resultado de dos factores: en principio las políticas gubernamentales de planeación

industrial implementadas y las iniciativas emergentes surgidas ante diferentes procesos coyunturales que se han presentado en el ámbito global.

Su primera fase de crecimiento comenzó a ser evidente luego de la entrada en vigor del TLCAN, que propició la llegada de un grupo importante de OEM y la posterior llegada de CEM de alta capacidad para desarrollar procesos manufactureros de alto grado de complejidad. A pesar del fuerte crecimiento del sector era latente su escasa integración nacional, ante lo cual el gobierno estatal implementó políticas orientadas a fortalecer la cadena productiva local, a través de estímulos económicos a las OEM para instrumentar programas de desarrollo de proveedores locales para atender algunas de sus demandas de insumos, con el apoyo de las plantas vía transferencia de conocimientos y capacitación. Con la intención de fortalecer esta iniciativa, se creó el programa GIN (Grado de Integración Nacional), entre cuyos lineamientos básicos se encontraba el de exentar a las empresas del pago de gravámenes en algunas importaciones si el producto terminado contaba con un nivel mínimo de integración nacional. Esto explica la paulatina integración de proveedores locales de insumos directos e indirectos a la cadena productiva.

Sin embargo, fue a partir de la crisis tecnológica de principios de la década del dos mil y de la incursión de China en el mercado electrónico cuando el gobierno estatal no tuvo

otra alternativa que instrumentar iniciativas orientadas a la reconversión del sector, a fin de evitar su declive. En respuesta, gran parte de los proveedores locales de manufactura se retiraron del mercado debido a dos hechos trascendentales: por un lado, la pérdida de competitividad en costos frente a los países asiáticos; por otro, el escalamiento del sector hacia un complejo de alta tecnología genera externalidades que perturban la ampliación de la base de proveedores locales de manufactura. Una de estas externalidades se asocia a una mayor dependencia de insumos directos del exterior; en detrimento de los nacionales; como respuesta a la poca iniciativa de los empresarios locales para iniciar negocios manufactureros de alta tecnología con posibilidades de competir en los mercados internacionales, así como por el poco interés de las firmas multinacionales para dar seguimiento a los programas de desarrollo de proveedores.

En este entorno de alta tecnología, surgieron oportunidades de desarrollo de proveedores de servicios intensivos en conocimiento. Aparecieron entonces iniciativas gubernamentales para impulsar el crecimiento de empresas locales orientadas a brindar servicios de diseño electrónico, desarrollo de software y TI (Prosoft). Esta medida logró ensanchar notablemente la base de proveedores locales a mediados de la década del dos mil.

Actualmente, la cadena productiva de la electrónica adolece de provee-

dores de insumos directos con alto nivel de especificidad y de mayor demanda por parte de las multinacionales; como chipset, microprocesadores y tarjetas PCB; que implican procesos de mayor nivel tecnológico. Estos requerimientos han abierto oportunidades que no han aprovechado los inversionistas jaliscienses debido a su escasa iniciativa para crear negocios ligados a la electrónica, por implicar altos niveles de inversión en tecnología de punta (para la producción de alto volumen y bajo margen de ganancia). Ello explica la escasa integración de proveeduría local de insumos directos. Debido a lo cual no se ha podido completar a nivel local la cadena de suministro y existe una alta dependencia del mercado asiático de partes y componentes electrónicas.

De todo lo anterior se infiere, que evidentemente las políticas públicas han intervenido directamente en la redefinición y escalamiento del conglomerado industrial de la electrónica, así como en el desarrollo de una base de proveedores locales que integran la cadena productiva. Una gran proporción de las empresas locales han adquirido nuevas funciones, como el diseño y desarrollo tecnológico, que les ha permitido ascender en la escala de valor de las cadenas y progresar competitivamente al acceder a mercados internacionales. En cambio, pierden fuerza las actividades manufactureras de alta tecnología donde la competitividad se rige por la reducción en los costos de producción y existen altas barreras de entrada.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico local, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Santiago de Chile, ILPES
- Albuquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Desarrollo económico local y empleabilidad, Programa AREA-OIT-Italia Lavoro, Buenos Aires, OIT.
- Basulto, A. (2015). Iniciativa empresarial e integración a cadenas globales de valor: el caso de los proveedores locales de las multinacionales de la electrónica en Jalisco. Universidad de Guadalajara.
- Basulto, A., Medina, J. y Monárrez, J. A. (2015). El desarrollo de la cadena productiva de la industria del tequila: agentes, regulación e internacionalización. En Neri, J. C., Ibarra, M., Martínez, M. A. y De la Rosa, M. A. (coords.) Prácticas exitosas en la implementación de políticas de innovación y competitividad e el ambiente de negocios local: redes de conocimiento y cooperación empresa-gobierno-universidades-centros de investigación (pp. 23-54) Plaza y Valdez-Universidad Politécnica de San Luis Potosí.
- Carrillo, J. (2006). La industria de los televisores en México: integración y proveedores locales en Tijuana. Recuperado de: <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2002vol15no101.pdf>.
- Carrillo, J. y Contreras, O. (2003). Corporaciones transnacionales y redes locales de abastecimiento en la industria del televisor. En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.), La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas (pp. 297-322). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Corrales, S. (2007). Importancia del clúster en el desarrollo regional actual. Revista Frontera Norte, 19(37), pp. 173-201.
- Curry, J. y Kenney, M. (2003). Ganándole al reloj. La respuesta corporativa al cambio rápido en la industria de cómputo. En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.). La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas (pp. 103- 150). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Dabat, A., Ríos, M. y Wilkie, J. W. (2004). Globalización y Cambio Tecnológico. México:

- Universidad de Guadalajara-UNAM-PROFMEX-Juan Pablos.
- Dussel, E. (1999). La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco en la década de los noventa. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dussel, E. (2003). La industria electrónica en México y Jalisco, 1990-2002. En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.). En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.), La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas (pp. 235- 280). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32(125), pp. 9-37.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2003). The governance of global value chains: An analytic framework. Recuperado de: <http://www.ids.uk/globalvaluechains/publications/GVCframework.pdf>.
- Helmsing, A. H. J. (1999). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación, *EURE*, 25(75), 5-39.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2004). Las empresas de los países en vías de desarrollo en la economía mundial: poder y mejora de las cadenas globales de valor. Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Recuperado de: <http://www.inti.gov.ar/pdf/aportes1.pdf>
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2000). Governance in global value chains. *IDS Bulletin* No. 32. London: Institute of Development Studies.
- INEGI (2001). Estadísticas de la industria maquiladora de exportación (EIME). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2013). Estadísticas de la industria maquiladora y manufacturera y de servicios de exportación (IMMEX). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Lara, A., Hernández, C. y Sánchez, L. M. (2007). Evolución del cluster electrónico del norte de México. En Lara, A. (coord.), *Coevolución de empresas maquiladoras, instituciones y regiones: una nueva interpretación* (pp. 97-132). México: Porrúa/UAM/ADIAT.
- Ollivier, J. O. (2007). Proveeduría nacional a la industria maquiladora en México. Un

- reto tecnológico. *Frontera Norte*, 19(38), pp. 191-216.
- Ordóñez, S. (2006). Crisis y reestructuración de la industria electrónica mundial y reconversión en México. *Comercio Exterior*, 56(7), 550-564.
- Padilla, R. (2005). Estudio sectorial de la industria electrónica en México. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Padilla, R., Cordero, M., Hernández, R. y Romero, I. (2008). Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial. Santiago de Chile: CEPAL.
- Palacios, J. J. (1997). Industrialización y desarrollo regional en Jalisco. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Palacios, J. J. (2001). Production networks and industrial clustering in developing regions: Electronics manufacturing in Guadalajara, México. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Palacios, J. J. (2003). La industria electrónica en Jalisco: ¿de aglomeración desarticulada a complejo industrial integrado? En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.), *La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas* (pp. 323- 374). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Palacios, J. J. (2008). Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México. Santiago de Chile: CEPAL.
- Partida, R. (2004). Las fases de desarrollo de la industria maquiladora electrónica en Jalisco. *El Cotidiano*, 20(126), pp. 101-112.
- Rivera, V. (2003). Presencia de la industria electrónica de alta tecnología y transferencia y asimilación de tecnología en Jalisco. En Dussel, E., Palacios, J. J. y Woo, G. (coords.), *La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas* (pp. 375- 410). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Rivera, V. y Maldonado, J. R. (2004). Aprendizaje tecnológico en los proveedores de la industria electrónica de Guadalajara. *Revista Comercio Exterior*, 54(3), pp. 196-206.
- Villavicencio, D. (2007). Coevolución del entorno institucional y las empresas maquiladoras en la

frontera norte de México. En  
Lara, A. (Coord.), Co-  
evolución de empresas  
maquiladoras, instituciones y  
regiones: una nueva  
interpretación (pp. 281-305).  
México: Porrúa-UAM-ADIAT. ◇

# Cadenas de mercancías agrícolas y desarrollo sustentable. Una revisión de cadenas locales de productos tradicionales mexicanos\*

Pablo Pérez Akaki\*\*

EN ESTE ARTÍCULO SE EXPLORAN LOS VÍNCULOS ENTRE LA PARTICIPACIÓN DE PRODUCTORES TRADICIONALES MEXICANOS DE CAFÉ Y CACAO EN LAS CADENAS GLOBALES, ASÍ COMO LOS VÍNCULOS QUE ELLO TIENE EN EL TEMA DE LA SUSTENTABILIDAD. PARA ELLO SE BUSCARÁN RESPONDER A DOS PREGUNTAS: ¿LA PARTICIPACIÓN EN CADENAS DE MERCANCÍAS FAVORECE EN ALGUNA DIRECCIÓN LOS PROCESOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE PRODUCTORES TRADICIONALES AGRÍCOLAS MEXICANOS DE CAFÉ Y CACAO? ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS ENCADENAMIENTOS, EN CASO AFIRMATIVO, DE LOS BIENES ELEGIDOS EN EL ESTUDIO?

PALABRAS CLAVES: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA; CORPORACIONES TRANSNACIONALES; CADENA GLOBAL DE MERCANCÍAS; CADENA GLOBAL DEL CAFÉ; DESARROLLO SOSTENIBLE

IN THIS ARTICLE IS EXPLORING THE LINKS BETWEEN TRADITIONAL MEXICAN PRODUCER PARTICIPATION OF COFFEE AND COCOA GLOBAL CHAINS, AND IT HAS TIES THAT IS THE THEME SUSTAINABILITY. LOOK FOR IT IS THE ANSWER TO TWO QUESTIONS: PARTICIPATION IN CHAINS FAVORS IN ANY MERCHANDISE MANAGEMENT PROCESSES AGRICULTURAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRODUCER TRADITIONAL MEXICAN COFFEE AND COCOA? WHAT ARE THE RISKS OF PARTICIPATION IN CHAINS, IF SO, THE GOODS ELECTED IN THE STUDY?

KEY WORDS: TRADITIONAL MEXICAN PRODUCER; SUSTAINABILITY; GLOBAL COMMODITY CHAINS; GLOBAL COFFEE CHAINS; SUSTAINABLE DEVELOPMENT

## Las Cadenas Globales de Mercancías y la sustentabilidad

Las Cadenas Globales de Mercancías (CGM) se han vuelto un instrumento de gran importancia para el

análisis de los procesos económicos, particularmente por la flexibilidad con la que pueden estudiarse dichos procesos, en donde la competencia perfecta y el libre mercado no necesariamente se cumplen.

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

\*\* Ph.D. en Geografía. Profesor Investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Correo electrónico: [ppablo@apolo.acatlan.unam.mx](mailto:ppablo@apolo.acatlan.unam.mx)

Rec bido: 15 de marzo del 2016.

Aceptado: 21 de abril de 2016

Las Cadenas Globales de Mercancías (CGM) se han vuelto un instrumento de gran importancia para el análisis de los procesos económicos, particularmente por la flexibilidad con la que pueden estudiarse dichos procesos, en donde la competencia perfecta y el libre mercado no necesariamente se cumplen.

Desde su concepción moderna, a partir del trabajo de Gereffi y Korzeniewicz (1994), estos instrumentos de análisis han sido utilizados en muy diversos sectores económicos, permitiendo identificar la gran amplitud de actores que intervienen en los encadenamientos globales, así como la gran heterogeneidad de soluciones al problema de coordinación entre participantes que se dan en ellas. El análisis de las cadenas permite visualizar estos acuerdos de manera territorial, siguiendo el conjunto de procesos que se desarrollan a lo largo del espacio y van creando valor alrededor de un bien.

Con el cambio climático y sus efectos a lo largo del planeta, nuevas preocupaciones se han generado en los sectores productivos, los cuales han afectado la manera en la que los participantes de los encadenamientos globales se relacionan. Ello ha implicado que el enfoque de análisis de los encadenamientos globales incorpore nuevos elementos que considere estos aspectos emergentes, por ejemplo, en las llamadas cadenas alternativas los elementos diferenciadores respecto a las tradi-

cionales.

De igual forma, la creciente importancia de la comunicación por la vía electrónica, así como la mayor relevancia de la sociedad civil en la solución de problemas públicos, han podido destacar algunos aspectos negativos en los sectores de producción y movilizar a la sociedad para corregir sus efectos negativos. Estas nuevas relaciones entre actores de las cadenas producto de las transformaciones que sufre la sociedad, tanto los consumidores y sus demandas, como los actores productivos en su manera de relacionarse ha sido incorporado al análisis de las ha CGM.

El análisis original en 4 dimensiones de las CGM ha permitido desarrollar ejercicios comparativos entre cadenas tradicionales y las cadenas alternativas, en las cuales los temas ambientales y sociales han cobrado importancia. El enfoque más reciente basado en el estudio de las convenciones permite agregar nuevos elementos de análisis, principalmente en la disputa sobre el concepto de calidad y su rol en la determinación de la fuerza motriz de las cadenas. En los siguientes puntos se desarrollará con más detalle la manera en la que dichos enfoques se han utilizado para estudiar las cadenas globales de valor, usando el enfoque original de Gereffi (1994) y el enfoque de las convenciones de Bair, Gibbon y Ponte (2008).

### **La sustentabilidad y las Cadenas Globales de Mercancías (CGM)**

En el planteamiento de Hopkins y Wallerstein (1986), se define una cadena global de mercancías como “una red de trabajo y procesos de producción cuyo resultado final es una mercancía terminada”, lo que implica el análisis de procesos y actores en las etapas de producción, transformación, comercialización, proveeduría y consumo de las mercancías. El análisis de las CGM, en el planteamiento original de Gereffi y Korzeniewicz (1994), puede desarro-

llarse por medio de cuatro dimensiones: entrada-salida (caracterización de los flujos de mercancías), cobertura geográfica (análisis sobre los espacios de producción, comercialización y consumo), estructura de control o gobernanza (caracterización sobre la fuerza motriz en la cadena) y marco institucional (refiere a las convenciones que permiten la actividad de comercialización).

La tabla 1 resume las categorías de análisis más comunes incluidas en cada dimensión de las CGM bajo este enfoque original.

**TABLA 1**

#### **DIMENSIONES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS EN LAS CGM**

<b>Dimensión</b>	<b>Categorías</b>
Entrada – Salida	<ul style="list-style-type: none"><li>• Características del producto exportado.</li><li>• Estructura de los mercados de producción y comercialización.</li><li>• Distribución de ingresos a lo largo de la cadena.</li></ul>
Cobertura geográfica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geografía de la producción.</li><li>• Geografía de la exportación y del consumo externo</li></ul>
Estructura de gobernanza	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cadenas dirigidas por el productor.</li><li>• Cadenas dirigidas por el comprador.</li></ul>
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Marco internacional.</li><li>• Marco nacional o doméstico.</li><li>• Tipología del productor, comercializador y consumidor.</li><li>• Requerimientos de calidad.</li><li>• Posibilidades de mejoría de la calidad.</li></ul>

*Fuente: Pérez Akaki y Echánove, 2007.*

Este enfoque sobre las CGM ha podido identificar las condiciones en las que se realizan los vínculos entre las empresas y su evolución a lo largo del tiempo, a menudo vinculando países tropicales rezagados con países consumidores desarrollados. Ha permitido reconocer el cambio en el control de la cadena, en el caso de mercancías agroalimentarias, hacia una gobernanza guiada por los compradores, donde se identifican como actores principales las cadenas de autoservicios que realizan la distribución masiva de alimentos entre la población (Burch y Lawrence, 2007). Esto ha representado una menor participación de los productores agrícolas en el valor agregado de la mercancía (Ruben, 2004). Entre las causas identificadas se encuentra la liberalización de los mercados mundiales en todos los productos, incluidos café y cacao donde hubo acuerdos internacionales de control de precios, lo que se tradujo en reorganización de los mercados internos y las estructuras de apoyo para dichos sectores, lo que ha significado la aparición de nuevas regulaciones basadas en el ambiguo concepto de calidad y donde la tecnología ha representado el medio para garantizar el cumplimiento de estándares para los productos. En el enfoque original de estudio de las CGM descritos, el concepto de sustentabilidad y los cambios en la cadena han podido capturarse a partir de ejercicios comparativos entre cadenas tradicionales y cadenas alternativas, que incorporan estos conceptos en el análisis. Puede citarse en este sentido el trabajo

de Díaz (2003) que analiza las dimensiones ambientales de las cadenas globales apoyándose en la Evaluación del Ciclo de Vida (ECV) y el reciente trabajo de Jiménez y Pelupessy (2015) para una revisión amplia de diversos trabajos que combinan los enfoques de CGM y la sustentabilidad.

### ***Los actores y la normatividad en las CGM***

En particular, sobre el aspecto de calidad, una tercera versión de estudio de las CGM se enfoca en la caracterización de los estándares que se utilizan a lo largo de las cadenas, los cuales se han generalizado en todos los sectores productivos y regulan las relaciones “a distancia” entre los actores de una cadena (Gibbon y Ponte, 2005). Este enfoque está basado en la teoría de las convenciones, enfoque de la economía considerado parte de la economía política que argumenta que los mercados no son libres sino que existen muy diversas formas de regulación, tanto pública como privada, a la cual tienen que sujetarse los actores económicos, quienes en sus actividades productivas se relacionan con múltiples cadenas de comercialización. Hoy este enfoque está cobrando gran popularidad, al grado que esta etapa del desarrollo económico ha sido identificada como la era de las certificaciones.

Una tipología de los estándares se basa en el análisis de la relación imperante entre los participantes de

las cadenas, pudiendo ser estrictamente de mercado, basadas en precio: doméstica; en las relaciones de largo plazo: cívica; en aspiraciones de bienestar en el mundo: industriales; en parámetros evaluados por terceros: inspiracionales; en la originalidad y reconocimiento de un especialista: opinión; en el reconocimiento público: financiera; en medidas de rentabilidad y convenciones verdes; por elementos de protección a los recursos naturales (Ponte, 2016).

La importancia de este enfoque es que puede complementar al enfoque original de Gereffi y Korseniewicz (1994), pues como Ponte y Sturgeon (2014) han propuesto, a nivel micro el enfoque de las convenciones puede ser la estrategia de análisis, mientras que a nivel macro el enfoque original es una buena estrategia compatible con el primero.

### ***Cambio climático, sustentabilidad, café y cacao***

En los últimos años, el cambio climático se ha vuelto una preocupación de grandes dimensiones en la sociedad mundial, dados los pronósticos que el Panel Intergubernamental para el Estudio del Cambio Climático (IPCC) respecto a la elevación de la temperatura de la tierra y sus efectos en muy diferentes ámbitos de la vida, humana y no humana. Las afectaciones que se han observado hasta ahora van desde cambios en patrones de lluvias, reducción de glaciares, patrones poblacionales y

migratorios de flora y fauna, y aumento en la vulnerabilidad de los ecosistemas, principalmente (IPCC, 2014).

En lo concerniente a las afectaciones a la actividad humana de manera más directa, se han identificado aumentos en las temperaturas en zonas urbanas, eventos climatológicos extremos con mayor severidad a la observada históricamente, precipitaciones mayores y fuera de temporada, inundaciones, escases de agua potable, etc. Dado que estos efectos afectan de manera diferenciada a la población, generalmente son los de menores recursos lo más vulnerables, con lo cual estos cambios provocan estructura de edad de la población, los ingresos, la tecnología disponible, los precios relativos, el estilo de vida y la regulación, lo que afecta a todos los sectores económicos. El uso de la energía destinada al enfriamiento se incrementará, afectando los asentamientos humanos a favor de regiones con menor temperatura, con mayor disponibilidad de agua, etc. (IPCC, 2014).

Estos elementos inciden directamente en la producción y abastecimiento de alimentos a la sociedad. De hecho, ya se han reportado afectaciones en los rendimientos de bienes agrícolas, lo que compromete las fuentes de alimentación humana (Ortiz, 2012). Aunque las afectaciones dependerán de las condiciones propias por región, dependiendo de la interacción entre clima, topografía, tipos de suelo, disponibilidad de

agua, clases de cultivos, ganado y árboles en cada ecosistema. Sin embargo, los resultados del cambio climático esperados en la agricultura se manifiestan de diversas maneras, entre ellas (SAGARPA, 2012): menor posibilidad de previsión sobre el clima, complicando la planificación de las actividades agrícolas, aumento de la variabilidad que presionará sistemas productivos agrícolas frágiles, afectación del desequilibrio alimentario actual entre regiones templadas y frías, tropicales y subtropicales y el aumento de plagas y enfermedades hacia regiones donde anteriormente no se manifestaban.

Las evidencias observadas a la fecha, vuelven más importantes los esfuerzos por mitigar el cambio climático y adaptarse a las nuevas condiciones ambientales que se vayan registrando con el tiempo. Por ello, la participación cada vez más activa de los gobiernos en identificar la manera en la que pueden participar para aminorar esos efectos y atender las afectaciones.

Aunque tradicionalmente la agricultura ha sido una actividad marginal para el desarrollo económico, concebida como un sector rezagado que debe ir reduciéndose con el paso del tiempo para impulsar la industrialización, con los conflictos medioambientales que afectan a la humanidad el sector agrícola ha adquirido gran importancia en cuánto a la sustentabilidad de sus procesos. En principio porque se trata de una actividad que incide directamente sobre

el medio ambiente, que bien puede ser depredadora o tener prácticas de conservación hacia la flora y fauna de cada lugar. En este sentido existen estudios (Tilman, 1998; Gliessman, 2007) que muestran el grado de afectación que sufrieron los recursos naturales desde la revolución verde y hasta nuestros tiempos, las cuales se caracterizaron por incrementos sustanciales en los volúmenes de producción a partir de darle énfasis en las innovaciones tecnológicas. Estos sistemas productivos se caracterizaron por el uso de grandes cantidades de insumos, generalmente útiles para detonar los rendimientos, pero dañinos para los suelos, de tal manera que sus efectos en el largo plazo significaban erosión, deterioro, caída en los rendimientos y en el peor de los casos, destrucción de su capacidad productiva (Altieri y Nicholls, 2005).

Adicionalmente a los conflictos ambientales en los espacios rurales, un grave problema que no ha logrado erradicarse a lo largo de los años es el de las más bajas condiciones de vida de la población (respecto a las ciudades) y las profundas inequidades al interior de dichas sociedades. Si bien se trata de regiones en las que generalmente se cuenta con profundas raíces culturales y sociales, la percepción social de ser espacios de rezago productivo impide su crecimiento al ritmo que pueden hacerlo las ciudades.

En respuesta a ese modelo de producción intensivo en capital, han surgido sistemas agrícolas que en-

tienden a la agricultura como parte de un proceso de mayor envergadura, que debe sostenerse en el largo plazo conservando su capacidad para alimentar a las familias rurales, mediante la conservación de flora y fauna presentes en esos espacios productivos. La agricultura entonces, puede entenderse desde un enfoque holístico, como un proceso más que está relacionado con una forma de vida distinta a la urbana, alejada de las presiones del mercado, y dónde el énfasis de la productividad no es imperante.

Si bien estos sistemas no logran cumplir cabalmente su cometido y sobre ellos se puede hacer numerosas críticas, éstos representan alternativas que tratan de superar las deficiencias de los sistemas productivistas. Entre las alternativas más importantes que existen en la actualidad, se encuentran la producción orgánica y el comercio justo como las representantes que más éxito han logrado en términos comerciales (Pérez Akaki, 2010), los cuales tienen como fundamentos productivos la agroecología (Gliessman, 1990; Altieri y Nicholls, 2005) y la economía solidaria (Coraggio, 2011).

Dos de los productos de mayor relevancia en estos sistemas productivos alternativos son las cadenas café y cacao-chocolate, productos tropicales en los que participan grandes empresas transnacionales en las etapas finales de transformación, generando bienes cuyo valor se mide en miles de millones de dólares anuales (Kaplinsky, 2004). Se trata

de dos productos cuyas cadenas de comercialización han existido por varios siglos.

Simultáneamente, con los enormes ingresos que tienen estas grandes empresas, se presentan en la cadena grandes conflictos en los sectores agrícolas, tanto es aspectos sociales como ambientales. Como muestra, se puede citar los conflictos que sufrió la empresa Starbucks respecto a las marcas de café etíopes Harar, Sidamo y Yirgacheffe al trata de impedir el registro de esos nombres como marcas del gobierno de Etiopía, siguiendo una estrategia de apropiación de los nombres para proteger los intereses de los productores cafetaleros, el cual terminó aceptando tras la presión de diversos grupos de la sociedad civil (Feller, 2008). Igualmente, es conocida la acusación de organismos internacionales hacia las empresas chocolateras transnacionales quienes generan un nivel de presión en los participantes de la cadena, que a menudo trafican con menores de edad a quienes dan un trato de esclavos en los campos agrícolas (Manzo, 2005).

### ***El café y el cacao en México: su contexto productivo***

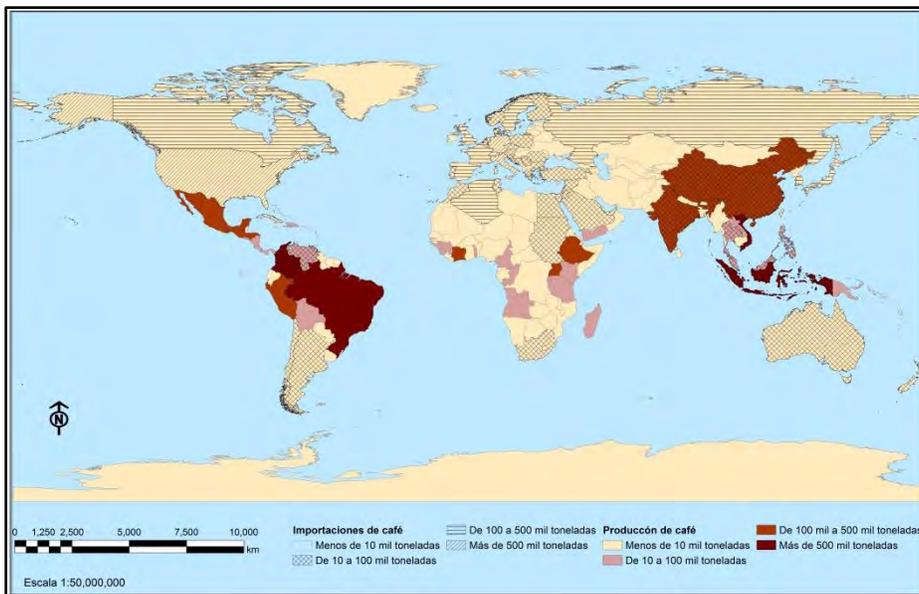
#### *El mercado mundial y sus actores*

Café y cacao son dos productos de gran importancia en el comercio internacional, los cuales conjuntamente representaron en el ciclo 2013-2014 volúmenes de producción

superiores a las 13.2 millones de toneladas (8.8 millones de toneladas de café y 4.4 millones de toneladas de cacao) (ICO, 2015; ICCO, 2015). En el comercio mundial, ambos productos representaron en el año 2013 un monto superior a 25.8 mil millones de dólares (19 mil millones para café y 6.8 mil millones para cacao), según los datos de FAOSTAT.

Ambas cadenas se caracterizan por producirse en grandes superficies de países tropicales, generando un flujo comercial de grandes volúmenes principalmente hacia países desarrollados. Esto puede apreciarse en la Figura 1.1 y en la figura 1.2, en las que se identifican los principales países productores e importadores de ambos bienes.

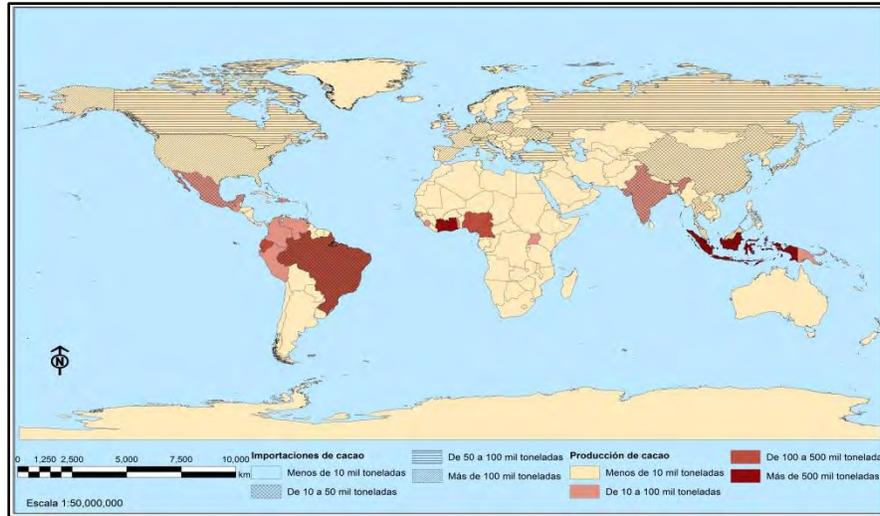
**FIGURA 1.1**  
**PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES DE CAFÉ, 2013.**



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

FIGURA 1.2

PRODUCCIONES E IMPORTACIONES DE CACAO, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT

Ambas cadenas comparten igualmente una larga historia, caracterizada por diversas etapas, que en el mejor de los casos data de 5 siglos (Dand, 1993; Clarence-Smith y Topik, 2003). A lo largo de estos años, las cadenas de comercialización han cambiado, pero en los últimos años se han consolidado empresas transnacionales como las dominantes en los mercados internacionales y al interior de los países (Fitter y Kaplinsky, 2001). Los estudios sobre la evolución reciente de estas cadenas dan una definición de gobernanza característica guiada por los

compradores, según la definición original de las CGM (Fold, 2002; Kaplinsky, 2004; Phillips y Tallontire, 2007). En el caso del café, los líderes en las cadenas de comercialización pueden identificarse en tres segmentos principalmente: en la parte del comercio internacional, en las actividades de torrefacción y en el segmento de preparación y venta al menudeo. En el caso del cacao, existen dos tipos de participantes dominantes en la cadena, aquellos que participan como industriales del cacao, que a su vez realizan actividades de comercio exterior y los

industriales de la industria del chocolate, que transforman el cacao a golosina y lo acercan al consumidor por medio de marcas. Los principales actores de las cadenas se presentan en la tabla 2, donde se identifican nombres conocidos de empresas que regularmente tienen contacto con los consumidores, así como empresas que tienen un poder

importante pero no tan visible para los consumidores.

En cada caso se indica además el nivel de concentración del sector, destacando el grado oligopólico que presentan las diferentes etapas de las cadenas de comercialización en ambos bienes.

**TABLA 2**

**PRINCIPALES EMPRESAS PARTICIPANTES EN LAS CADENAS DE CAFÉ Y CACAO**

Bien agroindustrial	Comercio internacional	Actividades industriales	Preparación y distribución
Café	Newmann Gruppe, Volcafe (EDF&man) Ecom Trading Cargill  Nivel de concentración > 41%	Nestlé Kraft Foods Inc Procter & Gamble Sara Lee  Nivel de concentración > 58%	Starbucks Dunkin Donuts Tim Hortons McCafe Gloria Jeans  Nivel de concentración en EUA > 49%
Cacao	Archer Daniels Midland Cargill Barry Callebaut Nestlé  Nivel de concentración > 50%	Mars Inc Hershey Food Corp Altria (Kraft/Phillip Morris) Cadbury Schweppes Nestlé Ferrero  Nivel de concentración > 80%	

*Fuente: Elaboración a partir de Fitter y Kaplinsky, 2001; Kaplinsky, 2004; IDEAS, 2005*

Según estudios, en los últimos años sobre las cadenas de comercialización de ambos bienes revelaron que la distribución de los ingresos entre los participantes favorecía claramente a las empresas hacia el final de la cadena, siendo las principales, las citadas en el cuadro anterior (Talbot, 1997; Fitter y Kaplinsky, 2001; Fold, 2002, Kaplinsky, 2004; Daviron y Ponte, 2005; IDEAS, 2005; Pérez Akaki, 2010).

En la tabla 3 se aprecian estos resultados del análisis de ganancias de los dos bienes, en una aproximación que no necesariamente puede identificarse comparativa, dadas las diferencias en las estructuras de las cadenas, principalmente en la parte de la manufactura y distribución, donde en el caso del café se conjuntan los comercializadores internacionales y torrefactores.

**TABLA 3**

**DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LAS CADENAS CAFÉ (2004) Y CACAO (2005)**

Región donde se realiza	Proceso	Café		Cacao		
		Actores	% de ingresos	Proceso	Actores	% de ingresos
Regiones de producción	Valor obtenido por los productores	Pequeños productores	9.3%	Cultivo	Pequeños productores	5%
	Valor agregado en los países productores	Acopiadores, beneficiadores y exportadores	7.1%	Acopio y transformación del grano	Empresas transnacionales	33.4%
	Costos de transporte	Transportistas	1.9%	Transporte		22.2%
Regiones de consumo	Valor agregado en los países consumidores	Importadores y torrefactores	81.7%	Manufactura y distribución	Trasnacionales de la industria confitera	38.9%
	Precio final		100%	Consumo		100%

Fuente: Pérez-Akaki, 2010 e IDEAS, 2005.

Se estima que en el mundo existen entre 5 y 6 millones de productores de cacao, y a lo largo de la cadena los participantes ascienden a cifras entre 40 y 50 millones de personas (Afroakwa, 2014). En el caso del café, las estimaciones oscilan alrededor de 25 millones de productores a nivel mundial (Oxfam, 2002).

Es en esta etapa donde se inicia el proceso de producción del café y el chocolate, negocios que alcanzaron valores de mercado en 2012 superiores a 24 billones de dólares en el caso del café (FAO, 2015) y el cacao un valor superior a los 4 billones de dólares (WCF, 2014).

#### *El mercado nacional del cacao y café y sus participantes*

Si bien el café es un grano que viene de África, que se estima llegó a México a finales del siglo XVIII procedente de Cuba, el cacao es una planta endémica de este país, domesticada por los indígenas mayas,

que incluso la usaron como moneda de cambio. A pesar de esta circunstancia, México ha perdido posiciones en el mercado internacional como proveedor de ambos bienes, representando en el 2013 una proporción de producción del 2.6% del café (10mo lugar) y 1.8% del cacao en el mundo (8vo lugar), según datos del FAOSTAT.

En 1975 México representó el 4.96% del total de café producido en el mundo (4to lugar), mientras que en 1978 México produjo el 2.8% del cacao mundial (7mo lugar).

Al interior del país, tanto el café como el cacao son bienes de gran importancia en las economías regionales, tanto por las superficies que representan, como por su valor económico y social. En la Figura 2 se aprecian los estados y municipios donde se desarrolla esta actividad, ubicándose en el sureste del país, caracterizado por niveles de desarrollo menores comparadas con las regiones centro y norte.

FIGURA 2

MUNICIPIOS PRODUCTORES DE CAFÉ Y CACAO, 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP, SAGARPA.

En el caso del cacao, a partir de los datos oficiales del SIAP, dos entidades representaron en 2013 prácticamente la totalidad de la producción (27,844 toneladas) y de la superficie nacional (61,168 hectáreas): Tabasco 67% y Chiapas 33%. En una escala mayor, la producción se desarrolló en 49 municipios, aunque Comalcalco (Tabasco) contribuyó con el 19% de la producción nacional y 8 municipios más

concentraron casi el 80% del total producido en el 2013.

Según registros oficiales del USAID (2005), el sector cacaotero en el país se conformó en el 2004 por un aproximado de 37 mil productores, los cuales tenían sus cultivos arriba del 99% bajo sombra. El Plan Rector del Cacao de Chiapas (CESPCCh, 2012), elaborado en 2012, dio cuenta de un aproximado de 51,000 pro-

ductores (40,000 en Tabasco y 11,202 en Chiapas), lo que representaría un incremento frente a la cifra del 2004.

Adicionalmente en la cadena se localizan diversas organizaciones encargadas de la comercialización del cacao en el país, que en algunos casos pueden desarrollar actividades relacionadas con el beneficio del grano. La más destacada por su participación histórica es la Unión Nacional de Productores de Cacao (UNPC), la cual comercializaba una proporción entre 33 y 38% de la cosecha nacional y el resto lo comercializan 14 intermediarios y 3 multinacionales (Avendaño et al, 2011). Cabe destacar que esta proporción se había mantenido sin cambios, pues desde comienzos del siglo XXI, se había cuantificado una magnitud de este volumen asociado con la UNPC (Córdova-Avalos, 2008).

Además de los acopiadores-comercializadores, en el 2009 se tuvo registro de 70 empresas grandes y 250 pequeñas involucradas con la producción de chocolate, las cuales representaron un total de 7,200 personas participando de la cadena cacao-chocolate en el país (Beganovic et al, 2010). La proporción de la producción nacional que se destina a este mercado oscila alrededor del 55%, mientras que el restante es exportado (citado en Ramírez, 2008). Las empresas chocolateras más destacadas en el mercado identificadas fueron Nestlé (18% de participación), Hershey's

(15%), Effem/Mars (14%) y Ferrero (13%) (Beganovic et al, 2010).

Para el caso del café, aunque la producción se desarrolló en el 2013 en 15 entidades, cuatro de ellas representaron el 90% del total (Chiapas 40%, Veracruz 29%, Puebla 11% y Oaxaca 10%). En el detalle municipal, se registraron 487 municipios productores de café en el país, pero a diferencia del grado de concentración visto en el cacao, el municipio que mayor contribución tiene a la producción nacional fue Motozintla (Chiapas) con un 4.1%. Mientras que en el caso del cacao el primer decil (10% del total de municipios) representó el 62% del total producido, en el café correspondió al 56%.

Los productores de café en el país oscilaron alrededor de 499 mil en el año 2012, representando Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla un 83% del total de ellos. En estas entidades, los ingresos derivados del café representaron en promedio 71% de los ingresos totales para las familias que participan de esta actividad (AMECAFE, 2013).

La comercialización del grano de café en gran escala, tanto en mercados domésticos como en externos, la realizan cuatro empresas transnacionales: AMSA (Ecom Trading), Nestlé, Becafisa (Volcafé) y Cafés California (Newmann Kaffee Gruppe) (Hernández, 2005; Morales, 2007; Hernández, 2010). Se estima que este grupo de empresas controla el

85% del volumen producido en el país (Jornada, 2008).

Al nivel de consumo, en el país se ha registrado un incremento de cafeterías en los últimos años, producto de la amplia promoción que se ha hecho alrededor de lo rentable que son los espacios para consumo de café. Según algunas mediciones de algunas cadenas de cafeterías en México, el crecimiento pudo haber alcanzado la tasa del 50% en los primeros años de esta década (Oropeza, 2013). Sin embargo, no necesariamente ha significado una mejora para los productores, quienes tienen un beneficio marginal ante este creciente número de cafeterías, que podría superar los 16 mil a nivel nacional y más de 100 mil puntos de venta en total incluyendo tiendas de conveniencia (Chavez, 2014). Destacan en este segmento Starbucks, Punta del Cielo, Cielito Querido, Gloria Jeans, Italian Coffee, Finca Santa Veracruz, como algunas de las más representativas del sector de barras de café.

#### *Gobernanza en las cadenas de café y el cacao y sus transformaciones recientes*

Estudios realizados en los últimos años sobre la evolución que han tenido las cadenas agroalimentarias, en las cuales se pueden incluir las correspondientes al café y cacao, destacan el traslado de la fuerza motriz hacia los actores al final de la cadena, principalmente los comercializadores internacionales y los

industriales del sector (Gibbon, 2001; Ponte, 2002). Aunque habrá que destacar que los minoristas han también incrementado su influencia las cadenas agroalimentarias de manera notable, por lo cual es factible hablar de una gobernanza guiada por compradores, pero en competencia entre los actores intermedios (comercializadores e industriales) y finales (minoristas) de las cadenas (Gibbon, 2001; Burch y Lawrence, 2007).

Tras un periodo de esfuerzo por el control de precios a nivel internacional en ambos bienes, conocidos como Acuerdos Internacionales del Café y Cacao respectivamente, durante los años noventa sufrieron un proceso de liberalización comercial, a raíz del fracaso en la organización internacional, (Organización Internacional del Café y Organización Internacional del Cacao), por la estabilización de precios (Gilbert, 1997).

Lo anterior, conllevó igualmente transformaciones al interior de los países, que en el caso mexicano significó el cierre del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) y la Comisión Nacional del Cacao (CONADECA), organismos responsables de la política pública, investigación, comercialización y control de exportaciones de los sectores respectivos desde la década de los setentas y hasta 1989. Esto se tradujo en la liberalización de los mercados domésticos (e internacionales) lo que llevó a una re-regulación de los mercados por los actores eco-

nómicos participantes en las cadenas (Snyder, 2001).

Esta re-regulación de los sectores café y cacao tuvo diferentes expresiones: por un lado en los mercados tradicionales el liderazgo comenzó a disputarse entre los agentes económicos cercanos a los consumidores al no haber un contrapeso gubernamental ni institucional en el contexto internacional; en un segundo plano emergieron nuevos modelos de producción-comercialización, a los que se ha llamado alternativos, en los cuales se buscaron diferentes caminos para acceder a los mercados, lo que aprovechó los cambios en los patrones de consumo en la sociedad. Esta reorganización puede apreciarse en el trabajo de Kaplinsky (2004), tanto para el café como para el cacao, la cual identifica el traslado de la fuerza motriz hacia los nodos más cercanos a los consumidores. Las transformaciones en la fuerza motriz aplican igualmente para México con los actores presentados en el apartado anterior.

#### *La sustentabilidad en las cadenas agroindustriales de café y cacao en México*

Los cambios climáticos en el planeta son tangibles por medio de sus efectos en la parte continental como en la oceánica, a través de los patrones de lluvias y nevadas, reducción de glaciares, cambios en los tamaños de poblaciones de flora y fauna, en sus migraciones, reducción de productividades agrícolas, aumentando

la vulnerabilidad de los ecosistemas ante eventos extremos cada vez más comunes (IPCC, 2004). Estos cambios se asocian a la actividad humana.

Los efectos específicos en cada país dependerán de la interacción entre el clima, topografía, tipos de suelo, disponibilidad de agua, clases de cultivos, ganado y árboles en cada ecosistema. Sin embargo, los resultados del cambio climático esperados en la agricultura se manifiestan de diversas maneras, principalmente (SAGARPA, 2012):

- Menor posibilidad de previsión sobre el clima, complicando la planificación de las actividades agrícolas.
- Aumento de la variabilidad que presionará sistemas productivos agrícolas frágiles.
- Aumento de la frecuencia de los comportamientos climáticos extremos.
- Aumento del nivel del mar, afectando los sistemas productivos cerca de la costa.
- Disminución de la diversidad biológica en ecosistemas frágiles.
- Modificación de las zonas climáticas y agroecológicas, lo que obligará a los productores agrícolas a adaptarse a las nuevas

condiciones, lo que puede poner en peligro flora y fauna.

- Afectación del desequilibrio alimentario actual entre regiones templadas y frías, tropicales y subtropicales.
- Afectación de la cantidad y ubicación de los peces, lo que generará conflictos entre pescadores.
- Aumento de plagas y enfermedades hacia regiones donde anteriormente no se manifestaban.

Las proyecciones de diversos modelos sobre los rendimientos agrícolas en la región de América Latina estiman impactos negativos del cambio climático en los rendimientos del frijol, arroz, maíz y papa (Meza, 2014: 86). Esto se traducirá en un incremento del 50% de la población con riesgo de hambre (Thornton y Cramer, 2012), pues ante una menor producción de alimentos, se generará un incremento de precios de los bienes alimentarios, provocando, probablemente, mayor desnutrición en la población (Nelson, 2009: 6-13). Igualmente, el cambio climático afectará la productividad de los trabajadores, lo que podría influir en la salud de la familia (Altieri y Koohafkan, 2008).

El diagnóstico de FAO-SAGARPA (2012) identificó que las regiones productoras de café y cacao en México se ubican dentro de las de riesgo alto ante los efectos del cambio climático. Ellas se integran a las

regiones 1, conformada por Veracruz y Tabasco, así como la región 3, conformada por Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

En la región 1, la expectativa sobre los ingresos y el valor de la tierra son a un deterioro gradual a lo largo del siglo XXI, llegando a finales del siglo incluso a ser de cero. En la región 3, que comprende los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los ingresos decrecerán aún a tasa más rápida que en la región 1, proyectándose ingresos cero hacia el año 2070 (SAGARPA, 2012: 40).

#### *a) La importancia biológica de la producción de café y cacao en México y sus afectaciones con el cambio climático*

En un primer aspecto relacionado con la importancia de estos espacios conviene destacar que las superficies destinadas a la producción de estos bienes alcanzan, para el caso del café son más de 699 mil hectáreas, extendida por 12 entidades, pero Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla concentran el 84% de las superficies (SAGARPA, 2015). En el caso del cacao la superficie que alcanza su producción es superior a las 59 mil hectáreas en 2 entidades (Tabasco y Chiapas) (SAGARPA, 2015).

Los espacios de producción de café y cacao en México tienen condiciones muy particulares, identificándose en el primer caso en bosques de pino-encino, bosques mesófilos, selvas

altas y medianas y selvas bajas (Moguel 1995; Moguel y Toledo, 1999), identificándose incluso en 14 áreas prioritarias de conservación declaradas por la Comisión Nacional para la Conservación de la Biodiversidad (CONABIO) (Moguel, Toledo y Muñozledo, 2014). En el caso del cacao, los estudios sobre los ecosistemas donde se desarrolla esta actividad revelaron que originalmente se trataba de bosques tropicales, el cual cambió hacia sistemas productivos bajo sombra, en muchas ocasiones combinando la producción con otros frutales, maderables, leguminosas y restos de selva (Salgado, 2007).

Estudios específicos sobre los aspectos ambientales en las plantaciones de cacao evidencian la importancia que tienen estos espacios para el alojamiento de aves migratorias y que, mediante una diversificación de las especies usadas para sombra, podrían aumentar su posibilidad de servir como reservas para el alojamiento de un número mayor de especies animales (Greenberg et al, 2000). Incluso, una buena calidad de sombra en estos espacios ofrece oportunidades para reducir la erosión de los suelos, capturar carbono, reducir el uso de agroquímicos y promover mayor biodiversidad (Rice y Greenberg, 2000), dicha cobertura ofrece protección de vientos, de suelos mejorando la aireación, infiltración y drenaje de los suelos (Ogata, 2007). Cuando se realiza mediante prácticas orgánicas, los indicadores de sustentabilidad se presentan valores mayores que en

sistemas convencionales, principalmente relacionado con aspectos de adaptabilidad, equidad y autogestión (Priego-Castillo et al, 2009).

Al igual que en el caso del cacao, pero con mayor efectividad, han encontrado las ventajas ambientales de la producción de café bajo sombra en aspectos relacionados con la biodiversidad, protección de suelos, captura de agua, estabilidad del clima, entre otros (Perfecto et al, 1996; Moguel y Toledo, 1999; Moguel, Toledo y Muñozledo, 2004; López-Gómez et al, 2008). El contenido orgánico de los suelos cuenta con un aumento en sus niveles en plantaciones de café (y cacao) (Beer et al, 1998), además que la presencia de mayor biodiversidad permite la mejor polinización de las plantas, logrando con ello mayores volúmenes de producción de frutales (Vergara y Badano, 2009).

Particularmente, un estudio que analizó diferentes esquemas de certificación de café bajo sombra identificó que los predios caracterizados como rústicos cuentan con una mejor cobertura forestal, cumpliendo cabalmente con las certificaciones del SMBC (amistoso con las aves) así como la de Rainforest Alliance y la ECO OK (Mas y Dietsch, 2004).

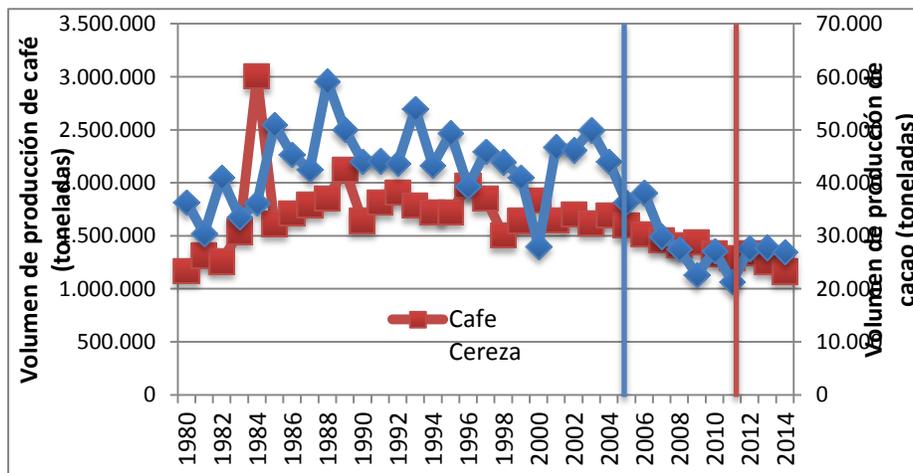
Algunos efectos notorios de las afectaciones climáticas en dichas regiones productoras, se manifestaron con las plagas que han afectado en grandes superficies dichas plantaciones, llevándolas a reducir su importancia y generando incentivos

para una modificación en el uso del suelo en ellas. En el caso del cacao, el hongo de la moniliasis (*Monilioophthora roleri*) ha afectado las plantaciones desde 2005 reportándose pérdidas para 2007 del 50% de la producción del grano debido a dicha plaga (Ramírez, 2008), mientras que en el caso del café la plaga que devastó las superficies de producción

es la roya (*Hemileia vastatrix*), la cual ingresó a México en 1981 procedente de Centroamérica pero a partir de 2012 sus efectos han sido de gran escala. Se evidencia en la Figura 3 los momentos en los que las plagas se manifestaron de manera intensa y las afectaciones a la producción que registraron tras su manifestación con mayor fuerza.

**FIGURA 3**

**VOLÚMEN DE PRODUCCIÓN DE CAFÉ Y CACAO EN MÉXICO, 1980-2014**



Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP, SAGARPA.

La moniliasis afecta únicamente el fruto de la planta de cacao, asociada según algunas investigaciones al exceso de sombra y a la falta de labores de mantenimiento de las plantaciones y está asociado posi-

vamente con la precipitación (FHIA, 2102). Por tanto, entre las recomendaciones para atender a esta plaga se tiene la reducción de sombra para mejorar el nivel de insolación y aumentar la ventilación de los cacaota-

les. Estas medidas sin duda afectan los aspectos relacionados con la biodiversidad pues reducen la variedad de fauna y reducen posibilidad de alojamiento de fauna en la región. Por su parte, la roya tiene impactos muy importantes en la producción de café, aunque también en el ecosistema productivo; debido a que la plaga genera una caída de las hojas del cafeto (defoliación), impidiendo la fotosíntesis de la planta y conduciendo, en casos graves, a su muerte (APS, 2011). Los granos sobrevivientes son de menor tamaño y pierden atributos de calidad: "...menor acidez, cuerpo y aroma, además de aparecer notas inmaduras, maderosas, a saco, que hacen que el café pierda dulzura y aparezcan notas leguminosas." (Escamilla y Díaz, 2015). La mayor incidencia de la enfermedad se da en los meses más fríos del año así como los de menor altitud; mientras que en los meses de mayor precipitación y a mayores altitudes la incidencia es menor (SENASICA, 2013).

El tratamiento de la plaga resulta costoso y a menudo se realiza con fungicidas, lo que significa que tendrá efectos sobre flora y fauna que habita en estos espacios. Igualmente, se recomienda reducir la sombra excesiva así como la siembra de variedades resistentes a la plaga (catimor) (SENASICA, 2013). Por tanto, la plaga tiene un tratamiento parecido a la moniliasis con medidas similares que afectan la cobertura vegetal de las plantaciones y reducen la biodiversidad de los espacios de producción.

#### *b) Estándares en la producción de café y cacao en México y la sustentabilidad*

Como se ha destacado en una parte previa a este trabajo, los estándares han sido una forma recientemente estudiada como forma de gobernanza en las cadenas agroalimentarias. En esta aproximación es posible reconocer formas dominantes diferentes en aspectos normativos entre cadenas tradicionales y alternativas. Particularmente, en el caso de los bienes elegidos en este estudio, las cadenas alternativas han sido de suma importancia en los últimos años, principalmente porque incorporan aspectos normativos referentes a la sustentabilidad, como es el caso de la protección arbórea, la producción sin insumos externos ni químicos, aspectos referentes a la equidad social, igualdad de género así como una mejor distribución de las ganancias a lo largo de las cadenas y un impulso a la participación de pequeños productores y comercializadores muchas veces excluidos de las cadenas tradicionales.

En la Tabla 4, se identifican las cadenas de comercialización y el tipo de convención dominante, donde destacan que las tradicionales se identifican plenamente con un tipo de estándar industrial, basado en parámetros cuantificables relacionados con tamaño, color, sabor, contenido y apariencia, entre otros. Aquí los bienes son tratados como mercancías (commodities) y la calidad puede reducirse al precio del bien, el cual es dependiente directamente de

las bolsas en los mercados internacionales, por lo tanto afectados fuertemente por la especulación.

De manera cercana a las convenciones de mercado, cada vez más en franco traslape, se identifican las convenciones de tipo industrial para estos bienes, en donde destacan aspectos de eficiencia productiva y objetividad en la evaluación de los atributos asociados con la calidad por terceras instancias. Encontramos también, que los mercados convencionales masivos, se identifican con este tipo de estándares, los cuales han venido adoptando estándares que son validados por terceras instancias. En el caso del café y el cacao se identifican con certificaciones UTZ Certified, 4C y los mercados convencionales que adoptaron desde hace años mediciones basadas en aspectos físicos de los granos, así como en atributos sensoriales en catación (Pérez Akaki y Velázquez Salazar, 2015; Ventura et al, 2014).

Al igual que las industrias, en los mercados tradicionales las convenciones de tipo financiero se presentan de manera fuerte y coincidente con las de mercado, basadas en aspectos de rentabilidad. En conjunto, es posible destacar que estas tres dimensiones son principalmente enfocadas a una dimensión económica en el aspecto del desarrollo sustentable y están particularmente presentes en las cadenas tradicionales, en donde participan los actores más grandes de las cadenas de comercialización. Así, se puede decir que es el tipo de convenciones que

privan en empresas comercializadoras como AMSA (café) y AMCO (cacao), así como las industriales Nestlé (café y cacao), Hershey y Mars (cacao – chocolate) y Starbucks (café).

En el caso de las convenciones de inspiración, las cuales están basadas en las recomendaciones que den expertos sobre el tema, en ocasiones figuras públicas que describan las bondades de los bienes, hay que destacar que tanto en el caso del café y del cacao su evolución en los últimos años ha sido hacia una evolución en aspectos de sofisticación de su consumo. Para ello, basta citar el caso de Nespresso, la marca Premium de Nestlé, que recurre a actores de talla mundial, como George Clooney, identificado como una figura glamorosa y cosmopolita, para un objetivo de mercado principal entre 40 y 60 años de edad, que toma café principalmente en casa, con buen poder adquisitivo, que busca productos de mejor calidad y de género femenino (Khamis, 2012; Matzler et al, 2013).

En el caso del cacao, se citará el caso de Barry Callebaut y su estrategia al respecto de convenciones de opinión, la cual ha nombrado chefs con gran reconocimiento, quienes representan a esta compañía cuando se presentan para hablar de sus platillos. Esta estrategia se ha consolidado a nivel mundial, alcanzando a la fecha 23 países, generalmente desarrollados (excepto Brasil), donde la actividad culinaria ha alcanzado importante relevancia.

**CUADRO 4**

**TIPOLOGÍA DE CONVENCIONES**

<b>Tipo de convención</b>	<b>Dimensión de la sustentabilidad</b>	<b>Valores que lo definen</b>	<b>Formas de coordinación</b>	<b>Cadenas de comercialización en el caso del café y cacao</b>
Mercado	Económica	Competitividad Precio	Precio como diferenciador de calidad	Mercados convencionales
Industrial	Económica	Eficiencia productiva	Terceras instancias que verifican cumplimiento de normas y estándares	4C (café) Utz Certified Rainforest Alliance Mercados convencionales
Financiera	Económica	Utilidades Rentabilidades	Resultados financieros Volumen de utilidades Maximización del valor de la acción	Mercados convencionales Empresas agroindustriales del sector cafetalero y cacaoero
Inspiración	Económica	Creatividad Pasión Innovación	Personalidad de alguna figura reconocida por su creatividad, visión, etc.	Café grado Q con notas y olores únicos Café y chocolate gourmet
Opinión	Económica	Subjetividad	Juicio externo colectivo, no objetivo	Café, cacao y chocolate de marcas masivas
Doméstica	Social	Tradicición Fidelidad	Confianza por medio de relaciones de largo plazo	Propietaria: Marcas conocidas  Estrictamente propietarias: Denominaciones de origen
Cívica	Social	Bienestar Representatividad	Compromiso colectivo con el bienestar	Comercio justo
Verde	Ambiental	Respeto al medio ambiente	Sostenibilidad en su dimensión ambiental	Certificaciones orgánicas, Rainforest Alliance, Amistosas con las aves migratorias Ecológicas

*Fuente: Pérez Akaki y Velázquez Salazar, 2015: 32.*

Semejante a las convenciones inspiracionales, las de opinión se basan en la aprobación de las personas, aunque en este tipo en la colectividad. Esta estrategia de convención entonces se enfoca a los productos masivos, en donde las redes sociales pueden tener un potencial impredecible. Es claro que las grandes marcas buscan la conformación de sociedades de consumidores a quienes continuamente ofrecen información de interés, promociones, eventos musicales y deportivos, entre otros (marketing de contenidos). Una muestra de los resultados de estas sociedades digitales nos lleva a identificar, a febrero de 2016, que la página de Starbucks en Facebook ha logrado reunir a casi 3.2 millones de personas, Nespresso a casi 5.2 millones, mientras que Lindt en Estados Unidos cuenta con 1.6 millones de "Me gusta" y Chocolate Abuelita en México tiene más de 500 mil seguidores.

En el caso de las convenciones de tipo doméstico, las cadenas de comercialización correspondientes, pueden identificarse como las formadas por circuitos cortos de comercialización, en donde la calidad está basada en la reputación tras una experiencia importante de compra de esos bienes. Para los casos estudiados, puede destacarse que la población que consume café y chocolate tiene arraigo a marcas de mucha tradición, tal como es el caso de Nescafé y Chocolate Abuelita. En el primero de los casos la marca fue creada por la empresa Nestlé y en el segundo, originalmente fue propie-

dad de una empresa local, Fábrica de Chocolates La Azteca quien la creó en 1939 y en 1995 fue adquirida también por Nestlé. Igual historia sufrió Chocolates Larín, empresa fundada en 1892 y que en 1988 fue comprada por La Azteca y posteriormente por Nestlé.

En la experiencia reciente, en estos bienes y en muchos otros más, las empresas dominantes en las cadenas tienen fuertes incentivos para apropiarse de estas marcas, ganando así posicionamiento de mercado e incrementando sus beneficios. Este proceso de compras y adquisiciones de empresas locales ha sido ampliamente documentados en diferentes sectores de la economía mexicana, en donde las empresas del sector agroalimentario no han sido la excepción (Pérez, 2013).

Las cadenas con convenciones de tipo cívico en el caso de los bienes estudiados se identifican con el modelo de comercio justo, aquel que tiene como prioridad el cambio en las relaciones contractuales entre los participantes de las cadenas globales para dar mayor valor agregado a los productores, de quienes dependen las cadenas, pero quienes menores beneficios obtienen de ellas. Tanto el café como el cacao tienen casos de gran relevancia en la construcción de este sistema de relaciones y han sido dos de los productos de mayor importancia para las iniciativas de la Fairtrade Labelling Organization (FLO) y del Símbolo de Pequeños Productores (SPP). Sin embargo en México los casos rele-

vantes son en café, en donde UCIRI, CESMACH, Tosepan Titataniske, FIECH y Majomut, entre otras, impulsaron el sistema de comercio justo nacional, derivando posteriormente en el SPP, organismo con carácter regional, involucrando países de Latinoamérica principalmente.

Finalmente, las convenciones de tipo verde son quizá de las más cuestionadas y criticadas, por el interés que han despertado en los grandes actores de las cadenas convencionales y el esfuerzo por incorporarlas a sus portafolios de bienes. Aquí principalmente se identifican los bienes orgánicos, algunas veces llamados ecológicos, que han tenido un complejo proceso de desarrollo a lo largo de los años por la gran cantidad de intereses que existen y que han derivado en una gran variedad de convenciones y certificaciones, muchas veces buscando la legitimización de las organizaciones, basándose en referentes culturales y ambientales (Nuñez y Berthelot, 2012).

Basta con citar la certificación que impulsó la cadena transnacional Starbucks llamada "C.A.F.E." (Coffee And Farmer Equity), el cual impulsó conjuntamente con la organización ambientalista Conservation International (CI), la cual fue lanzada bajo las presiones de la sociedad por participar de una manera más justa en los mercados de café. Sin embargo, en una evaluación realizada en el 2007-2008, Renard (2010) encontró que dicho esquema de certificación generaba regresiones

en los productores, pues perdían el control de su producción, reducía el poder de las cooperativas y de sus ganancias, incluso evidenció la poca transparencia con la que CI se conducía, al involucrar a Ecom Trading en el programa de equidad. Al igual que Starbucks, Nestlé, Kraft, Barry Callebaut, Mars, Hershey entre otras, se han involucrado en certificados ambientales como las orgánicas, Rainforest Alliance y Utz Certified. Sin embargo, estos últimos son reconocidos como poco exigentes en sus estándares, no garantizan un beneficio para los participantes, y se reconoce que fueron diseñados para mejorar las condiciones de la producción, en respuesta a las condiciones que ellos mismos habían generado ante las prácticas comerciales que impusieron durante varios años tras la liberalización de los mercados mundiales.

## Conclusiones

A partir de este análisis basado en la metodología de las cadenas globales de mercancías (CGM) se ha podido analizar la relevancia que tiene la producción de café y cacao en México y la manera en la que dichos ecosistemas productivos pueden afectar y afectarse ante los cambios que se observan en el clima en las últimas décadas.

Destaca en el análisis que principalmente los espacios de producción de café en México tienen un valor muy importante en términos ambientales, lo cual también se combina con la

riqueza cultural y social de las sociedades indígenas que participan de la producción agrícola de este bien. En menor medida, pero también representando aspectos positivos, se tienen los ecosistemas del cacao, los cuales han sido afectados en mayor medida y en donde la riqueza cultural es también menor que en el café. En estos tiempos se enfrentan riesgos adicionales, pues se han registrado afectaciones importantes por plagas en ambos sistemas productivos, que es el caso de la roya para café y moniliasis para cacao. Las afectaciones han generado deterioros importantes en la producción, en la estructura productiva y en los ecosistemas que albergan dichas actividades, en muchas ocasiones generando cambios de cultivos, como ha sido el caso del cacao que se orienta a la producción cañera y en el caso del café a maíz, frijol y en ocasiones a cultivos ilícitos.

Rice y Greenberg (2000), destacan que el impacto de la producción de cacao respecto a la biodiversidad se puede minimizar si se realiza en áreas que ya han sido deforestadas, si la producción mantiene estabilidad de largo plazo, o si deliberadamente se busca preservar la biodiversidad de los espacios cacaoteros. Ello no parece ser una condición actual en los predios dedicados al cacao que a menudo se podan para dedicarse a la caña de azúcar o a actividades ganaderas (Díaz, 2016).

Respecto a la preservación de la biodiversidad de manera deliberada, un estudio reciente reveló su potencial como espacios para la promoción de proyectos ecoturísticos, aunque este se vinculó con la presencia de monos saraguatos, lo que exigía superficies superiores a 100 hectáreas. Desafortunadamente sólo existieron 3 regiones con esta condición en la Chontalpa (Valenzuela-Cordoba et al, 2015). Más bien la cacaocultura en México en estos momentos se caracteriza por una condición de abandono, tanto de productores como de las instituciones públicas, donde no se ha podido revertir de manera relevante los lastres políticos que arrastra el sector. Tampoco las iniciativas del sector privado por la dinamización del producto muestran resultados claros, a pesar de tener el apoyo gubernamental, como es el caso del Plan Cacao y Plan Café de Nestlé.

El análisis de estos bienes en su contexto nacional permitió igualmente identificar el uso de convenciones de prácticamente todos los tipos. Destaca en el análisis que las empresas más influyentes en dichos sectores busquen incorporarse a las iniciativas sustentables, haciendo convivir, y a menudo sometiendo, a las convenciones domésticas, ambientales y éticas, con las industriales, de mercado, inspiracionales y financieras. Esta condición es lo que a menudo se reconoce en términos

de sustentabilidad: el sometimiento de las dimensiones sociales y ambientales a las económicas.

En virtud de las convenciones dominantes en las cadenas de café y cacao, es posible responder entonces a las preguntas iniciales, argumentando que debido a la búsqueda intensa de las grandes empresas en estos sectores por ampliar sus estrategias de gobernanza a múltiples dimensiones, es cada vez más complicada la construcción de alternativas fuera de dichas opciones que se han consolidado en el tiempo. Entonces, a pesar de que las certificaciones en las cadenas tradicionales incorporan elementos específicos en materia ambiental y social, no son prioritarias para los proponentes de estos esquemas y por lo tanto siguen dominadas por los elementos de tipo económico.

Lamentablemente, la influencia de dichas organizaciones ampliando su alcance en materia normativa hace cada vez más difícil distinguirlas de las cadenas donde las convenciones dominantes son de carácter social y ambiental (doméstica, cívica, ambiental). Por lo tanto es necesario un contrapeso a las grandes organizaciones, que permita limitar sus rangos de acción, generalmente a su favor. Ejemplos de ellos los encontramos en organismos como Oxfam y Greenpeace que buscan, por medio de la construcción de redes internacionales, ofrecer freno a la discrecionalidad que tienen estas empresas. Pero aún faltan muchos esfuerzos y es cada vez más nece-

sario, antes que los efectos climáticos nos cobren la factura de manera irreversible.

## Bibliografía

- Afroakwa, Emmanuel O. (2014), *Cocoa production and processing technology*, CRC Press, Estados Unidos.
- Altieri, Miguel A. y Koohafkan, Parviz (2008), *Enduring farms: Climate change, Smallholders and Traditional Farming Communities*, The Third World Network, Malasia.
- AMECAFE (2013), "Indicadores del cultivo del café en México", *Nuestro Café* No. 13, marzo – abril.
- American Phytopathological Society – APS (2011), *Coffee Rust*, consulta en línea el 18 de enero de 2016 en el sitio <http://www.apsnet.org/edcenter/intropp/lessons/fungi/Basidiomycetes/Pages/CoffeeRust.aspx>.
- Avendaño Arrazate, Carlos Hugo et al (2011), *Diagnóstico del Cacao en México*, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Beer, J, Muschler, R., Kass, D. y Somarriba, D. (1998), "Shade management in coffee and ca-

- cao plantations”, *Agroforestry Systems* Vol. 38, Is.1-3, pp. 139-164.
- Beganovic, Jasmina et al (2010), The mexican chocolate cluster. The microeconomics of competitiveness, disponible en internet en [http://www.isc.hbs.edu/resources/courses/moc-course-at-harvard/Documents/pdf/student-projects/Mexico\\_Chocolate\\_2010.pdf](http://www.isc.hbs.edu/resources/courses/moc-course-at-harvard/Documents/pdf/student-projects/Mexico_Chocolate_2010.pdf), consultado el 26 de marzo de 2015.
- Burch, David y Lawrence, Geoffrey (2007), “Supermarkets Own Brands, Supply Chains and the TRansformation of the Agri-fodd System”, *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* Vol. 13, No. 1, pp. 1-18.
- Chavez Maya, Héctor A. (2014), “Boom que registran las cafeterías no benefician a los productores”, *El Financiero* Sección Economía, 12 de marzo de 2014.
- Clarence-Smith, William G. y Topik, Steven (2003), *The Global Coffee Economy in Africa, Asia and Latin America, 1500-1989*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Comité Estatal Sistema Producto Cacao en Chiapas – CESPCCCh (2012), Plan Rector Cacao Chiapas 2012, CESPCCCh, México.
- Coraggio, José Luis (2011), *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*, Abyayala/Flacso, Ecuador.
- Córdoba-Avalos, V. Et al (2008), “Participación de las asociaciones campesinas en el acopio y comercialización de cacao en Tabasco, México”, *Universidad y Ciencia* Vol. 24, No. 2, pp. 147-158.
- Dand, Robin (1993), *The international cocoa trade*, Woodhead Publishing, Estados Unidos.
- Daviron, Benoit y Ponte, Stefano (2005), *The coffee paradox*, Zed Books, Gran Bretaña.
- Díaz Daniel (2016), Comunicación personal el 13 de febrero de 2016, Cárdenas, Tabasco, México.
- Díaz Porras, Rafael (2003), *A developing country perspective on policies for sustainable agribusiness chains: the case of Costa Rica*, PhD Thesis, Holanda.
- Escamilla Prado, Esteban y Díaz Cárdenas, Esteban (2015), *Panorama general de la roya del cafeto (Hemileia vextratrix) en Centroamérica y México*, disponible en [www.amecafe.org.mx](http://www.amecafe.org.mx), consultado el 26 de marzo de 2015.

- ta realizada el 2 de febrero de 2016.
- FAO (2015), *FAO Statistical Pocket Book Coffee 2015*, FAO, Italia.
- Feller, Kim (2008), *Wrestling with Starbucks: conciencia, capital, cappuccino*, Rutgers University Press, Estados Unidos.
- Fundación Hondureña de Investigación Agrícola – FHIA (2012), *La moniliasis del cacao: el enemigo a vencer*, Honduras.
- Fitter, Robert y Kaplinsky, Raphael (2001), “Who gains from product rents as the coffee market becomes more differentiated? A value chain analysis”, *IDS Bulletin “The Value of Value Chains”* Vol.32, No. 3.
- Fold, Niels (2002), “Lead firms and competition in “bi-polar” commodity chains: grinders and branders in the global cocoa-chocolate industry”, *Journal of Agrarian Change* Vol. 2, No. 2, pp. 228-247.
- Gereffi, Gary y Korzeniewicz, Miguel (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Londres, Reino Unido.
- Gibbon, Peter (2001), “Upgrading Primary Production: A Global Commodity Approach”, *World Development* Vol. 29, No. 2, pp. 345-363.
- Gibbon, Peter y Ponte, Stefano (2005), “Quality standards, conventions and the governance of global value chains”, *Economy and Society* Vol. 34, No.1, pp. 1-31.
- Gliessman, Stephen R. (1990), *Agroecology. Researching the Ecological Basis for Sustainable Agriculture*, Springer-Verlag, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Agroecology: The ecology of sustainable food systems*, CRC Press/Taylor & Francis Publishing, Estados Unidos.
- Hernández Navarro, Luis (2005), “Migración y café”, *Memoria* No. 199, pp. 14-24.
- \_\_\_\_\_ (2010), “La amarga bonanza del café”, *La Jornada Sección Opinión*, 28 de septiembre de 2010.
- Iniciativas de Economía Alternativa y Solidaria-IDEAS (2005), *Las transnacionales del sector cacao*, IDEAS, España.
- IPCC (2014), *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- Jiménez Porrás, Gerardo y Pelupessy, Wim (2015), “Estrategias para mejorar el ambiente en cadenas agroalimentarias”, en Díaz Porrás, Rafael, Pelupessy, Wim y

- Pérez Akaki, Pablo, Ideas latinoamericanas sobre el enfoque de cadenas globales de mercancías, FES Acatlán, México.
- Kaplinsky, Raphael (2004), "Competitions policy and the global coffee and cocoa value chains", ponencia presentada en la UNCTAD, disponible en <https://www.ids.ac.uk/files/RKaplinskycocoacoffee05.pdf>, consulta efectuada el 10 de febrero de 2016.
- Khamis, Susan (2012), "Nespresso: Branding the 'Ultimate Coffee Experience'", *M/C Journal* Vol. 15, No. 2, disponible en <http://journal.media-culture.org.au/index.php/mcjournal/article/viewArticle/476>, consulta efectuada el 4 de febrero de 2016.
- La Jornada (2008), "La cafeticultura en cifras", *La Jornada del Campo* No. 9, 12 de junio de 2008.
- Manzo, Kate (2005), "Modern slavery, global capitalism & deproletarianisation in West Africa", *Review of African Political Economy* Vol. 32, No. 106, pp. 521-534.
- Mas, Alexandre H. y Dietsch, Thomas V. (2004), "Linking shade coffee certification to biodiversity conservation: butterflies and birds in Chiapas, Mexico", *Ecological Applications* Vol. 14, No. 3, pp. 642-654.
- Matzler, Kurt, Bailom, Franz, von den Eichen, Stephan Friedrich y Kohler, Thomas (2013), "Business model innovation: coffee triumph for Nespresso", *Journal of Business Strategy* Vol. 34, No. 2, pp. 30-37.
- Meza, Laura (2014), "La agricultura familiar y el cambio climático", en Salcedo, Salomón y Guzmán, Lya, *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de política*, pp. 79-100, FAO, Chile.
- Morales, Andrés T. (2007), "Trato leonino de cinco empresas a productores veracruzanos", *La Jornada Sección Estados*, 15 de enero de 2007.
- Moguel Patricia (1995), *Diagnóstico integrado de la región cafetalera y sus implicaciones para la conservación de la biodiversidad en México*, Segundo informe presentado a la CONABIO, México.
- Moguel, Patricia y Toledo, Víctor M. (1999), "Biodiversity and conservation in traditional coffee systems in Mexico", *Conservation Biology* Vol. 13, No. 4, pp. 11-21.
- Moguel, Patricia, Toledo, Víctor M. y Muñozledo, P. (2004), "Conservar produciendo: Biodiversidad, café orgánico y jardines

- productivos”, *Biodiversitas* No. 55, pp. 1-7.
- Nelson, Gerald C. et al (2009), *Climate change. Impact on agriculture and costs of adaptation*, IFPRI.
- Nuñez, Juan Francisco y Berthelot, Silvie (2012), “Los programas y sellos de certificación en comercio justo: una lectura neo-institucional con ilustraciones canadienses”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* No. 75, pp. 301-320.
- Oropeza, Perla (2013), “Cafeterías: el boom en México aún no termina”, *El Financiero* Sección Empresas, 16 de mayo de 2013.
- Ortiz, Rodomiro (2012), *El cambio climático y la producción agrícola*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oxfam (2002), *Mugged. Poverty in your coffee cup*, Oxfam International, Estados Unidos.
- Ogata, Nisao (2007), “El cacao”, *Biodiversitas* No. 72, pp.1-5.
- Pérez Akaki, Pablo (2010), *Los pequeños productores de café de la región Otomí-Tepihua, su problemática y alternativas*, FES Acatlán, México.
- Pérez Akaki, Pablo y Velázquez Salazar, Marisol (2015), “El mando en las cadenas de valor del café de sistemas tradicional y alternativos en México”, en Díaz Porrás, Rafael, Pelupessy, Wim y Pérez Akaki, Pablo, *Ideas latinoamericanas sobre el enfoque de las cadenas globales de mercancías*, Editorial FES Acatlán, México.
- Pérez Ramírez, Rigoberto (2013) “Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en México”, *Espacios públicos* Vol. 16, No. 37, pp. 113-140.
- Phillips, David y Tallontire, Anne (2007), “Drivers and barriers to sustainable purchasing practices in the cocoa sector”, *Economic Geography Research Group Working Paper Series* No. 04.07, Newcastle University, Gran Bretaña.
- Ponte, Stefano (2002), “The ‘Latte Revolution’? Regulation, Markets and Consumption in the Global Coffee Chain”, *World Development* Vol. 30, No. 7, pp. 1099-1122.
- \_\_\_\_\_ (2016), “Convention theory in the Anglophone agro-food literature: Past, present and future”, *Journal of Rural Studies* Vol. 44, pp. 12-23.
- Ponte, Stefano y Sturgeon, Timothy (2014), “Explaining governance in global value chains: A modular theory-building effort”,

- Review of International Political Economy Vol. 21, No. 1, pp. 195-223.
- Priego-Castillo, GA, Galmiche-Tejeda A, Castelán-Estrada M, Ruiz-Rosado, O y Ortiz-Ceballos AI (2009), "Evaluación de la sustentabilidad de dos sistemas de producción de cacao: estudios de caso en unidades de producción rural en Comcalco, Tabasco", Universidad y Ciencia Trópico Húmedo Vol. 25, No. 1, pp. 39-57.
- Ramírez González, Sandra Isabel (2008), "La moniliasis, un desafío para lograr la sostenibilidad del sistema cacao en México", Tecnología en Marcha Vol. 21. No. 1, pp.97-110.
- Renard, Marie-Christine (2010), "In the Name of Conservation: CAFE Practices and Fair Trade in Mexico", Journal of Business Ethics Vol. 92, No. 2, pp.287-299.
- Rice, Robert y Greenberg, Russell (2000), "Cacao cultivation and the conservation of biological diversity", *Ambio* Vol. 29, No. 3, pp. 167-173.
- Ruben, Ruerd, et al (2006), "Agro-food chains and networks for development", en Ruben, Ruerd, Slingerland, Maja y Nijhoff, Hans, *The Agro-food chains and networks for development*, Springer, Holanda.
- SAGARPA (2012), México: El sector agropecuario ante el desafío del cambio climático, SAGARPA, México.
- \_\_\_\_\_ (2015), Anuario estadístico de la producción agrícola, Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera, consulta el 12 de diciembre de 2014 en [www.siap.gob.mx](http://www.siap.gob.mx).
- Salgado Mora, Marisela Guadalupe (2007), Diagnóstico agroecológico del sistema cacao (*Theobroma cacao* L.) en la región del Soconusco, Chiapas, México, Tesis doctoral, El Colegio de la Frontera Sur.
- SENASICA (2013), Ficha Técnica No. 40. Roya del cafeto *Hemileia vastatrix* Berkeley & Broome, SAGARPA, México.
- Snyder, Richard (2001), *Politics after Neoliberalism, Re-regulation in Mexico*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Talbot, John M. (1997), "Where does your coffee dollar go?: The division of income and surplus along the coffee commodity chain, *Studies in comparative international development* Vol. 32, No. 1, pp. 56-91.
- Tilman, David (1998), "The greening of the Green Revolution", *Nature* No. 396, pp. 211-212.
- Thorton, Philip y Cramer, Laura (2012), "Impacts of climate

change on the agricultural and aquatic systems and natural resources within the CGIAR's mandate", CCAFS Working Paper, No. 23.

Valenzuela-Córdoba, B., Mata-Zayas, E.E., Pacheco-Figueroa, C.J., Chávez-Gordillo, E.J., Díaz-López, H.M., Gama, L., Valdez-Leal, J.D.D. (2015), "Potencial ecoturístico del agrosistema cacao (*Theobroma cacao* L.) con monos saraguatos (*Alouatta palliata* Gray) en la Chontalpa, Tabasco", *Agroproductividad* Vol. 8, No. 5, pp. 3-10.

Ventura, Marisol, María, Alejandro, González, José, Rodríguez, Orlando y Almonte, Juan (2014), "Caracterización de los

atributos de calidad del cacao (*Theobroma cacao* L.) del municipio de Castillo", *Revista agropecuaria y forestal* Vol. 3, No.1, pp. 55-60.

Vergara, Carlos H. y Badano, Ernesto I. (2009), "Pollinator diversity increases fruit production in Mexican coffee plantations: The importance of rustic management systems", *Agriculture, Ecosystems and Environment* Vol. 129, pp. 117-123.

World Cocoa Foundation – WCF (2014), *Cocoa Market Update*, World Cocoa Foundation, disponible en internet en [www.worldcocoafoundation.org](http://www.worldcocoafoundation.org), consulta realizada el 1 de febrero de 2016. ◇

# Puntos centrales de la relación entre el desarrollo sostenible y la gestión integral de residuos sólidos domiciliarios\*

María del Pilar Sánchez Muñoz\*\*

SE RESEÑAN ALGUNOS FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA PROBLEMÁTICA DEL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS, TENIENDO EN CUENTA ASPECTOS SUSTANCIALES COMO LAS INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES, EL TERRITORIO Y LA GOBERNANZA LOCAL. SE RESALTA QUE, TANTO LOS CIUDADANOS COMO QUIENES TOMAN LAS DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA DEBEN ADOPTAR POSTURAS RESPONSABLES CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE. ADEMÁS, SE REQUIERE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTRATEGIAS PARA MITIGAR PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE.

PALABRAS CLAVES: DESARROLLO SOSTENIBLE; INSTITUCIONES; TERRITORIO; GOBERNANZA LOCAL; MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS.

IN THIS PAPER THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES UNDERLYING THE SOLID WASTE MANAGEMENT ARE ANALYZED, ALSO SUBSTANTIAL ASPECTS SUCH AS FORMAL AND INFORMAL INSTITUTIONS, THE TERRITORY AND THE LOCAL GOVERNANCE. AS A CONCLUSION BOTH CITIZENS AND PUBLIC POLICY MAKERS SHOULD ADOPT RESPONSABLE POSITIONS WITH THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT. IT ALSO REQUIRES GREATER CITIZEN PARTICIPATION IN THE CONSTRUCTION OF STRATEGIES TO MITIGATE PROBLEMS ASSOCIATED WITH THE ENVIRONMENT.

KEY WORDS: SUSTAINABLE DEVELOPMENT; INSTITUTIONS; TERRITORY; LOCAL GOVERNANCE; HOUSEHOLD SOLID WASTE MANAGEMENT.

## Introducción

Para analizar el manejo de residuos sólidos domiciliarios se debe partir de la idea que los materiales

en todo el proceso (desde su extracción hasta convertirse en “desechos”), desde la lógica natural, recir-

---

\* Documento presentado en el Simposio Retos de los Encadenamientos Globales y del Desarrollo en América Latina el 13 de julio en el 55 Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en San Salvador, El Salvador en la Universidad Francisco Gavidia, del 12 al 17 de julio, 2015.

---

\*\* Postulante a Doctora en Desarrollo Sostenible y Magister en Economía. Investigadora del Grupo de Investigación Economía y Desarrollo Humano de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.

Correo electrónico:  
[madpilarsanchez@gmail.com](mailto:madpilarsanchez@gmail.com)

Rec bido: 1° de febrero del 2016.  
Aceptado: 4 de abril del 2016

Culan. Por lo anterior, se hace imperante construir un concepto de residuo sólido desde la Economía Ecológica a partir de la construcción de una fundamentación que tenga en cuenta aspectos sustanciales para el desarrollo sostenible, tales como: a) las instituciones formales e informales; b) el territorio que se desea; y c) la Gobernanza Local que ejercen los ciudadanos.

En este documento se presenta una breve reseña de los elementos fundadores del manejo de residuos sólidos domiciliarios, a través del análisis teórico y utilizando la técnica descriptiva. Para esto, se realizó una revisión de los preceptos básicos sustentados en algunos autores tales como Daly (1980), Sen (2001), Nussbaum (2007), Leff (1995, 2010), Morin (2002), North (1993), entre otros.

Esta revisión teórica es clave para entender la relación entre la ciudad como un espacio ecológico y los residuos sólidos domiciliarios, el medio ambiente y el desarrollo, el Estado y la ciudadanía, las instituciones y la calidad de vida de los habitantes.

De esta forma, en la parte inicial del documento, se parte de algunas consideraciones teóricas tales como el desarrollo sostenible, la gobernanza y las instituciones y que se relacionan con la Economía Ecológica para comprender la conexión entre la naturaleza y las actividades antrópicas. La segunda parte presenta una breve descripción de los lineamientos teóricos en torno al

desarrollo sostenible. La tercera parte muestra la importancia de la gobernanza local para la transformación de las acciones ciudadanas en el territorio. La cuarta, presenta los aspectos fundamentales de la Nueva Economía Institucional. En la quinta y última parte se presentan las conclusiones.

### ¿Por qué la Economía Ecológica?

La Economía Ecológica es el punto de partida de este análisis, dado que propone “volver a conectar el sistema económico con el sistema ecológico que lo sustenta [...] cuestionando los fundamentos y axiomas sobre los que reposa la economía neoclásica y tratando de desarrollar un nuevo marco conceptual y metodológico de análisis que refleje e incorpore los costes físicos de la actividad económica (Gómez-Baggethun & De Groot, 2007, pág. 5).

Uno de los precursores de la Economía Ecológica es Daly (1980), quien propone seis criterios operativos para garantizar la sostenibilidad de las funciones ambientales, dentro de los que se encuentra el *principio de la emisión sostenible*, el cual implica que “las tasas de emisión de residuos deben ser iguales a las capacidades naturales de asimilación de los ecosistemas, lo que implica emisión cero de residuos no biodegradables” (Castiblanco, 2007, pág. 13), razón por la cual, para estudiar la gestión integral y sostenible de los residuos sólidos domicilia-

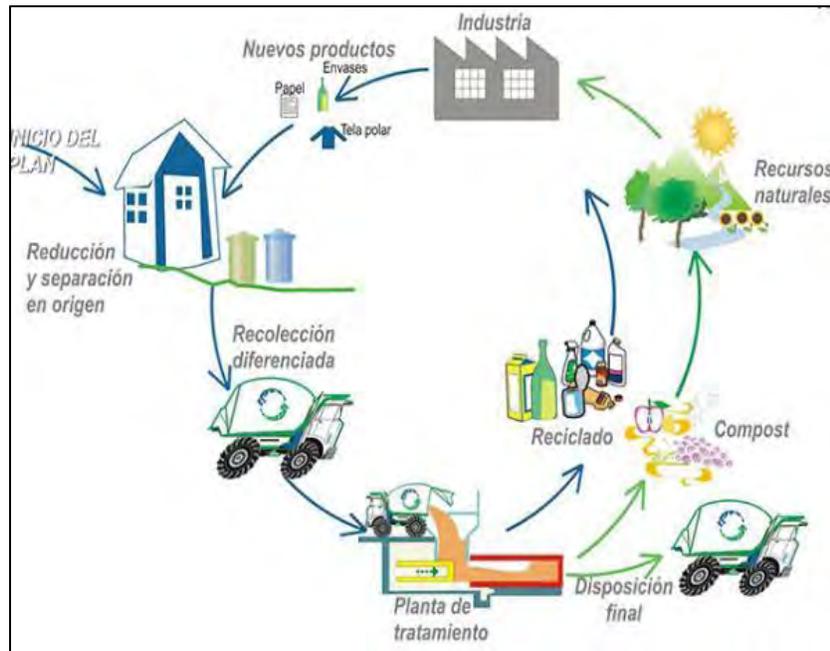
rios se debe partir de esta escuela del pensamiento.

Para lograr el principio planteado por Daly (1980), es indispensable reconocer a los actores involucrados en el ciclo del manejo de los residuos sólidos domiciliarios. Por un lado, la industria transforma los recursos naturales en bienes y servicios finales; por otro, los hogares, a través de su consumo generan los residuos sólidos; los recicladores ayudan en el proceso de separación y selección de material potencial-

mente reciclable; también están las empresas prestadoras de la recolección y transporte, las cuales pueden ser públicas y/o privadas; y, finalmente, las empresas que se encargan del tratamiento para devolver los residuos al proceso productivo (transformados en materia prima) o para su disposición final, bien sea en relleno sanitario o a través de incineración (Figura 1). Todos estos ciudadanos deben tener una conciencia ambiental que les permita tomar las mejores decisiones dentro de la cadena de materiales.

FIGURA 1

PROCESO CIRCULAR DE LOS MATERIALES



Fuente: <http://labasuramateriaprima.blogspot.mx/2011/04/blog-post.html>

Los actores anteriormente descritos tienen cada uno un papel decisivo en el metabolismo social para reducir la cantidad de residuos que se disponen en el relleno sanitario. Se requiere, entonces, contextualizar teóricamente los elementos esenciales de ese metabolismo para la construcción de un concepto de los residuos como materiales y de un sistema de manejo de residuos eficiente.

Adicionalmente, visto desde la Economía Ecológica, los residuos sólidos son la pérdida de calor del ecosistema si se analiza a la ciudad como un espacio ecológico urbano, “con una infinidad de componentes tanto biofísicos como socioeconómicos interrelacionándose mutuamente” (Carrasco, 2010, pág. 76) y su disposición final representa la capacidad que tienen los ecosistemas, en este caso urbanos, para absorberlos.

Por lo anterior, se requiere de la responsabilidad conjunta de todos y cada uno de los actores (Estado, empresa privada, consumidores, recicladores y sociedad civil en general); la configuración de una institucionalidad que incentive la conciencia en el consumo, los procesos de producción limpia, la creación de bienes y servicios finales amigables con el medio ambiente y cuya vida útil no esté programada; y la planeación territorial acorde con las necesidades de la comunidad, en donde la naturaleza no se vea como una mercancía o como meramente la provisión de factores de producción.

## **El desarrollo sostenible y los residuos sólidos**

En los últimos años ha surgido un debate en torno al concepto de desarrollo. En la década de los sesenta, siguiendo los preceptos de Keynes, se planteaba que el desarrollo se medía por el crecimiento anual del PIB per cápita. Sin embargo, a finales del siglo veinte, se incluyeron en el análisis del desarrollo, variables relacionadas con el entorno, el ambiente, las relaciones entre los individuos, entre otros. En este sentido, Couto (2012, pág. 18) anota que “el desarrollo humano se relaciona con esferas que incluyen la participación [democrática, como activo de la ciudadanía], la seguridad, la sostenibilidad, la garantía de los derechos humanos, todas estas necesarias para gozar de respeto por sí mismo y tener la posibilidad de pertenecer a una comunidad”.

Dentro de las estrategias planteadas para alcanzar el desarrollo humano y sostenible, en el Consenso de Washington celebrado en 1990 se planteó la necesidad de priorizar aquellos sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras y servicios públicos.

Además, desde el Informe Brundtland, se estableció que “el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades presentes sin comprometer las futuras generaciones” (Comisión Mundial sobre

Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987). Así, “el término sostenible hace referencia a que el acceso a las oportunidades de las generaciones actuales no puede sacrificar la disponibilidad de recursos a las generaciones futuras” (López, et al., 2006, pág. 81).

En este sentido, Morin (2002) considera que el desarrollo es un concepto multidimensional y que “la idea del desarrollo sostenible [...] introdujo la idea del porvenir del planeta, del porvenir de los seres humanos, y también de la necesidad de la salvaguardia vital de los humanos” (p.143) como una consideración ética.

Adicionalmente, Leff (1995, 2010) sostiene que es indispensable incorporar criterios culturales y tecnológicos a un paradigma alternativo de producción que vaya mucho más allá de la racionalidad económica dominante. “El desarrollo sostenible encuentra sus raíces en condiciones de diversidad cultural y ecológica. Estos procesos singulares y no reducibles dependen de las estructuras funcionales de ecosistemas que sustentan la producción de recursos bióticos y servicios ambientales; de la eficiencia energética de los procesos tecnológicos; de los procesos simbólicos y formaciones ideológicas que subyacen en la valorización cultural de los recursos naturales; y de los procesos políticos que determinan la apropiación de la naturaleza” (1995, pág. 61).

En este sentido, la prestación eficiente de los servicios públicos es una oportunidad para que los ciudadanos vivan bien y se fomente el desarrollo, es decir, “estos servicios son importantes no solo para la vida privada (como llevar una vida sana y evitar la morbilidad evitable y la muerte prematura), sino también para participar más eficientemente en las actividades económicas y políticas” (Sen, 2001, pág. 58). De esta forma, el manejo adecuado de residuos sólidos podría constituirse en un factor determinante para mejorar las condiciones medio ambientales de las ciudades, con repercusiones favorables no solo para el ambiente sino para todos los agentes económicos involucrados en esta actividad.

Por lo anterior, Villanueva plantea que “la gestión de los servicios públicos en el siglo XXI en el marco de las sociedades democráticas conlleva necesariamente la implantación de formas de trabajo que promuevan la información, la toma de conciencia y el posicionamiento de los ciudadanos y ciudadanas respecto a los problemas generados por nuestro modelo de consumo y las decisiones que han de arbitrarse” (2011, pág. 29).

En el caso del manejo de residuos sólidos domiciliarios, se debe propender por la prestación de un servicio ambiental y no por prestar un servicio logístico de traslado de materiales del sitio donde se generan los desechos a su disposición final. Además, es necesario adquirir

conciencia de un consumo responsable, que respete el equilibrio de las actividades antrópicas y sus efectos en la naturaleza.

Por lo anterior, el planteamiento de María Novo cobra vigencia al preguntarse cuál es la responsabilidad de los ciudadanos miembros de la comunidad biótica del planeta. En palabras de la autora, “es la pregunta sobre el sentido de la vida y de nuestras vidas, un sentido que consiste no solo en vivir sino en compartir” (Novo, 2011, pág. 11). En consecuencia, “debemos cambiar radicalmente nuestra actitud hacia los aspectos socioambientales. Esta actitud debe ser activa, participativa, coherente y responsable. Los ciudadanos debemos ser protagonistas de esta nueva cultura” (Dueñas, 2011, pág. 17).

Para lograr lo anterior, se hace necesario enfatizar en la educación ambiental para todos los ciudadanos. Una educación ambiental que dialogue entre las necesidades no satisfechas de los individuos, la preservación de los recursos naturales y el logro de un verdadero desarrollo. En otras palabras, la educación ambiental está llamada a:

*“...develar las contradicciones sociales y ecológicas que ha-*

*cen insostenible el actual modelo de desarrollo perpetuando las condiciones de desigualdad e injusticia social; reorientar la satisfacción de las necesidades básicas y de los indicadores sociales, económicos y culturales que definen la calidad de vida; reelaborar los objetivos, los contenidos, la organización social del trabajo y los procesos productivos con criterios sociales y ambientales; articular un marco alternativo de valores, centrado en la equidad y la solidaridad redistributiva para compartir las cargas y los beneficios ambientales; incentivar procesos de desarrollo comunitario que ejemplifiquen modelos sociales sostenibles, que sirvan de experiencia para hacer más comprensibles las conexiones globales entre la crisis ecológica y el modelo de sociedad subyacente”* (Caride, 2012, pág. 86).

Igualmente, Nussbaum (2007, pág. 88-89) propone un enfoque alternativo para analizar el desarrollo, definiendo diez capacidades básicas humanas que a manera de lista, buscan establecer los derechos sociales mínimos, compatibles

con diferentes respuestas para las cuestiones de justicia<sup>1</sup> y decencia.<sup>2</sup>

1. *Vida: toda persona debería ser capaz de llevar una vida de una duración normal.*
2. *Salud física: tener adecuadas condiciones de salud, alimentación y vivienda.*
3. *Integridad física: gozar de libertad de movimientos y seguridad.*
4. *Sentidos, imaginación y pensamiento: recibir una educación que permita desarrollar estas capacidades y un ambiente de libertad para manifestar gustos y creencias.*
5. *Emociones: capacidad de amar, de estar agradecido en*

*las diversas formas de asociación humana.*

6. *Razón práctica: ser capaz de formular una concepción del bien y un plan de vida.*
7. *Afiliación: capacidad de vivir con otros, de establecer relaciones sociales, de ser respetado y no discriminado.*
8. *Otras especies: ser capaz de respetar a los animales, las plantas y demás especies del mundo natural.*
9. *Juego: ser capaz de jugar, reír y disfrutar de actividades recreativas.*
10. *Control sobre el propio ambiente: gozar de oportunidades de participación política, derechos de propiedad y del trabajo.*

- 
1. La justicia es un acuerdo sobre la distribución equilibrada de bienes básicos que los seres humanos necesitan para desarrollar sus proyectos; cuya utilidad está relacionada con las circunstancias físicas y psicológicas en las que un individuo se puede encontrar. La justicia solo tiene sentido cuando se da una escasez moderada pero no extrema, los seres humanos son limitadamente generosos y capaces de controlar su conducta. (Nussbaum, 2007)
  2. Hace referencia a habilidades de examinarse a uno mismo y pensar de forma crítica, de pensar en los problemas sociales, pero estando bien informado sobre la historia y variedad cultural, para entender como se aprecia el mundo a través de los ojos de gente que es diferente, habilidades que una sociedad debe integrar, para de esta forma permitir a los ciudadanos el desarrollo de las capacidades hasta un nivel mínimo adecuado. (Nussbaum, 2012)

De las anteriores capacidades, la gestión de los residuos sólidos se enmarca en la de “*Control sobre el propio ambiente*” y se requieren establecer los elementos esenciales de un Modelo Sostenible de Gestión Integral de Residuos Sólidos domiciliarios en la ciudad, que garanticen los derechos sociales básicos de justicia y decencia para todos los ciudadanos.

En este sentido, se requiere entonces de “un nuevo paradigma de ciudad que tenga como propósito destacar el ámbito de la sostenibilidad. En tanto, se debe plantear en

principio un hecho que vincule al mundo físico de la economía, siempre y cuando se rescate el valor que tiene, tanto el capital natural como humano” (Carraco, Ribot, & Calderón, 2014, pág. 129) y, por ello, la importancia de ahondar en los postulados de la Economía Ecológica como sustento básico de análisis.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), “en el entorno internacional, la preocupación de organismos y países, se ha centrado en el control de la emisión de los gases de efecto invernadero, base de ello, es el acuerdo de Kyoto en donde se establece la política, mecanismos e instrumentos tecnológicos y financieros, para atender la problemática de este fenómeno, responsable del calentamiento global y cambio climático (Organización Panamericana de la Salud, 2003, pág. 19). Es claro que un manejo inadecuado de residuos sólidos, contribuye a la generación de gases efecto invernadero, por lo cual se hace necesario encontrar un sistema de disposición que sea amigable con el medio ambiente.

Una alternativa viable para reducir las emisiones de este gas, es su utilización en la generación de energía eléctrica, lo cual ya se lleva a cabo en diversos países desarrollados, como Estados Unidos donde existen más de 300 plantas de generación de energía eléctrica con biogás. Para impulsar esta alternativa en países en vías de desarrollo, el Banco Mundial (BM) a través del Global Environmental Facility (GEF),

ha promovido proyectos piloto en Letonia y Uruguay (Organización Panamericana de la Salud, 2003, pág. 19).

Además, el adecuado manejo de residuos sólidos puede no solo ayudar a reducir los efectos negativos sobre el medio ambiente, sino a generar empleo y reducir la pobreza que vista desde Sen (2001) incluye, tanto la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas como el acceso a oportunidades que le permitan a las familias que hacen parte de este mercado desarrollarse dignamente.

*“Los impactos ambientales y [sus efectos] en la salud humana debido al inadecuado manejo y disposición de los residuos sólidos, ha llevado a establecer estrategias [en la mayoría de países] las cuales incluyen la definición de un marco normativo que permita un control más eficiente de la contaminación al ambiente, el desarrollo de políticas para reducir su generación, estimular su reutilización y reciclado de materiales, el fortalecimiento a las instituciones involucradas con el manejo y operación de los residuos; y la búsqueda de esquemas de financiamiento adecuados a las capacidades de pago de los municipios”* (Organización Panamericana de la Salud, 2003, pág. 7).

En resumen, Claro (2011) plantea tres actividades para alcan-

zar la sustentabilidad. La primera, consiste en establecer barreras desde la política para limitar el consumo y la destrucción de la biodiversidad; la segunda, mejorar las técnicas para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos; y la tercera, a través de la cultura, promover la idea que el progreso no es indefinido y que solo a través de los cambios de comportamiento y de decisiones consientes en favor del medio ambiente, será posible satisfacer las necesidades de las generaciones futuras sin deteriorar la biodiversidad.

### **Gobernanza local y territorio**

En la actualidad se discute sobre las transformaciones que se han evidenciado en las formas como se gobierna y se toman decisiones, dándole el nombre de gobernanza al análisis de “cómo los actores sociales y políticos encuentran mecanismos de negociación para responder a problemas comunes, vinculando distintas formas de participación y representación en sistemas decisionales públicos y privados” (Vergara, 2014, pág. 89).

El concepto de gobernanza local toma relevancia en el contexto de la gestión de los residuos sólidos dado que se parte del análisis de las unidades micro (individuos, organizaciones sociales) y el análisis de la ciudadanía como ejes del desarrollo bajo una mirada integral y sostenible; y no en cabeza de los gobiernos

de manera individual. Es decir, este concepto prescribe la construcción de política pública, dándole un papel preponderante a la participación de los diferentes actores.

Desde el enfoque de la gobernanza, el mercado debe ser analizado teniendo en cuenta la gestión y negociación generada por una serie de actores (privados y públicos) que permite la optimización de procesos y la obtención de resultados, en un contexto complejo, generalmente vinculado a la dinámica económica.

De acuerdo con Albino (2015), en la amplia dimensión de la economía urbana la lógica del Estado debe estar encaminada no solo a establecer su poder político, jurídico y normativo, también debe participar en actividades económicas estratégicas y promover una institucionalidad capaz de generar una libre movilidad de factores económicos que propendan por el desarrollo sostenible.

Además, es necesario hacer partícipe a los actores del proceso, empoderándolos a través de los espacios de participación ciudadana y trasladando la ejecución y administración de servicios que permitan la protección de sus derechos (Baquero y Rendón, 2011). En este sentido, Jolly (2002) declara que no es el ejercicio de un poder central efectivo, por el contrario es la existencia de gobiernos locales capaces, autónomos, que “aseguran la mediación entre la sociedad civil y el Estado” (citado por Otálora y Vivas, 2011, p. 86), en otras palabras, todas las

instancias sociales deben participar y decidir en los distintos espacios de decisión, antes definidos únicamente para los Estados.

Ahora bien, se requiere no solo la interacción entre los actores para alcanzar los objetivos. También es necesario que se dé una “buena gobernanza” para el logro de las metas propuestas en la política pública. “[...] Buena gobernanza significa que el gobierno está bien administrado, que es inclusivo, y que obtiene resultados satisfactorios. Los principios de la buena gobernanza pueden ponerse en práctica mediante la equidad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, la sostenibilidad, la subsidiariedad, la participación cívica y la seguridad.” (FAO, 2007, pág. 8).

Todo lo anterior, desarrollado en el marco de una territorialidad porque “no es un hecho aislado como debemos analizar la estructura de la ciudad y del aspecto territorial, basta con que las relaciones que se encuentran en el entramado de las partes del territorio, las relaciones sociales, económicas, políticas e ideológicas sean las que incidan y se entrelacen para caracterizar y comprender las manifestaciones reales de la ciudad” (Carrasco, 2007, pág. 80).

Entonces, lo que resulta fundamental es la adopción de unas políticas públicas locales en donde la gobernabilidad se obtenga con la coordinación del Estado y la cultura ciudadana. “Coordinación a la que le

serviría, de manera privilegiada, la figura de la *planificación concertada*, puesto que la simple coordinación (a lo mejor llevada desde “fuera”) no basta” (Yory, 2013, pág. 66)

## Instituciones

Otro soporte teórico que valida el estudio de la gestión de los residuos sólidos es la Nueva Economía Institucional (NEI), porque permite “entender la forma en que se relacionan los agentes económicos que conforman el sector de los servicios públicos domiciliarios, como organizaciones del Estado, empresas privadas o mixtas y la comunidad receptora” (Sánchez & Usaquén, 2012, pág. 34).

Para North (1993) las instituciones corresponden a las reglas del juego tanto formales (leyes o normas) como informales (acuerdos y códigos de conducta) que guían la actuación de los individuos. Adicionalmente, “[...] aceptar una regla implica preseleccionar un conjunto de acciones que están en concordancia con las reglas, pero al mismo tiempo excluir aquellas alternativas de acción que no forman parte de este conjunto” (Gandlgruber, 2010: 18). Tener unas instituciones claras a la hora de gestionar el manejo de residuos sólidos permitiría que los objetivos de política pública para favorecer el desarrollo sostenible se puedan cumplir.

En palabras de Quadri de la Torre (2012), "la calidad de las instituciones influyen en el desarrollo económico, y también, en las capacidades de una sociedad para encauzarse por caminos de sustentabilidad ambiental a través de diversos mecanismos de decisión colectiva, como los procesos político-electorales, los mercados y las acciones colectivas autónomas por parte de grupos sociales o comunidades" (pág. 123).

Además de la fuerza del mercado como una institución, este tiene fallas, las cuales deben ser corregidas a través de la intervención del Estado, quien con sus políticas busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es aquí donde los planteamientos de la Nueva Economía Institucional toman fuerza y más aún cuando se está hablando de la prestación de servicios públicos y en este caso particular el manejo integral de los residuos sólidos en una ciudad.

## **Conclusiones**

No se puede afirmar que el paradigma actual de producción a través del capitalismo sea por sí mismo la causa de los desequilibrios entre la satisfacción de necesidades humanas y los debacles en los que está sumergida la naturaleza.

No obstante, se hace necesario cambiar las acciones humanas

para que las generaciones futuras puedan vivir en armonía con la naturaleza y puedan desarrollar sus capacidades y habilidades que les permita garantizar su calidad de vida. Para ello, tanto los ciudadanos como quienes toman las decisiones de política pública deben adoptar posturas diferentes frente a estas problemáticas.

Se requiere con urgencia un cambio de conciencia y una mayor participación ciudadana en la construcción de estrategias para mitigar problemas relacionados con el cambio climático, el manejo de los recursos naturales, los niveles de degradación, entre otras. Esto con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible de las comunidades.

Mirar hacia atrás, aprender la historia y tomar esos aprendizajes y ajustarlos a las condiciones actuales es una tarea que se debe hacer porque los ancestros nos enseñan su manera de respetar la naturaleza y de convivir con ella.

Los problemas de conurbación y desarrollo de los municipios, basado en actividades informales y tercerización de la economía generan impactos económicos, sociales y ambientales. Aunque la comunidad tiene formas de adquirir ingresos y se han recuperado algunas zonas con parques, plazas, centros comerciales e instituciones de educación, aún falta que la comunidad integre sus dinámicas con propuestas que propendan por un verdadero desarrollo sostenible y no por el simple

crecimiento económico. Manejar los residuos sólidos de forma integral y con la vinculación de todos los actores del proceso es una tarea que se debe realizar en el corto plazo para reducir los efectos negativos que su mal manejo están generando.

Los aprendizajes adquiridos permiten abordar las problemáticas desde otra perspectiva. Y queda una tarea ardua para construir y reconstruir no solo el concepto del desarrollo sostenible sino de residuo sólidos domiciliario, y para desarrollar propuestas de investigación encaminadas a la transformación de las comunidades en sus realidades de pobreza, desigualdad, contaminación, solo por nombrar algunas dificultades.

## Bibliografía

- Albino, F. (2015). *La economía urbana y el desarrollo económico sin sustentabilidad*. México D.F. Conferencia presentada en el Seminario Doctoral Desarrollo Sostenible.
- Baquero, M. y Rendón, J. (2011). *Desarrollo humano local: la alternativa para el buen vivir*. En: Revista de La Universidad De La Salle No. 54 (enero – abril), p. 67 – 86.
- Caride, J. (2012). El complejo territorio de las relaciones educación-ambiente-desarrollo. En É. González (coordinador), *Educación, medio ambiente y sustentabilidad* (págs. 73-92). México D.F.: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Carrasco, R.. (2007). *Región-Territorio: Planeación y "Desarrollo Sostenible*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- \_\_\_\_\_. (2010). *La sustentabilidad y las ideas... oníricas*. México D.F.: Plaza y Valdés S.A.
- Carrasco, R., Ribot, P., & Calderón, H. (2014). El problema urbano y el proceso de ordenamiento territorial insostenible. En F. Carreño, & D. Iglesias, *Sustentabilidad urbana: visiones y contradicciones* (págs. 109-132). Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Castiblanco, C. (diciembre de 2007). *La economía ecológica: una disciplina en busca de autor*. Revista Gestión y Ambiente, 10(3), 7-22.
- Claro, R. (2011). *El desarrollo, entre el simple crecimiento y el buen vivir*. Santiago de Chile, Chile: LOM Ediciones.
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

- (1987). (*Comisión Bruntland*) *Nuestro Futuro Común*. Oxford, United Reino: Oxford University Press.
- Couto, S. (2012). Los retos del desarrollo humano en el territorio: experiencias en Brasil y Colombia. *Revista Equidad & Desarrollo*(17), p. 9 – 30.
- Daly, H. (1980). *Economía, Ecología, Ética: ensayos hacia una economía en estado estacionario*. México D.F.: Fondo de la Cultura Económica
- Dueñas, J. C. (2011). El papel de la educación ante el desarrollo sostenible. *Transatlántica de educación*, 6 (9), 16-19.
- FAO. (2007). *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*. Roma: FAO
- Gandlgruber, B. (2010). *Instituciones, coordinación y empresas. Análisis económico más allá del mercado y estado*. España: Anthropos.
- Gómez-Baggethun, E., & De Groot, R. (2007). Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía. *Ecosistemas* 16 (3), septiembre , 4-14.
- Leff, E. (1995). ¿De quién es la naturaleza? Sobre la reapropiación social de los recursos naturales, *Gaceta Ecológica* 37, 58-64.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI editores.
- López, A., et al. (2006). El desarrollo humano sostenible (DHS): Bases teóricas y prácticas para la implementación en la Universidad de La Salle. *Revista de la Universidad de La Salle*, 41, p. 79-87.
- Morin, E. (2002). *¿Estamos en un Titánic? Ética y Desarrollo*. Buenos Aires: El Ateneo-BID.
- Novo, M. (2011). La educación ambiental en tiempos de crisis. *Transatlántica de Educación* , 6 (9), 8-13.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio estructural y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. (2007), *Las Fronteras de la Justicia*. Barcelona, Paidós Ibérica S.A.
- \_\_\_\_\_. (19 de Mayo de 2012). *Martha Nussbaum la filosofía para crear un mundo más humano*.

- (TORRES, Marta. Entrevistador)
- Otálora, A.; Vivas, O. (2011). *Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía*. Revista Equidad & Desarrollo, 15, 69-99, enero-junio, Bogotá: Universidad de La Salle.
- Quadri de la Torre, G. (2012). *Políticas públicas, sustentabilidad y medio ambiente*. México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez, M., & Usaquén, M. (2012). *Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado*. Revista Equidad & Desarrollo 17, 31-56.
- Sen, A. (2001). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá D.C.: Planeta.
- Vergara, R. (2014). *Debates Contemporáneos sobre Gobernanza: Aproximaciones Prácticas en Bogotá, D. C. (1991-2014)*. En: Rendón, J. (Compilador). (2014). *Estudios sobre Desarrollo y Planeación en Colombia*. Mimeo.
- Villanueva, C. (2011). *Educación Ambiental para la responsabilidad*. Transatlántica de Educación, 6 (9), 29-35.
- Yory, C. (2013). *El desarrollo territorial integrado: una estrategia sostenible de construcción social del territorio, en el contexto de la globalización, a partir del concepto de Topofilia*. Bogotá, Colombia: Universidad Piloto de Colombia. ◇

## **La vinculación entre la Contraloría General de la República y los gobiernos locales, en temas de presupuesto público, auditoría municipal, transparencia y rendición de cuentas\***

Jennifer Isabel Arroyo Chacón\*\*

EXPLICA LA VINCULACIÓN EXISTENTE ENTRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR, EN SU PAPEL DE FISCALIZADOR DE LA HACIENDA PÚBLICA Y LAS CORPORACIONES MUNICIPALES; EN LOS TEMAS: PRESUPUESTO PÚBLICO, AUDITORÍA MUNICIPAL Y TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.  
PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GOBIERNO LOCAL; RENDICIÓN DE CUENTAS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GOBIERNO LOCAL; RENDICIÓN DE CUENTAS

EXPLAINS THE RELATIONS BETWEEN THE COMPTROLLER GENERAL OF THE REPUBLIC (CGR), IN ITS ROLE AS CONTROLLER OF THE TREASURY, AND THE MUNICIPAL CORPORATIONS; ON THE THEMES: GOVERNMENT BUDGET, THE INTERNAL AUDITING AND TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY.

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; LOCAL GOVERNMENT; ACCOUNTABILITY

\* Documento presentado en el Panel “Descentralización y gestión local en el marco del desarrollo nacional integral, durante el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

\*\* Máster en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica. Diplôme d’*supérieures spécialisées en Administration Publique* de la Universidad

de Quebec, Canadá. Fiscalizador, Área de Servicios Económicos, Contraloría General de la República, República de Costa Rica.

Correo electrónico:  
[prof.jenniferarroyo@yahoo.com](mailto:prof.jenniferarroyo@yahoo.com)

Rec bido: 09 de noviembre del 2015.  
Aceptado: 12 de enero del 2016.

Jennifer Isabel Arroyo Chacón (2013). La vinculación entre la Contraloría General de la República y los gobiernos locales, en temas de presupuesto público, auditoría municipal, transparencia y rendición de cuentas.

## Introducción

El objetivo del presente documento es explicar la vinculación que existe entre la Contraloría General de la República, CGR, en su papel de fiscalizador de la Hacienda Pública y las corporaciones municipales; principalmente, en torno a tres áreas de análisis principales que son: presupuesto público, auditoría municipal y transparencia y rendición de cuentas.

En primer lugar se debe indicar que la potestad que posee el órgano contralor para fiscalizar las acciones que ejecutan las corporaciones municipales se deriva de la propia Constitución Política, la que a su vez le garantiza a los ayuntamientos su autonomía funcional y administrativa; no obstante, pese a que el constituyente quiso garantizar la autonomía municipal, también consideró necesario que dicha autonomía no fuera irrestricta, y le otorgó al órgano contralor poder de fiscalización sobre estas corporaciones municipales en aquellos temas vinculados con la correcta administración de los fondos públicos.

El marco normativo más importante que regula esta relación se compone de la Constitución Política, el Código Municipal, la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Como instrumentos técnicos, se pueden citar, entre otros: las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público,

las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, y los Lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos, las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos.

La aprobación presupuestaria, es el control previo por excelencia, en el cual el órgano contralor verifica que la labor de presupuestación realizada por la municipalidad se ajuste a la técnica y al marco jurídico; no obstante, siempre se respeta la autonomía municipal, y la competencia y responsabilidad de la administración de tomar las decisiones que mejor considere oportunas, y reflejarlo en el Plan Anual Operativo, y en consecuencia, en el presupuesto.

Con este comentario se quiere aclarar que el órgano contralor no sustituye a la administración, dado que gestionar adecuadamente los recursos es resorte exclusivo de la administración, la aprobación presupuestaria es por lo tanto, un control técnico y de legalidad pero en donde, el protagonista siempre es el propio ayuntamiento dueño de sus recursos y de su presupuesto.

En cuanto a las auditorías internas, estas se encuentran reguladas por la Ley General de Control Interno, instrumento que a partir del 2002 impuso la obligación de contar con estas unidades y señaló los

requisitos mínimos para ocupar los cargos de Auditor y Subauditor.

En esta materia, el órgano contralor posee un papel de apoyo a estas unidades, y en el ejercicio de esta función ha logrado determinar deficiencias importantes en la calidad de los estudios e informes que emiten, ello con el propósito de que, tanto las auditorías como las corporaciones municipales implementan las acciones necesarias para corregir dicha situación y mejorar el trabajo de las auditorías, tendiente a que su labor realmente aporte valor público a la gestión municipal.

Finalmente, el tema de transparencia y rendición de cuentas se encuentra íntimamente vinculado con la lucha contra la corrupción; de allí que esta materia se posee como obligatoria referencia la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, e igualmente, considerarse que los gobiernos locales, por su naturaleza deben rendir cuentas en dos vías: rendición de cuentas horizontal, la que se da hacia las instituciones gubernamentales y entes contralores del Estado, y rendición de cuentas vertical, que es la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. En esta materia, el órgano contralor posee un papel de fiscalizador y sancionador de los actos contrarios a la normativa citada.

Se pretende en consecuencia, explicar algunas particularidades de los elementos antes descritos para una mayor comprensión del tema,

sobre cómo opera la vinculación entre la CGR y el sector municipal en Costa Rica.

### **Marco jurídico que regula la vinculación entre la Contraloría General de la República y el sector municipal en Costa Rica**

La CGR es el órgano constitucional encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica, según el Artículo 183 de la Constitución Política. Asimismo, esa misma constitución le garantiza a las organizaciones municipales autonomía funcional propia, en el numeral 177 constitucional.

De tal manera, que la primera pregunta que se debe responder es ¿Cuál es la base jurídica que le permite a la CGR ejercer sus potestades de fiscalización sobre las corporaciones municipales?

La primera respuesta a esta interrogante se encuentra en el Artículo 175 constitucional, que establece que los presupuestos municipales deberán contar con la aprobación del órgano contralor para poder ejecutarse, y se desarrolla en el Código Municipal. Por su parte, el Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al definir el término “Hacienda Pública” incluye a las municipalidades, y dado que las potestades del órgano contralor recaen sobre la Hacienda

Pública, por ende, también lo hacen sobre el sector municipal, aun cuando su autonomía funcional esté garantizada constitucionalmente.

Asimismo, en materia de Control Interno, la rectoría recae sobre el órgano contralor según la Ley General de Control Interno, en todo el sector público, de tal manera, que el sector municipal se encuentra cubierto por esta normativa.

En la Ley General de Control Interno se regula de manera expresa la materia propia de Auditoría Interna, tales como: Requisitos del puesto (numeral 29), Jornada laboral (numeral 30), Nombramiento y conclusión de la relación laboral (Artículo 31), Deberes (numeral 32), Potestades (Artículo 33), Prohibiciones (numeral 34), Materias sujetas a informes de Auditoría Interna (Artículo 35), Informes dirigidos a los titulares subordinados (numeral 36), y otros similares, por lo tanto, en esta materia las municipalidades están afectas a las potestades del órgano contralor.

Finalmente, en lo que se refiere al tema de transparencia y rendición de cuentas, en el 2004 se aprobó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la que cubre dentro de sus mandatos al sector municipal, y por lo tanto, la CGR posee competencia para fiscalizar la aplicación de esta ley en dicho sector.

## La aprobación presupuestaria

Anualmente, y por mandato constitucional las corporaciones municipales deben presentar sus presupuestos a aprobación presupuestaria por parte del órgano contralor. Antes de entrar a analizar los hallazgos que se obtienen a partir de esta importante labor presupuestaria, resulta importante, explicar cómo funciona este proceso.

Se debe empezar por explicar brevemente ¿Qué es el proceso presupuestario y cómo opera? Para poder detallar la participación del órgano contralor en dicho proceso.

En primer lugar, se debe señalar que el proceso presupuestario según las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público emitidas por la CGR de Costa Rica en el 2012, se define de la siguiente manera:

*“El proceso presupuestario es un conjunto de fases continuas, dinámicas, participativas y flexibles, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad.”*

Este proceso se compone de cinco fases importantes, que son: formulación, aprobación, ejecución,

control y evaluación presupuestarios. Los resultados obtenidos en cada fase retroalimentan las restantes en forma concatenada y permiten la rendición de cuentas.

La formulación comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos, coordinados y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del presupuesto institucional. En este punto es necesario aclarar que la formulación es responsabilidad exclusiva de las municipalidades, quienes formulan su presupuesto tomando en consideración su propia planificación y sus metas y objetivos municipales, acordes a la realidad de su comunidad. De tal manera, que el órgano contralor no participa en ningún momento de estas decisiones que son potestad y responsabilidad exclusiva de los ayuntamientos.

La etapa de aprobación, es quizás la más importante para el análisis de este tema. Esta fase comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos, mediante la cual la autoridad competente conoce, estudia y se pronuncia por medio de acto administrativo sobre el presupuesto formulado y sus variaciones, en función de su conformidad con la planificación anual, y del cumplimiento de las disposiciones del bloque de legalidad y la técnica que le es aplicable, otorgándole la validez y la eficacia jurídica que el presupuesto institucional requiere para su ejecución y para formar parte del marco de referencia de la gestión institucional.

Asimismo, se subdivide en dos tipos de aprobación que son: interna y externa. La interna es la primera que se da y la otorga el jerarca de la institución; en los casos en donde no se requiere la externa, la aprobación del jerarca es el acto administrativo válido para otorgarle validez y eficacia jurídica. Esta aprobación recae dentro del ámbito de competencia exclusivo de la administración de tal manera, que el jerarca al ejercer las potestades de decisión en cuanto a la asignación de los recursos públicos de la institución, según las orientaciones, los objetivos y las metas establecidos en la planificación institucional aprobada, la visión plurianual de la gestión y la disponibilidad de los recursos financieros que se estiman. Dicha decisión deberá enmarcarse dentro del bloque de legalidad aplicable.

El presupuesto inicial y sus variaciones deberán contar con la aprobación externa de la CGR para que pueda poseer eficacia jurídica, siendo esta la aprobación externa, la que se dará mediante acto razonado sobre la concordancia con el marco jurídico y técnico aplicable del presupuesto institucional sometido a su conocimiento, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. En la aprobación externa el órgano contralor revisará que el presupuesto institucional atienda sustancial y razonablemente los aspectos de legalidad y técnicos que le ayudan a constituirse en un marco de referencia útil para que las instituciones puedan llevar a cabo su gestión en aras de lograr las metas, objetivos y resultados traza-

dos. De acuerdo con el resultado de dicha revisión, el presupuesto institucional podrá ser aprobado en forma total o parcial, o improbadado en su totalidad.

Las corporaciones municipales deberán presentar el presupuesto inicial para aprobación del órgano contralor a más tardar al 30 de setiembre del año anterior a su entrada en vigencia; mientras que los presupuestos extraordinarios se presentan en el período comprendido entre el 1° de enero y el último día hábil del mes de setiembre del año que rige el presupuesto. Por su parte, la CGR deberá emitir su criterio en torno al presupuesto inicial dentro del período comprendido entre el 1° de octubre y el 31 de diciembre del año previo al de vigencia del presupuesto; mientras que para las variaciones presupuestarias tendrá un plazo de 15 días hábiles.

Asimismo, existen tres escenarios posibles creados como resultado de esta fase que son:

- *Aprobación total:* la aprueba la totalidad del presupuesto remitido por la institución.
- *Improbación total:* se imprueba la totalidad del presupuesto, en cuyo caso la institución deberá utilizar el presupuesto del año anterior.
- *Aprobación parcial:* se aprueban unas partidas presupuestarias y se imprueban otras.

Finalmente, la fase de aprobación presupuestaria termina con:

- Un presupuesto institucional válido y eficaz, aprobado por un acto administrativo interno, en los casos que de acuerdo con este marco normativo no está sujeto a la aprobación externa.
- Un acto administrativo emitido por la CGR, mediante el cual se otorga la aprobación total o parcial o la improbación del documento presupuestario, para los casos que de acuerdo con el ordenamiento jurídico requiera de aprobación externa. Dicho acto concede eficacia jurídica a lo aprobado.

Continúa la fase de ejecución, que nuevamente es resorte exclusivo de la administración, quien debe ejecutar el presupuesto en concordancia con su planificación institucional. Esta etapa se define como:

*“La fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto institucional aprobado, se aplican para la recaudación o recibo de los recursos estimados en ese presupuesto, con el propósito de obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios*

*para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2012)*

Durante todo el proceso, se desarrolla la etapa de control, que se refiere al conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que se aplican para garantizar razonablemente el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional, incluyendo los respectivos objetivos y metas.

Finaliza el proceso presupuestario con la fase de evaluación, que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, mediante los cuales se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Todo lo anterior de acuerdo con la planificación, la programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad.

Ahora bien, nótese que el proceso presupuestario es cíclico de tal manera que los principales aprendizajes obtenidos en un año se deben

incorporar al presupuesto del siguiente año.

De la labor de aprobación presupuestaria que realiza este órgano contralor, en la fase de aprobación externa, se han obtenido importantes resultados sobre las deficiencias y fortalezas de la presupuestación en las corporaciones municipales.

Según los resultados arrojados en el Índice de Gestión Municipal, elaborado por la Contraloría General de la República, para el 2012, 94 corporaciones municipales estaban obligadas a presentar el presupuesto inicial al órgano contralor para su respectiva aprobación. De ellas 61 municipios; es decir, al 65% se les improbo el presupuesto parcialmente y a 10 de ellas, se les improbo de forma total, para un 11%; mientras que 5 corporaciones municipales incumplieron con su deber de presentar el presupuesto para aprobación. De tal manera, que tan solo 18 corporaciones municipales, para un 19% se les aprobó de forma completa.

Cabe señalar que las 5 municipalidades que incumplieron su deber legal de presentar su presupuesto a aprobación fueron Los Chiles, Coronado, Turrubares y Golfito; en las tres primeras el Concejo Municipal improbo el proyecto de presupuesto y para el caso de Golfito, ni siquiera se discutió en el seno del órgano colegiado de ese gobierno local en el mes de setiembre, contrario a lo que establece el Código Mu-

nicipal. Tampoco presentó el presupuesto inicial la Federación de Municipalidades de los Santos, FEMUSAN. (Contraloría General de la República, 2012)

En relación con la improbación total del presupuesto inicial de 10 ayuntamientos –según los resultados de la labor de aprobación presupuestaria elaborada por el órgano contralor-, obedece al incumplimiento de normas legales y principios presupuestarios que regulan esta materia. Una de las principales manifestaciones de dicho incumplimiento fue la falta de aprobación de las asignaciones presupuestarias de los concejos municipales de distrito, por parte de las municipalidades de Puntarenas, Abangares, Jiménez y Alvarado.

En los casos en donde no se presenta el presupuesto a aprobación del órgano contralor, o este imprueba el presupuesto, entra a regir para dichas entidades el presupuesto correspondiente al ejercicio económico anterior, según los Artículos 98 del Código Municipal y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es decir, en este caso las sumas aprobadas en el presupuesto inicial del 2012, aunadas a las correspondientes por presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, excluyendo aquellos ingresos y egresos que solo tenían eficacia en ese año.

Esta medida le permite a los ayuntamientos que se encuentran en

dicha situación contar desde el inicio del ejercicio económico con contenido presupuestario para atender los requerimientos de su gestión, sin perjuicio que pueden hacer los ajustes correspondientes mediante los mecanismos de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

No obstante, la no presentación del presupuesto o su improbación trae como consecuencia para los municipios el atraso en la ejecución de proyectos comunales y, de alguna manera, la atención oportuna de los intereses y bienestar de la comunidad.

Asimismo, el informe de Presupuestos Públicos: Situaciones y perspectivas 2012 refleja que los ingresos presupuestados son inferiores a los del año anterior 2011, el menor crecimiento de los ingresos se origina principalmente por la disminución de las transferencias del Gobierno Central y de los ingresos propios. Ante esta situación, es importante fortalecer las medidas para la gestión de cobro y la actualización y depuración de la información contenida en las bases de datos tributarias.

De la revisión de los presupuestos se evidencia que las municipalidades poseen la tendencia de sobreestimar los ingresos por el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, las patentes municipales y por la venta de servicios de saneamiento ambiental. La mayoría de las municipalidades no utilizan

instrumentos técnicos para fundamentar las estimaciones de los ingresos propios que percibirán durante el ejercicio económico y por ende, presentan proyecciones alejadas de la realidad socioeconómica del cantón.

El Órgano Contralor para el 2012 improbo ingresos por un total de ¢8.642,0 millones de 61 instituciones, siendo los ingresos más afectados el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles (¢1.208,7 millones), la venta de servicios de saneamiento ambiental (¢1.174,6 millones) y patentes municipales (¢787,1 millones).-datos incluidos en el informe de presupuestos públicos del 2012- Esas sumas representan un 37% del total de los ingresos improbados.

La sobreestimación de los ingresos contraviene el principio presupuestario de universalidad, el que procura disminuir el riesgo de un resultado deficitario al cierre del ejercicio económico, es decir, que se lleguen a adquirir obligaciones con los proveedores de bienes y servicios sin el debido respaldo de una efectiva recaudación de ingresos. En consecuencia, esa sobrestimación conlleva la improbación del Órgano Contralor de ingresos en esa condición y la obligación de la administración municipal de realizar los ajustes a los gastos financiados con los recursos improbados.

Como consecuencia, las administraciones municipales tienen el reto de ajustar las técnicas y

los instrumentos utilizados para proyectar los ingresos a corto, mediano y largo plazos, con fundamento en la realidad socioeconómica de sus cantones, de tal manera, que sus estimaciones se basen en criterios técnicos y no en meras percepciones.

Pese a la disminución de los ingresos municipales, se presentó un incremento en las asignaciones presupuestarias para gastos de administración general, siendo los principales: la prestación de servicios comunitarios, los gastos de administración general, los relacionados con la red vial cantonal, la asignación de fondos, aportes e inversiones propias y los gastos vinculados con el desarrollo urbano e infraestructura.

Alrededor del 43% de los ingresos municipales se destinan a la atención de los servicios comunitarios, siendo los de mayor relevancia los que atañen a la recolección, depósito y tratamiento de residuos, el aseo de vías y sitios públicos y los acueductos municipales. Además, el 32% de las asignaciones presupuestarias está orientado para gastos administrativos; los que se han incrementado en un 4.5% con respecto al 2011.

Por otro lado, en oposición al incremento de los gastos de administración general, la asignación de los recursos para la atención de los objetivos y metas relacionados con la red vial cantonal y los fondos y aportes e inversiones propias, representan el 10.1% y 6.0% del presu-

puesto total, respectivamente, con un crecimiento menor al mostrado en los años 2012 y 2011, ello al comparar los resultados de presupuesto público para el año 2011 y para el año 2012. (Contraloría General de la República, 2011) (Contraloría General de la República, 2012)

Esta conducta de incrementar los gastos de administración general respecto a los otros gastos relevantes para los servicios comunales debe ser valorado con prioridad a la luz de las responsabilidades constitucionales y legales de los gobiernos locales, a quienes les corresponde velar por los intereses y el bienestar y desarrollo de sus comunidades. En ese contexto, el reto para las administraciones municipales está en el fortalecimiento de esas partidas presupuestarias asociadas a fortalecer la mejor prestación de servicios y la inversión en obra pública cantonal.

### **Las auditorías internas municipales**

A partir de la Ley No. 8292 denominada Ley General de Control Interno del 31 de junio del 2002, se instauró la obligación de toda corporación municipal de contar con auditoría interna, salvo aquellos casos en los cuales este órgano contralor disponga, por vía reglamentaria o disposición singular, que su existencia no se justifica en atención a criterios tales como: presupuesto asignado, volumen de operaciones, nivel

de riesgo institucional o tipo de actividad.

Esta Ley define “auditoría interna” de la siguiente forma:

*“La auditoría interna es la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2002)*

Esta misma norma define a la auditoría interna como uno de los componentes orgánicos del sistema de control interno de las entidades públicas, por lo que su labor se encuentra estrictamente vinculada a la consecución de los objetivos de dicho sistema. En consecuencia, el auditor debe enfocar su trabajo a la protección y conservación del patrimonio institucional, la confiabilidad y

oportunidad de la información, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico.

Por su parte, el Código Municipal 1998 establece que las unidades de auditoría interna de los gobiernos locales dependen orgánicamente del Concejo Municipal. Las relaciones con dicho cuerpo colegiado y con el resto de la entidad se encuentran reguladas internamente en el Reglamento de Organización y Funcionamiento respectivo.

La importancia de la auditoría interna municipal radica en que estas unidades generan valor público al ayuntamiento, brindando servicios preventivos y de auditoría en las diversas áreas administrativas que la componen. Con ese propósito es requisito que la administración activa brinde su apoyo a dicha auditoría y le dote de los recursos necesarios para llevar a cabo su gestión de auditoría, en un marco de independencia funcional y de criterio que debe caracterizar la gestión de esas unidades de auditoría.

Dada la importancia que poseen las auditorías internas para la buena gestión municipal, este órgano contralor emitió el informe DFOE-DL-IF-12-2012 denominado "Acerca de la actividad de la Auditoría Interna en el sector municipal", que comprendió el análisis de la planificación, ejecución y comunicación de los estudios y el seguimiento de las recomendaciones por parte de las auditorías internas de los gobier-

nos locales; durante el período comprendido entre el 1º de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

Los resultados de este estudio generaron preocupación en el órgano contralor, y en las propias auditorías internas y corporaciones municipales, dado que evidenciaron deficiencias relevantes en la labor de auditoría interna, tales como debilidades en la planificación, determinación del universo auditable, debilidades en la elaboración de informes, seguimiento de disposiciones y cumplimiento de calidad.

En primer lugar se determinó que el proceso de planificación de las auditorías internas es débil y es urgente fortalecerlo.

El Artículo 22 inciso f) de la Ley General de Control Interno obliga a las auditorías a realizar un Plan Anual Operativo, PAO, que sea congruente con su plan estratégico. El PAO constituye un instrumento fundamental de toda unidad que pretenda guiar su gestión de manera sistemática y profesional, con miras al logro de objetivos definidos; además, es el punto de partida para la elaboración del presupuesto, pues este debe estipular los recursos necesarios para cumplir dicho plan.

Por su parte, las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, señalan que el proceso de valoración del riesgo debe ser continuo y considerar los criterios de riesgo de la alta dirección y del jerarca, entre otros, que se

estimen necesarios, ello en procura de una administración efectiva de la actividad de auditoría interna tendiente a agregar valor a la organización.

No obstante, pese a que existe senda normativa al respecto el tema de planificación es una de las principales carencias que poseen las auditorías municipales. Por ejemplo, los datos arrojados en el informe DFOE-DL-IF-12-2012 reflejó que un 70%, es decir 57 auditorías internas municipales carecen de planes estratégicos. La ausencia de una visión de mediano o largo plazo por parte de las auditorías internas municipales, ha provocado que no se tracen objetivos y acciones estratégicas ajustadas al entorno municipal, que permitan maximizar el uso de los recursos de esas unidades de auditoría e integrar y priorizar los asuntos objeto de auditoría en los planes anuales, de tal forma que se abarquen progresivamente mediante estudios de auditoría y otros servicios, las áreas consideradas de riesgo relevante para la Hacienda Municipal.

El citado informe DFOE-DL-IF-12-2012 reveló que el 23%, 19 de esas unidades carecen de una metodología para establecer cuál es su universo auditable con base en una valoración de riesgos acorde con las particularidades de su municipalidad. El universo auditable constituye el conjunto de elementos susceptibles de la prestación de los servicios de la auditoría interna dentro de su ámbito de competencia institucional.

Generalmente, el universo de auditoría contempla un detalle de unidades auditables que pueden agruparse de diferentes formas: por función, actividad, unidad organizacional, proyecto o proceso. También puede ampliarse para considerar un inventario de los trabajos que la auditoría interna puede efectuar en relación con esas unidades auditables.

De las 62 unidades de auditoría que indicaron contar con una metodología para determinar el universo auditable, se determinó que 52 de ellas, cuentan con una plantilla de Excel suministrada por una entidad bancaria, que contiene para todos los gobiernos locales las mismas áreas y criterios de riesgo para seleccionar los estudios de auditoría. En consecuencia, en 11 casos, dicha herramienta no incorporó temas relevantes del quehacer municipal, como por ejemplo, lo relacionado con la gestión de los recursos para la red vial cantonal (Ley No. 8114). Además, en 7 de 13 unidades de auditoría interna, cuyos gobiernos locales tienen a su cargo la administración de la zona marítima terrestre, no se incorpora ese tema como parte del universo auditable.

En este punto se debe aclarar que no se critica la herramienta en sí, la que puede ser de utilidad para las auditorías internas, pero sí se llama la atención del deber de estas unidades de adaptar la herramienta con criterios de riesgo vinculados con temas prioritarios para su municipalidad, y con áreas que le son particulares por la zona en la que se

ubica, como temas de pobreza, zona marítimo terrestre, zonas francas y demás, que no son comunes a todos los municipios.

Llama la atención de este órgano contralor que los estudios concernientes al Comité Cantonal de Deportes y Recreación se clasifican con un enfoque financiero o con el propósito de evaluar únicamente la liquidación presupuestaria, sin abordar otras temáticas como la gestión de esos comités respecto del desarrollo del deporte y la cultura en los respectivos cantones.

Adicionalmente, el 42%, es decir 34 unidades de auditoría interna no elabora ni remite al Concejo Municipal informes de cumplimiento de sus planes de trabajo, contrario a lo dispuesto por las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público que, entre otras cosas, estipulan que el Auditor Interno debe informar al jerarca, de manera oportuna y al menos anualmente, sobre la gestión ejecutada y el grado de cumplimiento del plan de trabajo y los logros relevantes, todo ello según lo plasmado en el informe DFOE-DL-IF-12-2012.

Las debilidades en el proceso de planificación provocan una situación de riesgo, en el que, los estudios programados por las auditorías internas estén omitiendo áreas y procesos relevantes de la gestión institucional, en detrimento de una programación que coadyuve de manera más efectiva al logro de los objetivos institucionales y en

procura de generar valor público a la institución.

Las auditorías internas deben fortalecer los procesos de documentación, elaboración de informes y seguimiento de las recomendaciones. La Norma 208 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, establece que la obligación del auditor de respaldar su trabajo en “papeles de trabajo”, de tal manera que ellos constituyan el soporte documental del trabajo realizado, por medio de los cuales se obtiene evidencia suficiente y pertinente que sustenta cada una de las opiniones emitidas por el auditor en sus informes, y por lo tanto, revisten de vital importancia para reflejar la calidad profesional del trabajo realizado. Por ende, es de exclusiva responsabilidad de las unidades de auditoría interna documentar los servicios que presta: auditoría, advertencia y asesoría, de conformidad con las políticas y procedimientos que establezca para tales fines.

Pese a la normativa citada y a la importancia que revisten los papeles de trabajo, las unidades de auditoría interna no elaboran papeles de trabajo, en estos casos se carece totalmente de evidencia de auditoría, y en otros lo que se posee es una acumulación de copias de documentos desordenados sin referencia a ningún estudio en particular; bien, elaboran papeles de trabajo para solo algunos de sus estudios, y en raras ocasiones dichos papeles se ajustan a los estándares mínimos de

calidad que establece el Manual de Normas de Auditoría.

En consecuencia, los informes emitidos por las auditorías internas carecen del suficiente respaldo documental en todas las etapas de la auditoría; lo que compromete la calidad profesional de su trabajo, dado que las opiniones emitidas en sus informes, no cuentan con el respaldo documental necesario ante eventuales objeciones o cuestionamientos a su contenido por parte de la Administración o terceros interesados en los estudios realizados, incluso, para eventuales procesos judiciales.

Paralelamente, esta situación compromete la calidad de la labor de la auditoría interna, pese a que la Norma 10 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público dispone, obliga a la auditoría interna a asumir un compromiso y responsabilidad con el aseguramiento de la calidad, de manera que se garantice que los procesos y productos se realicen de conformidad con la normativa técnica y jurídica relacionada y bajo un enfoque de mejoramiento continuo.

Precisamente, con el objetivo de asegurar la calidad del proceso de auditoría, las directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del sector público, buscan evaluar la eficacia de la actividad de esas unidades de auditoría, identificar e implementar oportunidades de mejora para la actividad de auditoría interna y brindar una opinión sobre el

cumplimiento de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

No obstante, según el punto 2.25 del informe DFOE-DL-IF-12-2012 elaborado por el órgano contralor reflejó que si bien el 75% de las auditorías internas, han realizado las autoevaluaciones anuales de la calidad exigidas por las citadas directrices, únicamente el 25% realizaron un seguimiento al plan de mejora propuesto para subsanar los resultados de dicha autoevaluación, razón por la cual las deficiencias aquí expuestas, permanecen en el tiempo sin lograr que se avance hacia la consecución de los objetivos propuestos en las directrices para la autoevaluación anual y la evaluación externa de calidad de las auditorías internas del sector público.

En consecuencia, el tema de la calidad de la labor de auditoría pareciera ser deficiente entre las auditorías internas municipales y requiere de acciones directas e importantes para modificar esta situación.

Posterior a la etapa de recolección de evidencia, se encuentra la fase de construcción y redacción del informe de auditoría, el que es definido por el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, como un documento escrito mediante el cual la organización de auditoría comunica formalmente a la administración sujeta a examen, los resultados de la auditoría efectuada, incluyendo las respectivas

conclusiones y disposiciones o recomendaciones.

Asimismo, en su Norma 205 establece que los informes de auditoría deben elaborarse en un lenguaje sencillo, ser objetivos, concisos, claros y completos y con una estructura predeterminada de conformidad con las políticas que al respecto emita la organización de auditoría. Igualmente, dispone que los informes deben revelar que la auditoría fue realizada conforme con la normativa contenida en dicho manual, contemplar las observaciones recibidas por la Administración y contener un resumen ejecutivo. La Norma 204 de ese manual establece, además, que la presentación de los hallazgos de auditoría se debe realizar con sus atributos: criterio, condición, causa y efecto.

Pese a lo señalado por la normativa técnica -la Norma Internacional de Auditoría 705-, de la revisión de una muestra de informes de auditoría emitidos por las auditorías internas, realizada por la Contraloría General de la República en el año 2012, se observó que se omite el resumen ejecutivo, no se consigna el objetivo del estudio ni se hace referencia a la normativa que fundamenta la auditoría. Los hallazgos de auditoría omiten alguno o varios de los atributos: condición, criterio, causa y efecto. Se carece de instrumentos donde se resuman, describan y relacionen los atributos de los hallazgos identificados en el desarrollo de la auditoría, con el objetivo de facilitar la redacción de los informes.

Las recomendaciones que se emiten son imprecisas y no concretan la acción de la administración municipal para subsanar las debilidades planteadas. A manera de ejemplo, se incorporan recomendaciones, tales como, “tomar las acciones necesarias para corregir lo expuesto en los resultados del informe” o, “tomar las medidas necesarias a fin de que las irregularidades descritas no se vuelvan a repetir”.

La situación descrita evidencia la ausencia de políticas sobre las formas de comunicación y el trámite de los informes que origina el proceso de auditoría. Lo anterior, podrían restar credibilidad a tales documentos, toda vez que, entre otras cosas, se presenta un débil planteamiento de los hallazgos, no hay claridad sobre la normativa aplicada en tales estudios y las recomendaciones formuladas son imprecisas y sin plazo para su cumplimiento.

Las deficiencias señaladas en la redacción de las recomendaciones, obstaculizan la labor de seguimiento de las mismas, la que es una de las principales tareas de la auditoría interna. Nótese que el inciso g) del Artículo 22 de la Ley General de Control Interno, establece, que las auditorías internas deben elaborar un informe anual del estado de las recomendaciones de su unidad de auditoría, de las emitidas por la CGR y los despachos de Contadores Públicos. Igualmente, el numeral 206 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, dispone que cada organización de

auditoría del sector público deba establecer e implementar los mecanismos necesarios para verificar oportunamente el cumplimiento efectivo de las disposiciones o recomendaciones emitidas.

No obstante, el órgano contralor ha podido constatar que las auditorías internas o del todo no realizan el seguimiento de las recomendaciones, o lo ejecutan de forma parcial a solo algunos informes. La ausencia de plazos y la falta de claridad sobre el producto esperado en las recomendaciones, representan unas de las principales causas que han conllevado al abandono total o parcial de las labores relacionadas con el seguimiento de tales recomendaciones.

En consecuencia, el cumplimiento por parte de la administración municipal de dichas recomendaciones es significativamente bajo, durante el período comprendido entre el 2009 y el 2011 se emitieron 671 recomendaciones, de las cuales a la fecha del presente estudio se habían cumplido 220 (32.8%), es decir, existen 451 (67%) pendientes de cumplimiento, según lo reflejado por el informe DFOE-DL-IF-12-2012.

Esta situación se agrava si se considera que las unidades de auditoría interna no han establecido las acciones que determinen responsabilidades por el incumplimiento injustificado de las recomendaciones por parte de la entidad auditada, con lo que se contraviene lo previsto en la Ley General de Control Interno y el

Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

El seguimiento de las recomendaciones es una de las etapas más importantes del proceso de auditoría, dado que representa el medio por excelencia para que las unidades de auditoría, mediante los informes emitidos, procuren que la administración municipal subsane las situaciones que se deben corregir en la institución y así lograr que se generen cambios que redunden en el cumplimiento de los objetivos institucionales y por ende, en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Inclusive, se puede afirmar que una auditoría no podría considerarse finalizada hasta que no estén implementadas todas las recomendaciones señaladas en el informe, lo que viene a justificar el seguimiento que la auditoría interna debe realizar al progreso de las acciones correctoras previamente comprometidas.

Dado que de esta forma es que finalmente las auditorías internas generan valor público mediante la prestación de sus servicios de auditoría, lo que significa en cierto modo, que su trabajo se retribuye a la ciudadanía cuando se le proporciona una garantía razonable de que los recursos que les han sido conferidos a los funcionarios públicos de la entidad, se van a utilizar de manera eficiente y conforme con lo previsto en el bloque de legalidad y las sanas prácticas de administración.

Las deficiencias antes descritas en el ejercicio de la auditoría en el sector municipal, tiene dentro de sus múltiples causas, una que ha sido el gran desafío de este sector durante mucho tiempo, que es desarrollar las “competencias” necesarias entre sus funcionarios para ejercer adecuadamente sus funciones.

Las normas para el ejercicio de la auditoría interna, tanto a nivel nacional como internacional, exigen que el titular de la unidad de auditoría interna tenga las competencias necesarias para ejercer el cargo y cuente con un desarrollo profesional continuo. Tales normas también consignan que las unidades de auditoría deben contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Si bien, el requerimiento de competencias es general para todo el personal de la auditoría, reviste de mayor importancia los cargos de auditor y subauditor, quienes deben contar con la idoneidad para ocupar el puesto, deben ser profesionales capacitados en materia de auditoría con los conocimientos, experiencia, actitudes, aptitudes y habilidades para administrar la unidad de auditoría interna.

En armonía con lo dispuesto en las normas, las tendencias gerenciales modernas señalan que para alcanzar el éxito en el ejercicio de la profesión de la auditoría interna, el auditor debe poseer competencias gerenciales, conocimientos

en análisis y valoración de riesgos, estar comprometido con el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento continuo, además, dispuesto a implementar y utilizar los medios tecnológicos que agilicen sus procesos de trabajo.

No obstante, la CGR ha podido constatar que las auditorías municipales carecen de los recursos presupuestarios necesarios para alcanzar el desarrollo de competencias necesarias para su trabajo, existen importantes diferencias en la asignación de recursos humanos, financieros y tecnológicos entre ellas. Igualmente, se encuentran distintos grados de profesionalización del personal que labora en esas auditorías internas. Es decir, la cantidad y competencias del personal, así como la disposición de recursos, ocasiona que esas unidades de auditoría se enfrenten a distintas realidades que repercuten en el ejercicio diario de sus funciones.

Estas carencias limita el acceso de las unidades de auditoría interna a materiales y suministros básicos, a capacitaciones, asesorías o a la contratación de profesionales que coadyuven con criterios especializados, y demás elementos necesarios para realizar su trabajo. El órgano contralor determinó que el 49%, es decir, 40 auditorías internas son unipersonales, por lo que el cúmulo de funciones atinentes al cargo se concentra en la figura del titular como único funcionario de la unidad de auditoría, no solo las sustantivas sino las administrativas.

La escasa profesionalización, es otro de los problemas presentados, dado que pese a que la Ley General de Control Interno y los lineamientos vigentes para el cargo de auditor interno, requiere estudios formales para ocupar el cargo, el 15% de los titulares de las auditorías internas no ostentan el grado académico de licenciatura en Contaduría Pública o una carrera afín.

También, se evidenció la necesidad de un mayor involucramiento del jerarca y en especial, un papel más activo de las mismas auditorías internas, ya que a pesar de que un 94%, es decir 76 unidades de auditorías internas indicó que carecen de algún tipo de recurso humano, financiero, tecnológico o material, en los últimos cinco años, solo el 25%, es decir 20 han realizado, de conformidad con el numeral 2.4 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, un estudio técnico en el que se fundamenta la necesidad de recursos y el impacto que eso tiene en su labor respecto de su universo auditable (Contraloría General de la República, 2012)

Dicha norma establece que ante limitaciones de recursos que afecten la cobertura y alcance de la actividad de auditoría interna, se debe presentar al jerarca un estudio técnico sobre las necesidades de recursos, debidamente fundamentado, que contemple, al menos, el universo de auditoría, la identificación de riesgos, cantidad y características de los recursos requeridos y

la indicación del riesgo que se asume en el evento de que se mantengan las necesidades de recursos. En la determinación de necesidades de recursos de la auditoría interna, deben contemplarse las condiciones imperantes en la institución y las regulaciones establecidas por los órganos competentes.

No obstante, las propias auditorías internas municipales han sido inactivas, pues no han recurrido a este tipo de análisis que les permita fundamentar y justificar sus demandas, de tal manera, que el jerarca se vea compelido a atender sus solicitudes, y continúan con los problemas de escasez importante de recursos de todo tipo.

La situación evidenciada, resulta aún más preocupante si se considera que durante la última década, los gobiernos locales han experimentado un crecimiento importante en sus presupuestos, personal y funciones, tales como transferencias para la red vial cantonal y red de cuidado, entre otros, lo que ha derivado en responsabilidades mayores y más complejas a cargo de esas unidades de auditoría; y además, los problemas de corrupción que aquejan al sector municipal.

El reto para las auditorías internas municipales estriba no solo en ajustarse a las exigencias vigentes para el ejercicio de la profesión de manera competente y actualizada, sino que además demanda la optimización en el uso de los recursos y la búsqueda de soluciones alternati-

vas a las limitaciones que se enfrentan. Por ejemplo, es recomendable buscar alianzas estratégicas entre las auditorías internas del sector municipal y el intercambio de experiencias y procedimiento de trabajo y buenas prácticas.

De lo expuesto, se destaca, en primer lugar, la gran importancia de las unidades de auditoría interna dentro del quehacer municipal, y su obligación de generar valor público, no obstante, la labor realizada por ellas, presenta importantes deficiencias que ponen en duda la calidad de su trabajo y por ende, no les permite generar este valor público, tan necesario para la comunidad.

### **Transparencia y rendición de cuentas en la gestión municipal**

La transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en la función pública, se han convertido en los últimos años en las principales demandas de la ciudadanía, y por ende, en las principales deudas del Estado.

Los reclamos de la ausencia, precisamente de transparencia y rendición de cuentas abarcan a todo el sector público, en donde el sector municipal, no es una excepción; al contrario, es quizás uno de los sectores más cuestionados, por temas de corrupción en los últimos años.

Ante esta realidad casi global, los organismos internacionales, han emitido dos normas importantes, que fueron debidamente ratificadas por la Asamblea Legislativa, y que por lo tanto, hoy integran el marco jurídico costarricense, que son: la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción y la Convención Interamericana contra la corrupción de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Como consecuencia de la ratificación de estos compromisos internacionales, Costa Rica aprueba en el 2004, la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la que significa un reconocimiento de parte de Costa Rica sobre la importancia y necesidad de regular este tema, y contar con instrumentos legales adecuados para enfrentar la problemática de la corrupción y promover la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública.

Ahora bien, los temas de transparencia y rendición de cuentas van más allá de un marco normativo, son acciones concretas y políticas específicas, en donde se tenga presente que el destinatario y más importante actor para los municipios son los ciudadanos.

Para empezar a describir las acciones específicas que deben incorporar las corporaciones municipales en su accionar para cumplir con esta materia, conviene empezar

por definir ¿Qué es transparencia? Y ¿Qué es rendición de cuentas?

Sobre este tema la legislación no aporta ninguna definición, por lo que se debe recurrir a la doctrina para poder formarnos un concepto de los mismos.

El Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales financiado por el Banco Mundial, BM, para Honduras, define transparencia como:

*“La transparencia es una cualidad de los funcionarios y las instituciones públicas que permite la claridad, apertura y visibilidad de sus actuaciones, así como el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La transparencia es lo contrario del ocultamiento, del secreto y de los arreglos bajo la mesa, propios de la corrupción. Su práctica genera un ambiente de confianza y credibilidad entre los servidores públicos y los ciudadanos.”* (Banco Mundial, 2007)

Igualmente, este documento incluye también “Transparencia administrativa”, como:

*“La transparencia administrativa significa, entonces, que las responsabilidades, procedimientos y reglas de las instituciones que administran lo público son claras y están abiertas al escrutinio y el control ciudadano.”* (Banco Mundial, 2007).

La transparencia implica el respeto de dos derechos básicos de los ciudadanos, que son: acceso a la información pública y a participar en asuntos públicos de su interés.

Algunas de las características de una administración transparente según el Manual de Transparencia y rendición de cuentas en Gobiernos municipales son:

- Gobernar sin tener nada que ocultar.
- Responsabilizarse públicamente por las acciones y omisiones realizadas en el ejercicio del cargo.
- Informar sobre sus gestiones a las autoridades, a la sociedad civil y a la ciudadanía en general.
- Esforzarse por brindar servicios de calidad y en la cantidad suficiente para satisfacer las demandas de la población.
- Estar dispuesta a someterse a control en cualquier momento.
- Rendir cuentas, incluso sin que nadie lo solicite.
- Capacitar a la ciudadanía en el uso de la información pública.
- Respetar las decisiones y los acuerdos tomados con la ciudadanía.

Por rendición de cuentas, el citado Manual define rendición de cuentas como:

*“La rendición de cuentas es el acto por el cual los funcionarios públicos, o cualquier otra persona que actúa por delegación de terceros, cumplen con la obligación de responder por la responsabilidad que le asignaron. Esto implica las obligaciones de: responder a las preguntas de la ciudadanía, explicar y fundamentar las decisiones tomadas, responder personalmente por lo actuado, las acciones realizadas y la calidad de los resultados, incluso con su patrimonio personal.”* (Banco Mundial, 2007).

La rendición de cuentas, implica según el Banco Mundial básicamente tres objetivos básicos, que son:

- Transparentar la administración o gestión de la cosa pública.
- Generar confianza hacia el gobierno y sus autoridades.
- Permitir que la sociedad civil haga un análisis más objetivo para que proponga políticas públicas más apegadas al interés colectivo, bajo los principios de equidad y subsidiariedad.

La rendición de cuentas, además de ser un principio rector de la

función pública, y contribuir al manejo correcto de los fondos públicos, implica que los funcionarios también deben responder por el cumplimiento de las metas previamente definidas, así como satisfacer, por medio de las políticas públicas, las necesidades de la población, especialmente de la más necesitada de los servicios públicos.

Este manual de transparencia divide la rendición de cuentas en tres categorías, que son sobre:

- *Las finanzas:* se centra en la contabilidad financiera, es decir, en la forma en que se llevan los libros contables y se gasta el dinero.
- *La imparcialidad:* se centra en el cumplimiento de las normas éticas y administrativas que garantizan un trato justo y equitativo a todos los ciudadanos.
- *Los resultados:* centrada en el logro de los productos planificados con base en políticas, programas y proyectos del gobierno.

Asimismo, los ayuntamientos deben ser transparentes y rendir cuentas a la ciudadanía que les prestan sus servicios, y al Gobierno Central, de quien recibe transferencias económicas. Por lo que podría afirmarse que la rendición de cuentas en el ámbito municipal debe darse en distintas vías:

- *Horizontal:* Rendición de cuentas hacia las instituciones gubernamentales y entes contralores del Estado
- *Vertical:* Rendición de cuentas a la ciudadanía.

Algunas de las buenas prácticas que pueden replicar los gobiernos locales, son:

- Difundir los resultados de cualquier audiencia pública que se haya realizado hacia la población en general: como regla general, a los actos de audiencia pública se presentan un número limitado de ciudadanos, líderes locales o representantes de distintos sectores de la población, por lo que no puede afirmarse que se trate de un evento masivo que llegue a toda la población; en consecuencia, surge la necesidad de comunicar los acuerdos y lo general, los actos de audiencia pública congregan a un número limitado de líderes locales y representantes de los distintos sectores de la población. Así surge la gran preocupación de comunicar los acuerdos y conclusiones de las audiencias públicas a un mayor número de la población, utilizando los medios de comunicación que tienen más llegada y preferencia de los distintos públicos.
- Publicación de información en los locales institucionales mediante módulos de información, murales y otros similares para que los ciudadanos sepan donde recurrir a solicitar información. Se recomienda a los municipios instalar módulos con personal capacitado que responda las interrogantes y oriente al ciudadano sobre las necesidades que lo hicieron acudir al edificio institucional, especialmente durante los días previos y posteriores a la celebración de la audiencia de rendición de cuentas.
- Elaboración de revistas, boletines y similares, de esta manera los ciudadanos no tienen necesidad de apersonarse al edificio municipal, el ciudadano se mantiene informado y recibe información sobre los resultados de la gestión local. De lo que se trata es de entregar información útil y sencilla y no que estos medios se conviertan en propagandas o sin contenido.
- Organización de reuniones y talleres participativos, para informar a los participantes sobre los resultados del proceso de rendición de cuentas, incluso uno de los objetivos principales de estas reuniones debería ser el de proporcionar información sobre este proceso.
- Así como cualquier otra actividad tendiente a materializar

los principios de transparencia y rendición de cuentas en acciones concretas para los ciudadanos sobre la gestión municipal.

Finalmente, se debe afirmar que pese a que Costa Rica ha aprobado normativa en torno a esta materia desde el 2005, el avance en la materia no ha tenido la celeridad deseada y aún queda mucho por hacer en este tema.

### Índice de Gestión Municipal

Como parte del ejercicio de esta labor de fiscalización que realiza el órgano contralor sobre el sector municipal, se emite anualmente el Índice de Gestión Municipal, el que revela información importante de la realidad de este sector.

El Índice de Gestión Municipal del 2011, es un índice que evalúa las actividades sustantivas y de apoyo más importantes de las labores que ejecutan las municipalidades, y está conformado por un total de 61 indicadores, los cuales se agregan en cinco ejes; que son:

1. Desarrollo y Gestión Institucional.
2. Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
3. Gestión de Desarrollo Ambiental.

4. Gestión de Servicios Económicos.
5. Gestión de Servicios Sociales.

Cada eje se encuentra dividido en áreas y subáreas, las que se evalúan utilizando como mínimo un indicador y máximo cinco. La información para realizar dicha evaluación se obtiene del Sistema Integrado de Información Municipal, SIIM, desarrollado por la CGR para este fin, y que constituye una herramienta de fácil acceso para las administraciones municipales, el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos, SIPP, y del Sistema Integrado de Actividad Contractual, SIAC. De tal manera, que la información que posee de base fue digitada y validada por las propias municipalidades; por tanto, la responsabilidad de que la información digitada en los citados sistemas sea veraz, confiable y oportuna, corresponde a los propios municipios.

Dicho índice se basa en 5 ejes, que a criterio del órgano contralor, corresponden a los aspectos más importantes para el desarrollo municipal, cuyo contenido se explica a continuación:

*Eje 1:* se incluyen los temas relativos a la gestión financiera y presupuestaria, control interno, contratación administrativa, sistemas de información y recursos humanos.

*Eje 2:* se concentra en los instrumentos de planificación y control

del desarrollo urbano en las municipalidades, así como en los mecanismos que promuevan la participación activa de los ciudadanos en las decisiones de inversión local, además de establecer el cumplimiento de la obligación legal en lo relativo a la rendición de cuentas por las autoridades municipales a la ciudadanía.

*Eje 3:* se encuentra integrado por tres áreas: a) Recolección de residuos, b) Depósito y tratamiento de residuos y c) Aseo de vías y sitios públicos; y busca establecer si las municipalidades ofrecen los citados servicios, conocer si la tasa que se cobra para su prestación se encuentra actualizada, medir la proporción de los ingresos provenientes de las tasas en relación con los gastos de operación de los servicios, así como establecer su cobertura.

*Eje 4:* se estudia el tema de la gestión vial, para ello, se determina el grado de cumplimiento de las metas programadas en el plan operativo anual, la ejecución de recursos y la condición de la superficie de ruedo de la red vial cantonal.

*Eje 5:* está conformado por dos áreas, a saber: a) Mantenimiento de parques y zonas verdes y b) Atención de servicios y obras sociales, con las que se pretende determinar si las municipalidades ofrecen el servicio de mantenimiento de parques y zonas verdes, conocer si la tasa que se cobra por este servicio se encuentra actualizada, medir la cobertura del servicio, establecer

el porcentaje de recursos ejecutados para este fin y si los programas sociales brindados son sometidos a procesos de evaluación.

Según los resultados del Índice de Gestión Municipal para el 2011, el eje que mejor resultado obtuvo fue el 1 con un puntaje de 61,3%, mientras que el peor calificado fue el 3 con un 30,7%. Por su parte el Eje 4 fue el segundo mejor calificado con un 58,9%, seguido del 5 con un 43,3% y el 2 con un 40,1%.

Los anteriores datos reflejan dos situaciones preocupantes, primero, en ninguno de los ejes se obtuvo una ponderación promedio superior a 70%, lo que es bastante bajo; y segundo, el tema de desarrollo ambiental, no forma aun parte de las áreas que los municipios consideren que deben trabajar, lo que conlleva que sean pocas acciones y pocas municipalidades las que hayan incursionado en la temática.

Ante estos resultados interesa analizar con más cuidado, el Eje 1 para determinar en qué áreas están mejor las municipalidades, y en qué aspectos han perdido puntaje.

La práctica de elaborar estos financieros periódicos se encuentra en 48 de las 88 corporaciones municipales, es decir, un 54% aproximadamente; no obstante, apenas un 32%, 29 municipios cuentan con un manual de procedimientos contables, así como un plan general contable. El 100% elaboró los

informes de ejecución presupuestaria de forma trimestral durante el periodo 2011; no obstante, un 28,5%, para 25 ayuntamientos no incluyeron la información real y presupuestaria en el SIPP. (Contraloría General de la República, 2012)

En el tema de la recaudación, los resultaron incluidos en el Índice de Gestión Municipal fueron positivos, dado que en promedio ascendió a un 93,2% de los ingresos presupuestados, de los cuales un 59,2% se derivan de la gestión de recaudación propia y un 25,2% del superávit libre y específico.

Las mejoras en el tema de la recaudación se pueden derivar de una eficiencia en la gestión de cobro, en dicho aspecto 59 organizaciones municipales, para un 67% afirma poseer un auxiliar actualizado de sus cuentas por cobrar-contribuyentes; sin embargo, en 13 ayuntamientos, cerca de un 15% no cuentan con una base de datos que contenga información completa, útil y confiable acerca de las cuentas por cobrar y la recuperación de las deudas. Asimismo, la morosidad implica un alto riesgo de pérdidas por prescripción, situación en la que se encuentra el 29,8% de la cartera de cobro por tributos municipales.

En el tema del gasto, se cumplió con un 66,3% de los egresos; es decir, existió un 33,7% de subejecución. Del total de egresos ejecutados, un 27,7% corresponde a gastos administrativos, un 39,2% a los desembolsos por servicios co-

munitarios, un 26,9% a gastos de capital y el 6,2% restante en otras erogaciones.

En cuanto al Sistema de Control Interno Municipal, 32 corporaciones municipales indicaron que efectúan autoevaluaciones anuales de control interno; sin embargo, únicamente 15, es decir, solamente el 17%, brindan seguimiento al plan de acciones correctivas para atender las debilidades que se determinaron en la autoevaluación, este elemento reviste de gran importancia, pues no se está viendo a la autoevaluación como un instrumento para mejorar la gestión, sino como una obligación que hay que cumplir y se ejecuta como de mero trámite.

El seguimiento resulta fundamental pues él es el que permite implementar mejoras, y que las deficiencias detectadas se corrijan, de lo contrario, las áreas débiles detectadas en una autoevaluación serán simplemente repetidas en el año siguiente, sin ningún cambio. En esta misma línea, únicamente el 28%, es decir, 25 ayuntamientos, indican haber ejecutado las actividades del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional, SEVRI.

Con relación a los procesos de contratación administrativa, durante el 2011, se efectuaron 1.085 licitaciones públicas y abreviadas, y en siete objeciones fueron declaradas con lugar. Además, un 92,5% de los procesos de contratación, se acogieron a los plazos legales esta-

blecidos por la normativa vigente. Por otra parte, 73 ayuntamientos señalan que han establecido una unidad de proveeduría para encargarse del proceso de contratación, lo que es un 83%, siendo una cifra muy positiva en este aspecto. (Contraloría General de la República, 2012)

Entorno a la temática de tenencia de información, las instituciones municipales muestran un mayor avance en el cumplimiento de las normas técnicas relacionadas con gestión de calidad, seguida por gestión de riesgos y en las normas de gestión de seguridad, se refleja el menor porcentaje de cumplimiento.

Finalmente, en materia de recursos humanos y estructura organizacional básica que poseen los gobiernos locales, solamente el 29%, que corresponde a 25 municipios efectuaron evaluaciones del desempeño de sus funcionarios, un 39% que corresponde a 34 municipalidades elaboran planes anuales de capacitación y un 60%, para 53 ayuntamientos disponen de un manual descriptivo de puestos actualizado.

En cuanto al Eje 4 contenido en el Índice de Gestión Municipal se debe señalar que el grado de cumplimiento de las metas propuestas para mejorar la red vial cantonal, según los planes operativos anuales 2011, fue de un 60,3%; mientras que la ejecución de los recursos presupuestados para este fin durante el período 2011 fue de un 75,9%. No

obstante, el 33,6% de la red vial cantonal está en regular estado, mientras que un 28,6% está en mala condición.

Para el Eje 5 contenido en el citado Índice, se determinó que de las 88 instituciones municipales evaluadas en el 2011, un 70%, para 62 municipios brindan el servicio de parques y obras de ornato, de ellas, 22 lo prestan sin cobrar una tasa. Asimismo, 17 mantienen la tasa actualizada, 17 registran un servicio deficitario y 15 superavitario.

El 63%, 56 ayuntamientos cuentan con canales de comunicación para informar a la ciudadanía sobre los programas sociales que brindan, 52 indican contar con controles suficientes y pertinentes sobre los recursos destinados a la atención de programas sociales y 40 efectuaron, al menos anualmente, una evaluación de los programas sociales brindados con el objeto de valorar su impacto en la población beneficiaria.

Las erogaciones destinadas a la seguridad y vigilancia, servicios educativos, culturales y deportivos, servicios de cementerio, inversiones en parques y zonas verdes, centros de enseñanza, centros de salud, salones comunales, entre otras obras sociales apenas alcanzó un 11,19%, del presupuesto del 2011.

Para el Eje 2 el Índice de Gestión Municipal reflejó que el 60%, es decir 53 municipios cuenta con un plan de desarrollo local de largo plazo y en el 78%, es decir en 69

casos indican contar con un plan de desarrollo municipal de mediano plazo. No obstante, solo el 44%, para 39 gobiernos locales cuentan con un plan regulador de los cuales únicamente en 14 casos cubren la totalidad de sus distritos.

En cuanto a las acciones tendientes a impulsar la participación ciudadana se determinó que únicamente el 21,5% de los municipios, poseen reglamentación de estos mecanismos. Por otra parte, 58 municipalidades y un concejo municipal de distrito afirman haber establecido algún tipo de mecanismo para atender solicitudes y denuncias por parte de los ciudadanos, mientras que 34 indican haber desarrollado alguna clase de instrumento de participación ciudadana, en su mayoría la audiencia pública.

Sobre las acciones vinculadas con la rendición de cuentas, 58 alcaldes y un intendente cumplieron con la obligación legal estipulada en el Código Municipal de presentar el informe de labores al Concejo Municipal; asimismo, solamente 43 alcaldías presentaron tal informe a los ciudadanos. Finalmente, el 42%, es decir 37 ayuntamientos señalan haber evaluado al menos un servicio brindado a la comunidad, con el objeto de determinar el grado de satisfacción de los usuarios respecto de su prestación.

Asimismo, el Eje 3 es el que posee un menor grado de desarrollo por parte de las corporaciones municipales. Si bien, 85 gobiernos loca-

les, es decir, un 97%, brindan el servicio de recolección de residuos sólidos; no obstante, solo un 11%, es decir, 10 municipios presta el servicio en el 100% de su territorio.

Ahora bien, en solo 35 ayuntamientos, para un 40%, actualizaron la tasa y la publicaron en La Gaceta durante el transcurso del 2011. El 75%, 66 ayuntamientos declara llevar registros sobre toneladas métricas de residuos y el 68%, para 60 municipios llevan además un registro de los costos de cada tonelada.

El servicio de depósito y tratamiento de residuos lo brindan el 75% de gobiernos locales, es decir, 66; de los cuales 28 lo ejecutan de forma directa, 48 a través de contratos con terceros mientras que 12 de ellos no indicaron la manera en que lo realizan. De las municipalidades que indican brindar este servicio, 30 señalan utilizar un relleno sanitario y 33 depositan los residuos en vertederos o botaderos.

Con relación a la tarifa por este servicio, en solo 18 ayuntamientos, es decir, un 20,45% cuentan con tarifa actualizada y 12 de ellas señala contar con los ingresos suficientes para financiar el costo de la prestación de este servicio, mientras que únicamente el 9%, es decir, 8 municipios realizan algún tipo de inversión para su desarrollo. De las 88 municipalidades, 47 ejecutan programas de reciclaje, para la protección del medio ambiente en sus comunidades.

Ahora bien, llama poderosamente la atención que con respecto al servicio de aseo de vías y sitios públicas 74 municipalidades, es decir, un 84% registren ingresos y egresos por dicho servicio, aun cuando tan solo 16 ayuntamientos, es decir, el 18%, prestan este servicio de forma sostenible.

En conjunto de todos los ejes citados los municipios evaluados obtuvieron una calificación promedio de 47,3%, levemente superior a la obtenida en el 2010 que fue de 46,9%. A partir de este puntaje el Índice de Gestión Municipal establece un *ranking* municipal, en donde se ubican los 88 municipios evaluados según su calificación, y se pueden destacar los cinco primeros lugares para las municipalidades de San Carlos, Goicoechea, San Rafael de Heredia, Belén y Heredia; no obstante, pese a que estos fueron los mejores cinco calificados, todos sus puntajes se encuentran por debajo de 80%, mientras que las últimas cinco posiciones corresponden a Peñas Blancas, Lepanto, Cervantes, Tucurrique y Dota, que obtuvieron puntajes menores al 20% y en último lugar la Municipalidad de Golfito, que ni siquiera pudo terminar el proceso de digitalización de la información para poder ser evaluada.

La importancia de este Índice de Gestión Municipal, no radica en ponerle una calificación a cada municipalidad, ni señalar cuál es mejor o peor; sino en evidenciar las áreas más fuertes y más débiles, que en

conjunto poseen como sector, así como de manera individual.

El objetivo de este instrumento es otorgarle a la municipalidad y la ciudadanía en general una herramienta para que puedan visualizar las áreas fuertes, y las de mejora, a fin de que implementen las acciones que se consideren necesarias para corregir esta situación.

## Conclusiones

De los elementos expuestos y desarrollados en el presente documento se puede concluir que el sector municipal, el que posee importantes funciones, y es un pilar para el desarrollo del país, posee importantes limitaciones y deficiencias que le impiden realizar su labor de manera efectiva.

El sector municipal, presenta importantes retos en materia de aprobación presupuestaria, ejercicio del trabajo de las auditorías internas, profesionalización de las auditorías municipales, transparencia y rendición de cuentas, prestación de servicios sociales, y otros temas más que igualmente revisten de gran importancia para el trabajo que ejecutan dichos ayuntamientos.

No obstante, más que recalcar las deficiencias y limitaciones que posee este sector, y que han sido ampliamente descritas anteriormente, se puede concluir que el papel y

la voluntad de la CGR es ser un colaborador de estas corporaciones.

Dicha colaboración la ejecuta lógicamente dentro de los límites que le permiten sus potestades legales, que son como fiscalizador de la Hacienda Pública; no obstante, siempre con un ánimo de apoyo y promotor del mejoramiento de la calidad del trabajo que realizan los ayuntamientos, para que puedan prestar mejores servicios públicos a los ciudadanos de sus comunidades.

De tal manera, que las deficiencias que señala la Contraloría sobre la gestión municipal deben verse como oportunidades de mejora para las municipalidades, como áreas en donde se requiere un mayor trabajo e inversión de recursos para corregir dicha situación; todo lo que siempre va a repercutir de forma positiva en el servicio público que preste la corporación municipal, contribuyendo a una mejor calidad de vida de los ciudadanos y un fortalecimiento del sistema democrático.

## Reseña biográfica

Arroyo Chacón, J. I. (2012). La aprobación presupuestaria como un instrumento de control previo ejercido por la Contraloría General de la República de Costa Rica sobre la Hacienda Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais do Brasil*, 20-24.

Asamblea Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.

Asamblea Legislativa. (1970). *Ley No. 4573 denominada Código Penal*. Costa Rica : Asamblea Legislativa.

\_\_\_\_\_. (1994). *Ley No. 7428 denominada Ley Orgánica de la Contraloría*

- General de la República*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Ley No. 7794 denominada Código Municipal*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente, SINALEVI.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Ley No. 8292 denominada Ley General de Control Interno*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. *Ley No. 8242 denominada Ley de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Ley No. 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente, SINALEVI.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Ley No. 8557 denominada Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Banco Mundial. (2007). *Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales*. Honduras: Banco Mundial.
- Contraloría General de la República. (2006). *Lineamientos sobre los requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos, las condiciones para las gestiones de nombramiento en dichos cargos*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. *Resolución M-2-2006-CO-DFOE: Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Resolución: R-DC-119-2009: Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2011). *DFOE-DL-IF-3-2012: Resultados del Índice de Gestión Municipal del período 2011*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. (2012). *DFOE-DL-IF-12-2012: Acerca de la actividad de la Auditoría Interna en el sector municipal*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- \_\_\_\_\_. *Presupuestos Públicos 2013: Situación y perspectivas*. San José, Costa

Rica: Contraloría General de la República.

\_\_\_\_\_. *R-DC-24-2012 denominado Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República de Costa Rica.

Fiscal General. (2011). *Memo-rándum 01-2011 sobre la creación de la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Rendición de Cuentas*. San José, Costa Rica: Fiscal General.

Organización de Estados Americanos, OEA. (1996). *Conven-*

*ción Interamericana de lucha contra la corrupción*. Venezuela: Organización de Estados Americanos, OEA.

\_\_\_\_\_. (2001). *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC*. Costa Rica: Organización de Estados Americanos, OEA.

The International Republican Institute. (2007). *Manual Transparenciay Rendición de Cuentas para autoridades municipales*. Perú: Instituto Republicano Internacional ◇

# Efectos de la Reforma Tributaria en Costa Rica: Implementación del IVA

Fernando Rodríguez Garro\*

Francisco Sancho Mora\*\*

Raúl Fonseca Hernández\*\*\*

LA IMPLEMENTACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN COSTA RICA ES NECESARIO PARA ALIVIAR LAS DETERIORADAS FINANZAS PÚBLICAS Y MEJORAR FALLOS ESTRUCTURALES QUE POSEE EL ACTUAL ESQUEMA DEL IMPUESTO DE VENTAS. EL CAMBIO PERMITIRÁN INCREMENTAR LOS INGRESOS FISCALES, DISMINUIR LA EVASIÓN AL MEJORAR LA TRAZABILIDAD DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES E INTRODUCIR UNA MAYOR PROGRESIVIDAD AL SISTEMA TRIBUTARIO.

PALABRAS CLAVES: REFORMA FISCAL; IMPUESTO DE VENTAS; IMPUESTO AL VALOR AGREGADO; TRIBUTARIO; COSTA RICA.

THE IMPLEMENTATION OF VALUE ADDED TAX (VAT) IN COSTA RICA IS REQUIRED TO EASE THE DETERIORATING PUBLIC FINANCES AND IMPROVE STRUCTURAL FAILURES THAT THE CURRENT SALES TAX SCHEME PRESENTS. THESE CHANGES WILL INCREASE TAX REVENUES, REDUCE EVASION TO IMPROVE THE TRACEABILITY OF TRADE, SIMPLIFY TAX ADMINISTRATION AND INTRODUCE GREATER PROGRESSIVITY OF THE TAX SYSTEM

KEY WORDS: TAX REFORM; SALES TAX; VALLUE ADDED TAX; FISCAL; COSTA RICA.

## Introducción

La situación fiscal de Costa Rica puede mejorarse al aplicar medidas que reduzcan el gasto público y/o aumenten la recaudación

de ingresos. El Estado debe garantizar una serie de servicios mínimos a los ciudadanos que podrían verse afectados con una disminución del gasto público, es posible aplicar reducciones focalizadas o mejorar la

---

\* MSc. en Economía. Viceministro de Hacienda, Gobierno de la República de Costa Rica. Correo electrónico: [fernando.rodriguez.garro@gmail.com](mailto:fernando.rodriguez.garro@gmail.com)

\*\* MSc. en Economía y Planificación de Desarrollo. Académico-Investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Correo electrónico: [francisco.sancho.mora@una.cr](mailto:francisco.sancho.mora@una.cr)

---

\*\*\* MSc. en Economía del Desarrollo, Académico-Investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Correo electrónico: [raul.fonseca.hernandez@una.cr](mailto:raul.fonseca.hernandez@una.cr)

Rec bido: 14 de abril del 2015.

Aceptado: 11 de enero del 2016.

eficiencia del gasto pero estas no serían suficientes para solucionar el problema fiscal. Incluso en algunos sectores como infraestructura, educación, salud, programas sociales, entre otros, es ineludible aumentar las inversiones del gobierno para mejorar la competitividad y el desarrollo humano del país.

Un pilar fundamental para aumentar la recaudación fiscal en Costa Rica es la transformación del impuesto de ventas, IV, en un impuesto al valor agregado, IVA. El cambio supone un aumento en los ingresos al modificar la base del impuesto actual del 13 al 15% en tres años plazo, reducir la evasión fiscal y redefinir la base de bienes exonerados. Asimismo, el cambio imprime una mayor progresividad al sistema tributario y corrige fallas estructurales del sistema que rige el IV actual.

El documento pretende analizar las implicaciones y efectos de la transformación del IV a un IVA en Costa Rica desde el punto de vista recaudatorio y en la progresividad del sistema. El mismo se estructura en seis apartados: el primero presenta las referencias conceptuales sobre el tema. El segundo muestra la metodología aplicada. El tercero apunta el marco legal relacionado con el IV y hace un recorrido por los intentos fallidos de los diferentes gobiernos desde 1990 hasta la fecha por aplicar cambios estructurales al sistema tributario. El cuarto apartado muestra la necesidad de aplicar cambios urgentes al esque-

ma impositivo nacional. La quinta sección presenta los efectos de transformar el IV en un IVA, en términos de la recaudación adicional que generaría la eliminación de las exoneraciones, el aumento de la base en dos puntos porcentuales y en la progresividad al evaluar el impacto que tendrá sobre los patrones de consumo de las familias según los diferentes quintiles de ingresos. El último apartado presenta las conclusiones del análisis.

### **Referencias conceptuales**

El IV y el IVA tienen características similares. Según afirma Serra (1998), ambos impuestos son gravámenes dirigidos a actos y no a personas físicas o jurídicas específicas. Ambos tributos son indirectos, son más fáciles de administrar y controlar al poseer normalmente una única tasa que se cobra al momento de generarse el consumo, sin importar el origen del bien o servicio. Normalmente gravan todos los bienes y servicios producidos en un país; sin embargo, puede generarse excepciones aplicables a una canasta de bienes que son frecuentemente consumidos por los sectores sociales vulnerables. Diversos estudios (Serra, 1998; Huescas y Serrano, 2005 a; CGR, 2002, Silva, 2008) concluyen que este tipo de impuestos son regresivos al aplicarse sobre la venta de un bien o servicio, sin importar el nivel de ingresos que posea el sujeto jurídico que realiza el acto.

La diferencia fundamental entre el IV y el IVA, estriba en que el segundo grava el valor añadido al artículo en cada etapa de la producción. Stiglitz (1995) define el IV como un gravamen introducido al final del proceso productivo, y este es recaudado cuando el agente económico adquiere el bien, es decir, el consumidor final pagará un precio sobre costos calculados con los impuestos pagados en cada etapa del proceso. En cambio, el IVA calcula el monto a pagar sobre cada fase de producción, cobrando el importe únicamente sobre el valor que cada empresario adicione. Es decir, el Fisco reembolsará al productor lo correspondiente al impuesto pagado a sus proveedores, debiendo este cancelar únicamente el impuesto correspondiente al valor añadido en el producto final.

El sistema utilizado por el IVA permite eliminar la doble imposición y acumulación del impuesto del precio final del bien o servicio. Huesca y Serrano (2005) plantean que un impuesto de ventas eleva el monto del precio final, pues este incluye la totalidad del impuesto cobrado a todos los bienes intermedios utilizados anteriormente. En contra posición, el IVA permite rebajar todo el importe cobrado por impuestos de los bienes intermedios necesarios para elaborar el producto final.

El IVA permite disminuir la evasión al Fisco e imprime progresividad al sistema tributario. Para que la empresa pueda solicitar los crédi-

tos fiscales correspondientes, y pagar únicamente lo correspondiente al valor nuevo generado, debe acreditar, por medio de facturas o comprobantes de compras, los montos ya pagados por concepto del impuesto de los bienes intermedios. Este incentivo mejora la trazabilidad de los intercambios y minimiza la evasión fiscal. Huescas y Serrano (2005 b) logran demostrar que existe un impacto positivo en la progresividad del sistema tributario con la implementación del IVA en México.

### **Aspectos metodológicos**

La cuantificación del impacto del cambio del impuesto de ventas en un IVA se mide mediante cuatro escenarios. El escenario base describe la situación actual vigente bajo las condiciones del impuesto de ventas, el cálculo aplicado toma como referencia los bienes que consumían los habitantes del país en el 2004, según la Encuesta de Ingresos y Gastos, e identifica los bienes y servicios exentos que según el Reglamento de la Ley de Impuesto General de las Ventas (Decreto Ejecutivo No. 14082-H, de 29 de noviembre de 1982 y sus reformas (Ministerio de Hacienda, 1982). Sobre esta base, se calcula un segundo escenario que capta el impacto de disminuir los bienes exonerados según la moción de fondo presentada el 6 de noviembre del 2011 a la "comisión especial encargada de conocer y dictaminar el proyecto Ley

de solidaridad tributaria<sup>7</sup> y aplicar una tasa diferencial del 2% a bienes y servicios relacionados con la educación y la salud, así como de la canasta básica alimentaria que no se contenían en la moción presentada. El tercer escenario construido capta el efecto de aumentar en dos puntos porcentuales la base actual del impuesto de ventas, es decir de pasar del 13 al 15%. El último escenario incluye el efecto combinado de la aplicación de ambas medidas.

El impacto en la progresividad que generaría la aplicación del IVA se capta al estudiar los patrones de consumo de los diferentes quintiles de ingreso. Dicho patrón se capta al analizar la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004 ((INEC, 2005), en cuanto a los gastos de consumo por decil según grupo de gasto, de acuerdo a la clasificación del consumo individual por finalidades (CCIF), suministrado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. Con estos datos se construye un índice que pondera: i. El peso relativo de la recaudación del impuesto por cada grupo de bienes en relación al total recaudado en el quintil por todos los grupos de bienes analizados. ii. La tasa de crecimiento de lo recaudado por grupo de bienes entre lo vigente actualmente (13% y las exoneraciones aplicadas a bienes y servicios) y lo contenido en la propuesta de aumentar al 15% y aplicar tasas diferenciados en educación, salud y bienes de la canasta básica).

### **El marco legal y las propuestas de cambio fallidas**

El impuesto de ventas en Costa Rica está contemplado en el Reglamento de la Ley de Impuesto General sobre las Ventas que data de 1982 y sus reformas (Ministerio de Hacienda 1982). En esta normativa se establece el hecho generador para acreditar el impuesto cuando se produce una transferencia de dominio de mercancías (nacional e internacional), cuando se hace una importación o intercambio de bienes dentro del país, en la prestación de un servicio gravado, o bien al generarse una venta en consignación, apartado o arrendamiento de mercancías previendo una compra futura del mismo.

Se ha intentado modificar el IV en Costa Rica en múltiples ocasiones desde 1990, concretándose solo dos cambios temporales y uno permanente. En el gobierno de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), se incrementó el Impuesto General sobre las Ventas de un 10% a un 13%, disminuyendo luego un punto porcentual anual hasta que regresó al 10% inicial. En el cuatrienio siguiente, 1994-1998, se aplican cambios en las sanciones en el caso de incumplimientos tributarios y se incrementa del 10% al 15% por un lapso de 18 meses, pasando luego a la tasa actual del 13%. Desde el 2002 hasta la fecha, los gobiernos siguientes han inten-

tado migrar del IV al IVA sin tener éxito, tal es el caso de los gobiernos de Pacheco, Arias y Chinchilla, quienes con diferentes propuestas no han logrado la aprobación en el congreso o la sala constitucional ha impedido su aplicación (Arias, Arias y Zúñiga 2006, Ministerio de Hacienda, 2012).

### **La estructura de ingresos y gastos públicos**

El sector público costarricense tiene tres fuentes de financiamiento principales, los ingresos tributarios, no tributarios e ingresos de capital. El primer tipo son generados por la importación - exportación de bienes, las rentas generadas, las ventas realizadas así como por otros ingresos tributarios. Los ingresos no tributarios son explicados principalmente por contribuciones sociales, transferencias, entre otros. El cuadro 1 presenta los principales rubros que aportaron ingresos al Estado, según su importancia relativa, desde el 2009 hasta julio de 2014.

El régimen tributario costarricense es regresivo. El impuesto de ventas representa el 34% en promedio de los ingresos en los 5 años, mientras que el impuesto de renta, que es más progresivo, representa

un 28%. No se visualizan cambios de tendencia en el mediano plazo.

Existe una alta dependencia de los ingresos tributarios correlacionados con la actividad económica. Lo recaudado por los impuestos de ventas, renta, consumo, exportaciones e importaciones está directamente relacionado con el dinamismo y crecimiento de la economía. Es decir, si la economía es afectada por una etapa de desaceleración o recesión, los ingresos fiscales disminuirán consecuentemente.

Por el lado del gasto, el Estado tiene dos principales rubros de egresos: las remuneraciones y en transferencias corrientes a otras instituciones públicas. Los empleados del sector público absorben en promedio el 37% del presupuesto en los últimos 5 años, este rubro comprende lo cancelado por el salario base y los pluses pagados como anualidad, dedicación exclusiva, horas extra, entre otros. Las transferencias corrientes son los montos depositados a muchas instituciones autónomas tales como las universidades, Refinadora Costarricense de Petróleo, RECOPE, Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, entre otros. El cuadro 2 presenta el detalle de los gastos del Estado para el periodo comprendido entre el 2009 y julio de 2014.

**CUADRO 1****COSTA RICA****INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA BASE DEVENGADA, CIFRAS ACUMULADAS EN MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES. 2009-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>2.363.265</b>	<b>2.730.099</b>	<b>3.024.429</b>	<b>3.271.868</b>	<b>3.533.330</b>	<b>2.086.118</b>
<b>Tributarios</b>						
o Ventas	35	34	34	34	33	35
o Impuesto a los Ingresos y Utilidades	29	28	27	27	29	27
o Sobre exportaciones e importaciones	5	5	5	5	5	5
o Consumo	5	5	6	6	5	5
o Otros Ingresos Tributarios	21	19	19	20	22	20
<b>No tributarios</b>						
o Transferencias	1	6	5	5	5	5
o Contribuciones Sociales	2	2	2	2	2	2
o Otros Ingresos no tributarios	1	1	1	1	1	1
<b>Ingresos de capital</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

*Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Costa Rica, BCCR, (2014) y la Contraloría General de la República, CGR, (2010).*

## CUADRO 2

### EGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LA BASE DEVENGADA, CIFRAS ACUMULADAS EN MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES. 2006-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Gastos totales</b>	<b>2.936.305</b>	<b>3.724.382</b>	<b>3.869.794</b>	<b>4.274.966</b>	<b>4.872.110</b>	<b>2.941.101</b>
<b>Gastos corrientes totales</b>	90	88	92	92	92	92
Remuneraciones	38	36	39	39	37	37
Gasto en bienes y servicios	4	3	4	3	3	3
Transferencias corrientes	36	38	38	39	38	38
Servicio de intereses	12	11	12	11	13	13
<b>Gastos de capital totales</b>	10	12	8	8	8	8
Inversiones en activos no financieros	3	2	2	1	2	1
Transferencias de capital	7	10	6	7	7	7

*Fuente: Elaboración propia con base del Banco Central de Costa Rica, BCCR, (2014).*

La estructura del gasto es bastante rígida, brindando limitadas opciones de recorte. Muchas partidas de egresos están asociadas al ordenamiento jurídico del país por lo que es improbable realizar recortes en estos rubros. Las partidas destinadas para pago de salarios y servicios públicos, así como los alquileres son rígidas, pues si no se cubren pueden limitar la prestación de servicios básicos de las diferentes instituciones.

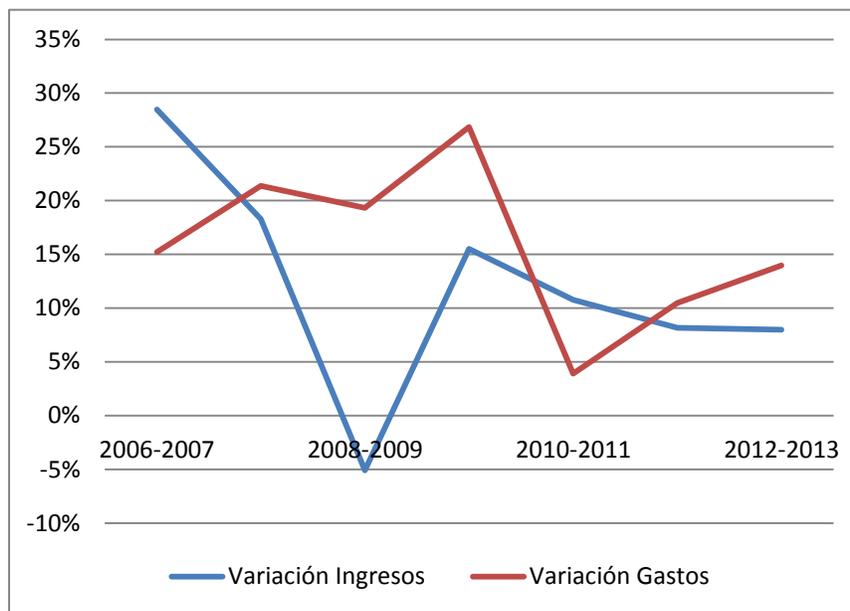
El nivel de gasto es elevado y mantiene una tendencia creciente superior al nivel de crecimiento de los ingresos. Los egresos crecieron en promedio en un 14% en los últimos 5 años, mientras que en el mismo periodo, los ingresos aumentaron únicamente un 11% en promedio. El nivel de gasto es alto y

aún requiere aumentar la inversión pública en sectores estratégicos para el país.

La diferencia entre los ingresos y los gastos debe ser cubierto por deuda proveniente de acreedores nacionales o internacionales. El financiamiento frecuente del gasto público genera que se incrementen los compromisos presupuestarios asociados al pago del principal y los intereses, por lo que una mayor porción de los ingresos se debe dedicar a este rubro y podría obligar a solicitar nuevamente deuda para poder cubrir las obligaciones financieras ya adquiridas y el gasto corriente del siguiente periodo. Esta situación es insostenible en el largo plazo. La relación entre los gastos, ingresos y déficit del estado se presenta en los siguientes gráficos.

---

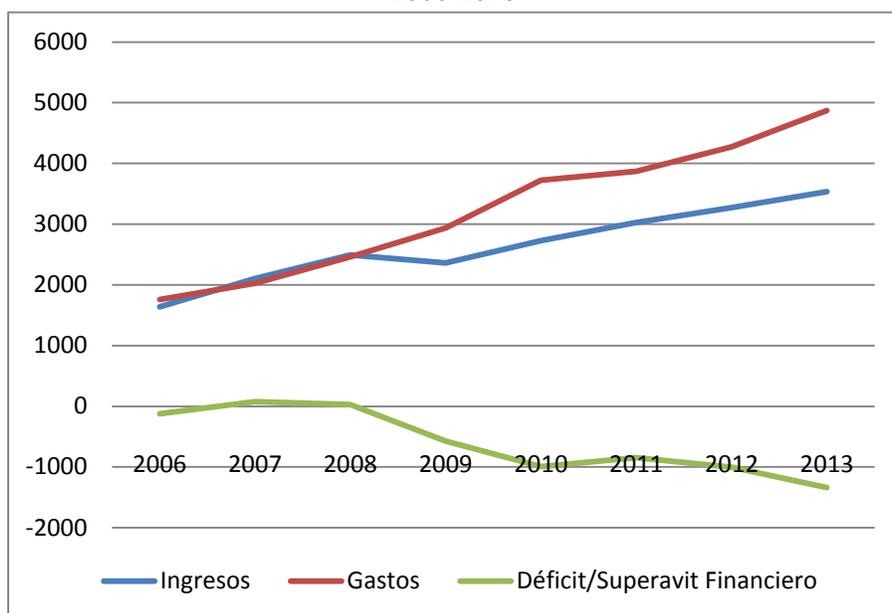
**GRÁFICO No. 1**  
**VARIACIÓN DE INGRESOS Y EGRESOS**  
**2006-2013**



Fuente: *Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Costa Rica, BCCR, (2014) y la Contraloría General de la República, CGR, (2011).*

---

**GRÁFICO 2**  
**INGRESOS, GASTOS Y SUPERÁVIT O DÉFICIT FINANCIERO**  
**2006-2013**



*Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Costa Rica, BCCR, (2014) y la Contraloría General de la República, CGR, (2011).*

Un déficit fiscal podría ser incluso deseable para un país si es explicado por inversión que se realice en obra pública o financiamiento de programas especiales. Es preferible para un país liderar con un déficit fiscal que retrasar el desarrollo de importantes obras de infraestructura, que podrían atraer más y mejores inversiones extranjeras al

país o dinamicen la economía local. Una mala práctica por el contrario, es financiar gasto corriente (pago de salarios, transferencias corrientes o pago de intereses, entre otros) con crédito, tal y como es el caso costarricense.

En todo caso, un déficit fiscal debe ser controlado en el tiempo.

Según los criterios de convergencia de la Unión Europea, UE, (Tratado de Maastricht, 1992) la relación deuda PIB debería mantenerse por debajo al 60%, en el caso costarricense la deuda se acerca de forma constante a este límite. La situación empeora dado el aumento sostenido en el gasto en los últimos años y el poco ambiente que existe en el poder legislativo para aprobar una reforma fiscal que le ofrezca una mayor cantidad de recursos al fisco.

#### **Los efectos de la transformación del Impuesto de Ventas, IV en el Impuesto del Valor Agregado, IVA**

La transformación del IV en uno al IVA busca corregir deficiencias estructurales que posee el actual sistema mediante la aplicación de dos cambios fundamentales: disminución de la base imponible e incremento de la base del impuesto. A continuación se explica cada elemento:

#### **Aumento de la base imponible**

El IVA busca reducir la gran cantidad de bienes y servicios exentos del pago del impuesto. Según la encuesta de ingresos y gastos del 2004, existen casi 700 bienes y todos los servicios no mencionados en la ley que están exentos del

pago del IV. Tanta cantidad de bienes y servicios exonerados dificulta la administración del sistema tributario y facilita el control sobre la subdeclaración de impuestos.

Con el cambio se homogenizaría el criterio para definir las exoneraciones que se aplicarán a los bienes y los servicios. Con el IV actual se exoneran todos los que se mencionen explícitamente en el reglamento de la ley, en contraposición, en el caso de los servicios, se gravan únicamente los que estén explícitamente citados, en consecuencia, todos los demás servicios que no menciona dicho reglamento están exentos. Con el IVA todos los bienes y servicios serían gravados, quedando exentos únicamente los que se mencionen en el reglamento correspondiente.

El IV en Costa Rica en principio sigue la lógica del IVA, pero en la práctica tiene problemas de concepción y aplicación. El IV grava el valor agregado de los insumos utilizados para la fabricación del bien final; sin embargo, esto es únicamente válido para los bienes intermedios que estén físicamente incorporados en el producto acabado, es decir, excluye materiales utilizados total o parcialmente en la producción del bien que no se vean materialmente incluidos en este. En la práctica es muy limitado el uso de este mecanismo por parte de las empresas costarricenses.

El IVA disminuye la evasión al mejorar el sistema de trazabilidad

de las transacciones, al incentivar la solicitud de facturas para poder aplicar el crédito fiscal correspondiente al dinero ya cancelado por los impuestos aplicados a los insumos utilizados para la elaboración del bien final. Si existen muchos bienes exonerados o no se emiten facturas se rompe la cadena, impidiendo un control efectivo por parte de la administración tributaria de los demás contribuyentes que participan hacia atrás en la actividad económica.

La evasión fiscal asociada al impuesto de renta también tiende a disminuir con la aplicación del IVA. Se generan registros mensuales de las ventas y los correspondientes ingresos de las empresas, así como de los costos necesarios para elaborar los productos finales, aspecto que ayuda a generar un control más directo sobre las ganancias netas sobre las que deben pagar el impuesto de renta las diferentes empresas en cada año fiscal. En caso de no contar con las facturas correspondientes la probabilidad de declarar ingresos inferiores y/o costos superiores aumentan.

La implementación del IVA mejora la progresividad en el IV. Aunque los impuestos de ventas y al valor agregado son regresivos *per se*, la migración al IVA le imprime una mayor progresividad al sistema. Este efecto se explica a continuación:

La proporción mayor de la recaudación del impuesto se concentra en los grupos de bienes que normalmente consumen las familias

de mayores ingresos en Costa Rica. Restaurantes y hoteles, transporte, prendas de vestir, muebles y artículos para el hogar explican el 60% de los ingresos generados por el tributo. A continuación se presenta el grupo de bienes que aportan en mayor medida a la recaudación bajo el esquema actual:

### CUADRO 3

#### GRUPO DE BIENES QUE APORTAN A LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO DE VENTAS

2004

Grupo de bienes	%
Restaurantes y hoteles	18
Transporte	17
Prendas de vestir y calzado	13
Muebles y artículos para el hogar	12
Alimentos y bebidas no alcohólicas	10
Recreación y cultura	9
Comunicaciones	9
Bienes y servicios diversos	7
Alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles	3
Bebidas alcohólicas y tabaco	1
Salud	1
Educación	0

Fuente: *Elaboración propia con base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (INEC, 2005)*

Las familias pertenecientes al quinto y cuarto quintil son las que

tendrán un mayor impacto con la aplicación del IVA. El impacto en la recaudación asociado a los bienes consumidos por el grupo de familias con mayores ingresos va desde el 1% y hasta un 25%. Por ejemplo, aumenta los ingresos fiscales en un 25% asociado al gasto de consumo, en un 19% a las compras en transporte y en un 11% en alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles.

El IVA afectará en menor cuantía a las familias de menores ingresos. El impacto en el primero y segundo quintil oscilará entre un 1 y el 14%. El grupo de productos que más se vería afectado por la reforma en las familias del primer quintil sería el de alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles, seguido por transporte. Es evidente que hará un impacto sobre las familias de menor ingreso; sin embargo, es atenuado por los bienes exonerados que se plantea y la tasa diferenciada que se aplicará a bienes y servicios sensibles (como se mencionó anteriormente, esta tasa diferenciada se aplicaría a productos que mayoritariamente consumen las familias de menores ingresos. Esta tasa del 2% aplicable a los productos de la canasta básica alimentaria y a los vinculados con la educación y la salud). Estas medidas reducirán el impacto de la reforma en los extractos más pobres y desiguales del país.

El cuadro 4 muestra el impacto de la aplicación del IVA por grupo de bienes y quintiles de ingresos.

### **Aumento de la base del impuesto**

Un segundo elemento que podría aplicarse es el aumento de la base del impuesto en dos puntos porcentuales. De aplicarse el cambio el monto del impuesto pasaría de 13% a 15%, aumentado de forma escalonada un punto porcentual por año. Es decir, que el primer año que entre a regir el IVA se mantenga la tasa del 13%, el segundo año se aumente un punto porcentual y el tercer año el restante punto porcentual hasta fijarse en 15%.

El efecto combinado de ambas medidas mejora la progresividad del sistema tributario. El efecto de aumentar en un punto porcentual la base del impuesto y de aplicar una tasa diferencial a los bienes y servicios sensibles da como resultado una disminución promedio de un punto porcentual en los bienes que consumen en mayor medida las familias de los cuatro primeros quintiles. En contra posición, en las familias del quinto quintil, la recaudación del impuesto se incrementa cerca de 4 puntos porcentuales, al pasar de un 47% a un 52%.

El gráfico 3 muestra los cambios globales en la recaudación del IV con relación a la aplicación del IVA (con disminución de la base imponible y aumento de un punto porcentual en la recaudación).

---

#### CUADRO 4

#### IMPACTO DE LA APLICACIÓN DEL IVA POR GRUPO DE BIENES Y QUINTILES DE INGRESO

En porcentajes

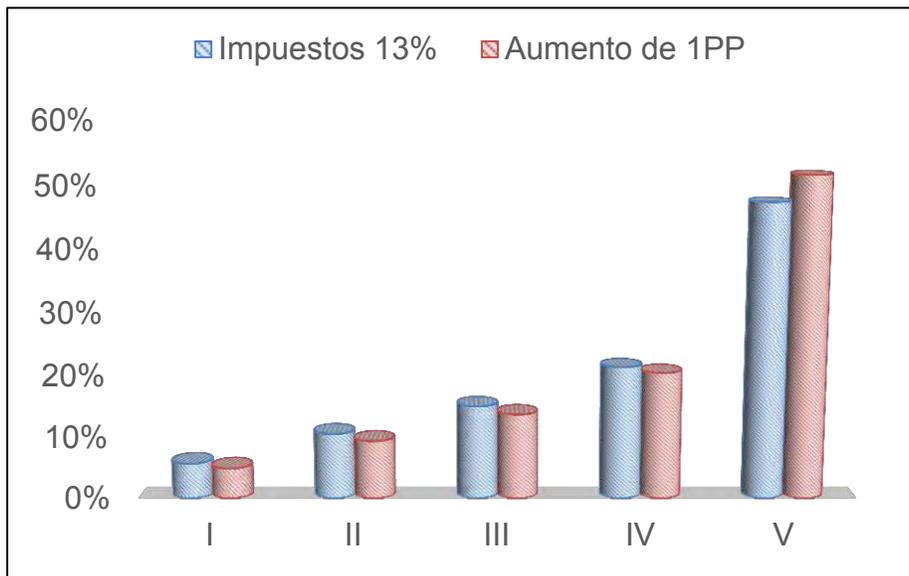
Grupo de bienes / Quintiles de ingreso	I	II	III	IV	V
Gasto de consumo	1	2	3	6	25
Transporte	7	9	11	11	19
Alojamiento, agua, electricidad y otros combustibles	14	9	8	9	11
Bienes y servicios diversos	2	2	3	4	5
Alimentos y bebidas no alcohólicas	2	2	2	2	1
Prendas de vestir y calzado	1	1	1	1	1
Restaurantes y hoteles	1	1	1	1	1
Comunicaciones	1	1	1	1	1
Recreación y cultura	1	1	3	3	6
Salud	1	1	1	1	2
Bebidas alcohólicas y tabaco	0	0	0	0	0
Educación	0	0	0	0	0
Muebles y artículos para el hogar	-2	0	1	3	12

*Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (INEC, 2005)*

---

GRÁFICO 3

EFFECTO EN LA RECAUDACIÓN DEL IVA CON RELACIÓN AL IMPUESTO DE VENTAS, POR QUINTIL DE INGRESO



Fuente: Elaboración propia.

En términos de recaudación, el efecto combinado de disminuir la base imponible y aumentar en dos puntos porcentuales genera una recaudación que ronda el 1.09% con respecto al PIB real registrado en el 2013. El mayor impacto lo generará la disminución de la base impositiva, lo cual generaría un adicional de 3.553 miles de millones de colones

(0.62% del PIB). Cada punto porcentual que se incremente a la tasa actual del 13% genera en términos reales 1.031 miles de millones de colones (0.18% por punto porcentual adicional).

El cuadro 5 refleja el efecto en términos de recaudación de tres escenarios planteados: el primero

muestra la recaudación adicional, como porcentaje del PIB de disminuir las exoneraciones y aplicar tasas diferenciadas a bienes y servicios. La segunda muestra el impacto de aumentar dos puntos porcentuales sobre la tasa actual del impuesto de ventas. La tercera presenta el impacto de aplicar ambas medidas.

estimación del impacto sobre el nivel general de precios con el traslado parcial al consumidor se calcula en 1.9 puntos porcentuales por una única vez (BCCR, 2011, pág 9). El cambio afectará en mayor medida los precios de los bienes regulados, los servicios y los bienes no transables. Asimismo, se espera que la inflación disminuya en los años siguientes a la aplicación del impuesto.

### CUADRO 5

#### EFFECTO RECAUDATORIO DE APLICAR EL IVA EN COSTA RICA

Cifras en porcentajes

Escenarios		Relación diferencia recaudación* PIB 2013
Escenario 1: Disminución base impositiva		0,62
Escenario 2: Aumento	1pp	0,18
	2pp	0,36
Escenario 3: Ambos efectos (+2pp y aumento de base)		1.09

\* Calculada

Fuente: *Elaboración propia con base a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. (INEC, 2005).*

Según estimaciones del Banco Central el cambio al IVA generará afectaciones en la inflación. La

#### Conclusiones y recomendaciones

El país tiene un problema fiscal estructural que no ha sido solucionado integralmente desde hace más de dos décadas. Las fuentes de ingreso se mantienen, no se han introducido modificaciones en las cuantías de los impuestos existentes, ni alterado el margen de acción original, ni tampoco creado nuevos tributos. Mientras que el ritmo de crecimiento de los gastos aumenta y es difícil contener o reducir de forma significativa, muchos ingresos tienen destinos específicos, otros están asignados a remuneraciones o gastos muy inflexibles. Incluso se sabe que los gastos podrían aumentarse en sectores estratégicos para promover mayor competitividad económica y de desarrollo humano en el país. La estrategia a implementarse por el lado del gasto es procurar una ejecución presupuestaria eficiente y eficaz, trasladar recursos ociosos o con poco impacto a otros rubros prioritarios que generen un mayor impacto para los diferentes sectores del país.

La transformación del impuesto de ventas en un IVA es un elemento fundamental que debe tomarse en cuenta en una reforma tributaria. La aplicación del IVA genera mayores recursos, imprime mayor progresividad al sistema tributario costarricense, combate la evasión fiscal y simplifica la administración tributaria al homogenizar criterios de aplicación en los bienes y los servicios. La necesidad de generar nuevos recursos es ineludible, en caso de complicarse la aprobación completa de ambas medidas, se podría optar por aprobar al menos la disminución de la base imponible.

Un sistema tributario debe tener suficiencia recaudatoria, una mayor participación de impuestos directos progresivos y mejorar su capacidad redistributiva. Adicional a la implementación del IVA, debe migrarse a un esquema de renta global y aplicarse la renta mundial. Asimismo, deben generarse esfuerzos para mejorar la recaudación del impuesto territorial, ampliar la base de los productos y servicios que se les aplica el impuesto selectivo, facilitar la recaudación de impuestos y mejorar la cultura tributaria del país.

Para futuras investigaciones es deseable conocer el impacto recaudatorio e implicaciones concretas de los cambios que se desean implementar en el impuesto de renta (esquema de renta global y mundial). Asimismo, es importante analizar a profundidad el impacto combi-

nado de aplicar cambios en la estructura actual del impuesto de ventas y renta.

## Bibliografía

- Arias Sánchez, Oscar; Arias Sánchez, Rodrigo; Zúñiga Chaves, Guillermo (2006). Impuesto sobre el valor agregado. San José a los 9 días de agosto del 2006. Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/29E9E85E-D745-42AE-A155-517B2F400E04/12746/MicrosoftWordTextoFinalIVAPresentado.pdf>
- Banco Central de Costa Rica (2014). Indicadores económicos. Costa Rica. [Disponible en la página web: www.bccr.fi.cr](http://www.bccr.fi.cr)
- Contraloría General de la República (2010). Ingresos corrientes del presupuesto ordinario del Gobierno de la República para el 2010. División de fiscalización operativa y evaluativa, Área de fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República.
- \_\_\_\_\_ (2011). Situación y Perspectivas, Presupuestos Públicos 2011. Contraloría General de la República, Costa Rica.

- \_\_\_\_\_ (2002) El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional (Libro Blanco). Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Ingresos Públicos. Contraloría General de la República: editado por Fernando Herrero Acosta. – 1. ed. – San José, C.R.: Publicaciones Contraloría General de la República, 2002.
- Huesca, Luis, & Serrano, Alfredo (2005, b). Impacto Fiscal Redistributivo Desagregado del Impuesto al Valor Agregado en México: Vías de reforma. *Investigación económica*, 64(253), 89-122.
- \_\_\_\_\_ (2005, a). El impacto desagregado del Impuesto al Valor Agregado en México: Vías de reforma. *Investigación económica*, julio setiembre, año/vol LXIV, número 253, Universidad Autónoma de México, DF, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2005). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Maastricht Treaty (1992). Provisions amending the treaty establishing the european economic community with a view to establishing the european community. European Community.
- Ministerio de Hacienda (1982). Reglamento de la ley de impuesto general sobre las ventas. Decreto Ejecutivo No. 14082-H, de 29 de noviembre de 1982 y sus reformas. Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2012) Ley de Solidaridad Tributaria. Ministerio de Hacienda. Costa Rica
- Serra, Pablo. (1998). El Sistema Impositivo y su Efecto en el Funcionamiento de la Economía: Una Revisión de la Literatura. Documento de trabajo 39. Banco Central de Chile. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/eng/studies/working-papers/pdf/dtbc39.pdf>
- Silva Legarda, Roberto. (2008). Un IVA regresivo para América Latina: Cambiando el esquema tributario, de regresivo e injusto a progresivo y socialmente responsable. Centro de Estudios Latinoamericanos. Disponible en: <http://www.cesla.com/analisis/archivos/Premioensayo.pdf>
- Stiglitz, Joseph (1995). La economía del sector público. Antoni Bosch, Segunda edición. Barcelona, España ◇

# Análisis comparado del Servicio Civil (Guatemala-El Salvador)

## Desafíos y oportunidades en el marco de la Gestión por Resultados\*

Fátima Castaneda\*\*

Carla Rodríguez\*\*\*

TIENE COMO OBJETIVO, DESCRIBIR EL SERVICIO CIVIL DE GUATEMALA Y EL SALVADOR, EN EL MARCO DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS (GPR) EN BASE A LA LEYES DE SERVICIO CIVIL DE AMBOS PAÍSES. LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN, ES LA PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS Y RETOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES EN MENCIÓN EN BASE A LA GPR Y CON ELLO EFICIENTAR LA RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-CIUDADANO EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA. CONSIDERANDO QUE HOY EN DÍA LA POBLACIÓN ESTÁ GESTANDO REDES Y LA MISMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PARA QUE EL SERVICIO CIVIL RESPONDA A LA NECESIDADES DE LA POBLACIÓN.

PALABRAS CLAVES: ANÁLISIS COMPARADO; NUEVA GESTIÓN PÚBLICA; GESTIÓN POR RESULTADOS; SERVICIO CIVIL; GOBERNANZA

THE ARTICLE AIMS TO DESCRIBE THE CIVIL SERVICE GUATEMALA AND EL SALVADOR, AS PART OF MANAGEMENT FOR RESULTS, (MFR) BASED ON THE CIVIL SERVICE LAWS OF BOTH COUNTRIES. THE IMPORTANCE OF RESEARCH, IS THE PROPOSAL TO ANALYZE THE MAIN CHALLENGES AND ISSUES IN THE PUBLIC SERVICE IN THE COUNTRIES IN QUESTION BASED ON MFR AND THUS STREAMLINE THE RELATIONSHIP OF PUBLIC ADMINISTRATION-CITIZEN UNDER GOVERNANCE. WHEREAS TODAY THE POPULATION IS EMERGING NETWORKS AND THE SAME PUBLIC ADMINISTRATION; FOR THE CIVIL SERVICE RESPONDS TO THE NEEDS OF THE POPULATION.

KEY WORDS: COMPARATIVE ANALYSIS, NEW PUBLIC MANAGEMENT, MANAGEMENT FOR RESULTS, CIVIL SERVICE; GOVERNANCE

\* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública "Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública", en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales y en Ciencias Políticas, Encarga-

da de Fomento Sectorial en el Instituto Nacional de Bosques, INAB, de Guatemala. Correo electrónico:

[fatimacastaneda@gmail.com](mailto:fatimacastaneda@gmail.com)

\*\*\* Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad de El Salvador.

Correo electrónico:

[carla\\_lizzi14@hotmail.com](mailto:carla_lizzi14@hotmail.com)

Rec bido: 24 de noviembre del 2015

Aceptado: 18 de enero del 2016.

## **Contexto en el marco del Servicio Civil**

### ***Nueva Gestión Pública y Gestión por Resultados***

Parafraseando a García, la Nueva Gestión Pública, NGP; es el proceso de eficacia y eficiencia, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos al menor costo posible. Asimismo, Navas argumenta que la NGP, “es adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales” (citado en Mack, 2010: 36).

Para Fernández y Rodríguez la NGP, “es una reacción práctica frente a la creciente tendencia a la burocratización de las sociedades, a la insatisfacción de los ciudadanos con bienes y productos suministrados por organismos estáticos, al déficit público y la dificultad que tienen los ejecutivos políticos de llevar a la práctica las reformas que impulsan las organizaciones burocráticas” (Fernández y Rodríguez, 2010:3).

En esta línea la NGP, forma parte del modelo de Gestión para Resultados, GpR, en donde se pone en evidencia los grandes problemas estructurales e institucionales que aquejan a los Estados, desde la metodología de la GpR, puede ver-

se como una oportunidad de oro para debatir y señalar las grandes líneas de las reformas en ambos países. Para que el modelo funcione, necesita ciertas condiciones estructurales y con ello repensar:

- El Diseño Institucional de la Administración Pública.
- El Servicio Civil de Carrera.
- La reconciliación ciudadano-Estado (gobernanza).

Más allá de lo estructural, “el modelo de GpR enfatiza que todo está supeditado al resultado; por eso, conceptualizar adecuadamente lo que se quiere alcanzar es de vital importancia, esto implica teorizar sobre ¿Qué resultado?, ¿Para qué, para quién, con quién?” (Salazar, 2011:5).

En este sentido el Servicio Civil de carrera, debe garantizar las condiciones de estabilidad, incentivos al mérito, equidad y transparencia en las contrataciones laborales del sector público, es indispensable que la GpR, garantice que los trabajadores estén motivados y con altas competencias laborales, para que sean efectivos y eficaces en lo que hacen, con especial atención la profesionalización constante del servidor público y las políticas de desarrollo del recurso humano dentro de la administración pública.

Los escándalos de corrupción y en los servicios se fortalece un círculo perverso. Los ciudadanos no

apoyan a sus instituciones, y las instituciones no pueden fortalecerse debido a esta falta de apoyo ciudadano.

Siguiendo a López, los Estados con déficit fiscal sistemático es imposible, la diferencia entre la GpR y el resto de modelos de administración y gestión pública. El resultado que quiere producir la institución, por tanto, es el norte estratégico que articula todo lo demás. Las características de lo que se conceptualiza como son las siguientes:

- Factible de ser medido empíricamente.
- Claridad sobre los productos intermedios, propios de la lógica de la institución, y los productos terminales, o situación social y política a cambiar.
- Con pertinencia ciudadana (compatibles con la óptica de la sociedad).
- En donde la primera pregunta que debe responder la institución es: ¿Para qué fue creada? (López, 2009:).

Esto debe enfatizarse en un producto concreto, que afecte la vida del ciudadano. En instituciones intermedias que no tienen contacto directo con el ciudadano su función es servir de apoyo para que el resto de instituciones alcancen el objetivo del Estado, en su conjunto una so-

ciudad democrática, “en donde el bienestar social debe ser el norte que articula la gestión de las instituciones públicas” (Argueta, 2001).

Por tanto, el producto institucional debe responder a la lógica del interés nacional, y no la defensa de intereses sectarios, particulares o políticos. La GpR enfatiza que cada institución pública produce un pedacito de un resultado mayor llamado el Bienestar y Desarrollo de la Nación.

En ese sentido, cada institución debe verse como parte de una cadena de acciones que producen un único resultado a nivel de la administración pública. Eso significa que se articula la lógica del resultado de cada institución, para que se encadenen en una sola dirección institucional. Lo más importante, por tanto, es la definición institucional, sectorial, y del Estado, que permita que haya una unicidad de acción en el trabajo de la administración pública, en otras palabras la reforma del Estado.

Decir que todas las instituciones públicas están mal administradas, que deben ser reorientadas y que agregarle más *management* a estas instituciones es la única solución al problema, es francamente erróneo, pero a la inversa, pretender reformar instituciones sin un *stock* mínimo indispensable de herramientas de gestión, *management* y liderazgo es aún más erróneo. En otras palabras, es necesario tener a la vista cambios deliberados a las es-

estructuras y procesos de la administración pública para que funcionen mejor, con algunos de los siguientes parámetros citados por Mack (2013):

- “Separación del ámbito técnico y de operación de las políticas públicas, del ámbito político de toma de decisiones.
- La autogestión comunitaria tiende a ser mejor que las pesadas delegaciones gubernamentales.
- El paso de gastar a ganar/la autosostenibilidad.
- Énfasis en la prevención, más vale prevenir que resolver.
- Tránsito del gobierno centralizado y burocrático, al gobierno descentralizado y cercano a la población.
- Eficiencia institucional por medio de mecanismos de mercado (competitividad/costo – beneficio).
- Los funcionarios deben de adaptarse a las necesidades de los usuarios, no al revés. La innovación es fundamental en este aspecto.
- Política Pública = Qué hacer.
- Gestión Pública = Cómo hacerlo
- Reforma Institucional. Afecta el diseño y funcionamiento

de las instituciones. (Gestión Pública).

- Reforma Sustancial. Reformas al contenido de la acción pública, alterando sus fines, alcances y objetivos -Política Pública-” (Mack, 2013).

De lo anterior, es menester; promover la competitividad dentro de la institucionalidad pública, el paso de organizaciones orientadas por reglas, a organizaciones dirigidas a los resultados ciudadanos, en donde se debe pasar de la lógica de indicadores y productos intermedios (burocracia), a la de impactos y resultados finales (ciudadanos).

Siguiendo a Andrade en la reforma institucional, hay dos vertientes:

- *“Reforma Política:* que altera la relación y la capacidad de toma de decisiones de las instituciones públicas, especialmente la relación entre distintos poderes del Estado.
- *Reforma Administrativa:* que contempla cinco aspectos
  - Gestión de recursos humanos (diseño institucional del ente rector del Servicio Civil).
  - Estructura de los recursos humanos (normas del servicio civil).

- Transformación de las estructuras administrativas.
- Procedimientos de decisión.
- Relación institucional con los ciudadanos (orientación al cliente)” (Andrade, 2009:).

A manera de síntesis, se puede decir que la importancia del paso del pensamiento mecánico al pensamiento complejo, es dejar atrás la visión típica de la institucionalidad pública; se debe considerar que el gobierno no debe ser concebido como máquina, dominado por normas, leyes y estándares, con elevado control del aparato central y departamentos estancos en donde la gobernanza debe ser el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Si no se produce una nueva generación de gerentes públicos, el cambio técnico y administrativo es infructuoso en donde el cambio de mentalidad del liderazgo es fundamental para consolidar el cambio, así como también el techo de vidrio de toda institución, debe ser la visión de los líderes y gerentes públicos.

#### **Ámbitos de comparación (Guatemala-El Salvador)**

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se presenta un

ejercicio comparado entre ambos países, utilizando como variable el marco jurídico en donde se utilizará como base el documento de política: Planificación Estratégica Período: 2012-2014 (PE) Guatemala y el documento de la política de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva, GPE, en El Salvador.

#### **Contexto general: antecedente**

#### ***Servicio Civil según el marco jurídico actual***

*Guatemala:* el propósito general del Decreto 17-48 Ley de Servicio Civil, es regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el propósito de garantizar su eficiencia, asegurando los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de Administración de personal (Preámbulo Decreto 17-48 Ley de Servicio Civil).

*El Salvador:* el Servicio Civil en El Salvador esta monitoreado por la denomina “Ley de Servicio Civil”, tiene por finalidad especial regular las relaciones del Estado y el Municipio con sus servidores públicos; garantizar la protección y estabilidad de estos y la eficiencia de las instituciones públicas y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud (Tribunal del Servicio Civil, Ley: 2011).

Llama la atención, la antigüedad de la Ley de Servicio Civil guatemalteco, no ha variado ni se ha actualizado desde 1968; asimismo, su reglamento no se ha actualizado desde 1998 mientras que la Ley de Servicio Civil salvadoreña tiene actualización en el 2011.

El documento PE de Guatemala cita “la estructura organizacional de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, no ha sido actualizada desde hace dieciséis años y no es acorde a la importancia de las funciones que realiza como ente rector de la gestión de los recursos humanos de la administración pública” (PE, 2012:13).

Asimismo, el GPE de El Salvador, explica que en el “marco institucional de la Ley de Servicio, no se acompaña de una política salarial, procesos de selección y ascensos del personal sin base en el mérito, existe capacitación sin parámetros y desligada a resultados y no existe una carrera administrativa” (GPE, 2014:5).

Esto da lugar para analizar en un primer nivel en ambos países, que desde que se gesta la concepción de Servicio Civil en la Administración pública, el marco regulatorio del Servicio Civil, es débil por ende es inoperante en el momento que se requiere focalizarlo y enfocarlo en la GpR.

En su mayoría, las instituciones públicas en Guatemala se han planificado y ejecutan sus activida-

des desde la luz de la administración pública tradicional, herencia del centralismo y patrimonialismo que caracterizó la formación de la administración pública desde el período post colonial. Así nacieron y así se han mantenido en el transcurso de los años. Esto ha generado la pérdida de eficiencia y efectividad en su accionar y ha dificultado el acceso a los ciudadanos hacia los servicios que estas instituciones brindan.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, en sus Orientaciones Estratégicas de Política 2014-2016, hace ver que el compromiso de la actual administración de gobierno es una GpR, como “un enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sean estos internos y externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

El modelo vincula la planificación, el presupuesto y la gestión pública a través de la fijación de resultados, productos estratégicos con sus respectivas metas y una cadena de indicadores que permitan el seguimiento y la toma de decisiones” (SEGEPLAN, 2013, p. 2011). Este modelo impulsado en Guatemala desde la década del dos mil, ha sido institucionalizado en todas las organizaciones de la administración pública para la planificación y entrega de productos o resultados.

Por su parte el modelo salvadoreño a pesar de contar con un marco regulatorio rígido, por medio de la GpR impulsa el de los incentivos para el cambio que tienen todos los actores, las exenciones fiscales, los premios públicos al desempeño de las instituciones y otras medidas, tienen como finalidad incentivar determinada acción social. Siguiendo a García, El Salvador utiliza las siguientes herramientas metodológicas:

- “Grupos de control (grupo placebo - intervención)
- Controles genéricos
- Controles estadísticos (Participantes – no participantes)
- Controles reflexivos (intra comparación)

#### **Tipos de indicadores**

- De relevancia y eficacia (resultados)
- Eficiencia (Gasto/Costo)
- Indicadores de calidad
- De economía de los recursos públicos
- Dos tipos de reformas
- ¿Rápida, sucia y convulsiva?
- ¿Lenta, limpia e indolora?” (García, 2014:2)

Es preciso indicar que cada país debe sopesar cuál es el contexto para emplear la GrP. En este sentido, ambos países no han logrado superar la funcional en donde; la pirámide profesional es sustantiva y administrativa se pueda separar.

Lo ideal es que todo profesional debe ser un administrador, y todo administrador, un profesional de la rama institucional de que se trate (Médico, educador, etc.). Asimismo, ambos países no rinden cuentas utilizando la evaluación y la transparencia del gasto, un gobierno sin evaluación de la calidad del gasto y sin una cultura de transparencia, es como una barca sin timón.

La cultura de transparencia y la evaluación del gasto público son dos tareas pendientes en la sociedad guatemalteca y salvadoreña. De esta forma, la GpR es presentada como una reacción práctica frente a la creciente tendencia a la burocratización de las sociedades, a la insatisfacción de los ciudadanos con bienes y productos suministrados por organismos estáticos, al déficit público y a la dificultad que tienen los ejecutivos políticos de llevar a la práctica las reformas que impulsan las organizaciones burocráticas.

#### **Desafíos del Servicio Civil**

Tanto para los ciudadanos guatemaltecos y salvadoreños, ante la falta de recursos en el sistema la

reducción de recursos financieros ocasionada por el control del déficit público, resulta necesario dar respuesta a la situación internacional de globalización a través de la mejora en los servicios en donde sea el rápido ritmo de cambio provocado no solo por la competitividad internacional sino por las innovaciones en comunicación e informática, que propician una mayor rapidez en la toma de decisiones.

Por ende la gestión debe ser orientada hacia el cliente (los ciudadanos) que exigimos que la gestión pública responda a sus necesidades y preferencias y que las decisiones relevantes sobre distribución de recursos y provisión de servicios se tomen lo más cerca posible de los destinatarios. En donde la introducción de la competencia y el mercado dentro de la gestión pública, sea clave para conseguir menores costes y mejores resultados.

Parafraseando a Mack, “la desregulación se impulse con la disminución de reglas y normas en el sector público, buscando la eficiencia y eficacia. Así como también la descentralización de los poderes de la gestión, supone la creación de unidades (entidades, agencias, etc.) más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar y abandonadas a merced del mercado” (Mack, 2013).

Se debe enfocar en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora. Esto sirve de base no solo para exigir respon-

sabilidades a los gestores, sino para incorporar incentivos al personal con el propósito de llevar a cabo una mejora continua de la gestión pública como el reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas.

### **Oportunidades del Servicio Civil**

Tanto el Servicio Civil guatemalteco como el salvadoreño deben apoyarse en métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial. Esto implica un cambio profundo en la forma en que se visualizaba la administración pública, especialmente en sociedades fuertemente marcadas por la desconfianza hacia el sector gubernamental.

En definitiva, se trata de alcanzar una estructura institucional flexible que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas, que se centre en la mejora de los resultados de las intervenciones públicas en vez de en procesos y normas rígidas para la provisión de servicios.

Como cita García, “la GrP implica pasar del concepto de administrar (seguir instrucciones) al de gestionar (conseguir resultados). La aplicabilidad y efectividad de los postulados que configuran la GpR es una tarea ardua para las administraciones públicas de ambos países

incidiendo con diferente intensidad en los mismos, incluso, pudiendo variar considerablemente de un país a otro y de una jurisdicción a otra” (García, 2014:2).

Esto significa que los fundamentos de la GrP no deben tratarse como un modelo universal, puesto que cada país tiene un entorno político e ideológico determinado. Estas diferencias y dificultades que surgen en la instauración de la GpR se deben fundamentalmente a las características culturales, económicas y administrativas de cada entidad pública, dando lugar a convergencias y divergencias en diversos aspectos de su gestión.

### **Aspectos transversales de los desafíos y las oportunidades del Servicio Civil en Guatemala y El Salvador**

#### ***Estados Paralelos***

Briscoe (2008), describe cómo los países en desarrollo han trabajado en instituciones para encontrarse con políticas públicas inoperantes, en donde operan bandas, narcotráfico y crimen organizado entre otras, debilitando con ello la autoridad pública y minimizando el Estado de derecho. Para el autor el estado paralelo, se utiliza para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del

Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia.

Lo esencial del acuerdo paralelo es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de ciertos grupos, con duraderos vínculos con el Estado. Con ello se promueve la fragilidad de gobernanza, con el estado paralelo se fortalece la incapacidad para que el Estado promueva bienes públicos básicos.

En estas circunstancias, el Estado es incapaz de controlar las distorsiones de sus funcionarios individuales. Las características distintivas de un estado paralelo pueden tener como base la comparación con otras formas de política criminalizada. La esencia de este tipo de Estado es su combinación de autoridad política formal (incluyendo el Estado de derecho, una forma de representación pública, ciertos derechos cívicos y una clara jerarquía de autoridad) “por ende, sirve a sus propios intereses sectoriales o institucionales en combinación con redes del crimen organizado o grupos armados” (Briscoe, 2008: 7).

En los estados paralelos, se negocia con el poder clandestino, en un marco institucional débil. En esencia, el estado paralelo es un arreglo institucional al interior del cual los intereses organizados que tienen capacidades criminales o experiencia en el uso de la violencia.

Briscoe afirma que la institucionalidad es elemental para la democracia representativa como el arreglo institucional para fortalecer la gobernanza del Servicio Civil-Ciudadano en el que se incluya: reglas formales e informales, que trasciendan a los gobernantes de turno, en las cuales se configuren las expectativas de los actores gubernamentales (tomadores de decisión como de los grupos de la sociedad con visión colectiva, no de algunos grupos.

### Conclusiones

El rol del Estado, ha variado considerablemente, sufrió profundos cambios a lo largo del período transcurrido desde la recuperación de la democracia tanto en Guatemala como en El Salvador. La identificación y caracterización de estos cambios permitiría comprender el papel cumplido por el Estado en diferentes momentos históricos.

Pero, ¿cómo conceptualizar estos cambios? ¿Cómo se manifiestan? ¿Qué cuestiones sociales incluye, quiénes son sus protagonistas? ¿Quiénes sus destinatarios o beneficiarios? ¿Cómo (con qué estilo), con qué estrategia (mecanismos), con qué instrumentos (tecnologías) se conducen esas intervenciones? O, para expresarlo en una sola pregunta más general, ¿qué cambios debemos observar para afirmar que el rol del estado se ha modificado?

Es posible que los cambios producidos en las áreas de actuación o intervención de las instituciones y el Servicio Civil en la naturaleza e importancia relativa de las diversas cuestiones que componen la agenda estatal a través del tiempo, en los impactos o consecuencias ocasionados por las políticas adoptadas, en la densidad de la intervención estatal en cada área o sector según el número y tipo de modalidades de actuación, en el peso relativo de los diferentes niveles jurisdiccionales del estado en la provisión de bienes y servicios públicos, en la identificación de los beneficiarios de (y perjudicados por) la intervención estatal, e inclusive, en aspectos tales como el grado de innovación en las tecnologías gerenciales, en la capacidad institucional del estado y en su estilo de gestión.

### Referencias consultadas

- Andrade, M. 2009. (Eficacia y eficiencia en procesos administrativos gubernamentales en el Servicio Civil. Documento PDF.
- Argueta, S. (2001). Bien común. Ponencia en el Congreso de Administración Pública y Política en la URL. Documento PDF.
- Bardin, L. (1986). Análisis de contenido. Akal Universitaria. España. Campbell, D. y Stanley, J.

- (1979). Diseños experimentales en la investigación social. Amorrortu. Argentina.
- Briscoe, I. (2008). La proliferación del Estado Paralelo. Fundación para las relaciones internacionales y el diálogo exterior. Documento PDF.
- Bulcourf, P. (2008) ¿Porqué comparar políticas públicas comparadas. Documento de Trabajo # 3.Documento PDF.
- Diamond, Martin y Plattner, Paul.(1999). *La Reconstrucción del Estado. Poder del Accountability en las Nuevas Democracias*. Boulder, Colorado.[Versión electrónica pdf].
- Fernández, J. y Jairo Rodríguez. (2010). Nueva Gestión Pública. Métodos teóricos. Documento PDF.
- García, R.(2014). Optimizando la Gestión Pública. Documento PDF.
- López, Y. (2009). Administración Pública. Documento PDF.
- Mack, L. (2013). Administración Pública. Curso de la Maestría en Políticas Públicas, URL. Presentación Power Point.
- O'Donnell, Guillermo. (2001). *Accountability Horizontal: Instituciones y Legalidad*. Universidad de Cambridge.
- \_\_\_\_\_. 1994. Democracia Delegativa. Documento PDF.
- ONSEC. (Sin fecha). Ley de Servicio Civil. Documento PDF.
- \_\_\_\_\_. (2011). Planificación Estratégica Período: 2012-2014. Documento PDF.
- Peruzzotti, Enrique. (Sin fecha). *La Política de Accountability Social en América Latina*.Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales: Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires: (Versión electrónica pdf).
- Salazar. L. (2011). Elemento básico de la Gestión por Resultados. Documento PDF.
- SEGEPLAN. (2013). Gestión por Resultados. Consultado de la web el 16 de marzo de 2014 de la web <http://segeplan.gob.gt>
- Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado. (sin fecha). Experiencias Innovadoras en Gestión Pública Efectiva en El Salvador. Documento PDF.
- Tribunal del Servicio Civil.(2011). Ley de Servicio Civil. Consultado el 14 de febrero de 2014 de la web <http://tsc.gob.sv/pdf/lscimagen.pdf> ◇

# referencias

## CRIA del ICAP\*

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN ALGUNAS PUBLICACIONES SOBRE LA TEMÁTICA “GESTIÓN PÚBLICA Y ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO”, TEMA DE OBJETO DEL NÚMERO DE ESTA REVISTA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA; ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO; PRODUCCIÓN

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC MANAGEMENT; PRODUCTIVE CHAIN; PRODUCTION.

- Alonso, Eduardo. (2011). Tendencias de la inversión extranjera en Costa Rica: efectos de la reforma de la ley de zonas francas. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Calvo, G. (2012). Diplomado internacional gestión de calidad y mejora continua – sector público eficiente. San José, Costa Rica.
- Cruz, C. (2009). Logística para la exportación de productos agrícolas, frescos y procesados. José, Costa Rica: IICA.
- Díaz, R. (2004). Agricultores, consumidores y la mediación institucional en las cadenas agroalimentarias globales en Centroamérica. FLACSO.
- Fernández, J. (2010). La modernización del Estado y el compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública.
- Govaere, V. (2012). Del monocultivo exportador a las cadenas globales de valor: una mirada holística a 25 años de éxitos y desafíos. San José, Costa Rica: EUNED.
- Gutiérrez, H. (2011). Estudio de pre factibilidad para la creación de una empresa de mujeres de

---

\* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Recibido: 02 de mayo del 2016.

Aceptado: 10 de mayo del 2016.

- dicada a la producción de tortilla y otros alimentos, en Brasilito de Santa Cruz, Guanacaste. (Tesis de Maestría en Gerencia de Proyectos). Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica.
- Hartley, M. (2008). Diagnóstico de la actividad cafetalera en la Península de Nicoya: análisis de los medios de vida en la agrocadena. San José, Costa Rica: CINPE.
- Henderson, A. (2013). La implementación de políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos. San José, Costa Rica: ICAP.
- Iturbe, E. (2007). Gestión pública de alto nivel en los países latinoamericanos. En: Revista de Servicio Civil (20), 9-19. Dirección General del Servicio Civil.
- Naciones Unidas. (2006). La función de las cadenas de valor mundiales en fomento de la capacidad productiva nacional. En: Conferencia de las Naciones Unidas (2006, Ginebra). Trabajos. Ginebra: Naciones Unidas.
- Regidor, H. (2012). Tendencias de la nueva gestión pública para la administración pública centroamericana. San José, Costa Rica: ICAP.
- Salas, J. (2014). Estudio de prefactibilidad para el desarrollo de una planta de producción de hongos champiñones frescos para su comercialización en el mercado nacional de Costa Rica. (Tesis de Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo). Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica.
- Zúñiga, C. (2011). Análisis de los modelos de evaluación de la calidad, como para ser usados en la gestión pública. (Tesis de Maestría en Gerencia de la calidad). Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica. ◇

# **Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP\***

---

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

## **Introducción**

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

## **Propósito**

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesaria-

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

mente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

### **Instrucciones para los colaboradores**

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr) Se reciben trabajos en los programas *Word*, *Power Point XP* y *Office 2007* bajo *Windows*. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse el currículum vitae en el

que aparezca el nombre completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo y su afiliación institucional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir tres discos compactos del número de la revista digital en la que aparezca su contribución:
- Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
- Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

### **Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones**

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que el Comité Editorial no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista digital podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva

